

Les programmes d'ajustement structurel (PAS) au Bénin: impact positif ou négatif ?

- Une étude de cas sur les vendeuses pauvres du secteur informel à Cotonou



Heidi Solheim Johansen

Mémoire de maîtrise

Institut des sciences politiques, Université d'Oslo, Norvège

Automne 2002

Preface

Oslo, November 4, 2002

Writing a cand. polit. thesis is known to be quite a challenging task. Writing it in French does complicate the whole process. Still I chose to do it in respect of my French speaking sources in Benin. I want to thank my supervisor at the Department of Political Science, professor Helge Hveem, who came up with the idea, and lecturer Svein Erling Lorås at the Department of Classical and Romance Studies, who has helped me correcting the language. Without their help this thesis would never have been realized.

What was born as a draft in March 2001 has lived side by side with me ever since. It took on a life of its own as I went to Benin and conducted the interviews and developed further through the writing of the chapters. Writing a thesis is like raising a child and letting it go – scaring and exiting, but not without relief. Now it is time to thank all the people who have helped me accomplish my project. Except my two supervisors already mentioned at the University of Oslo, I want to thank professor Ottar Hellevik and professor Olle Törnquist for their methodical comments concerning my fieldwork. I also owe the Nordic Africa Institute thanks for having offered me a study grant. And I'm especially grateful to Amy Beth Henrickson and to senior researcher Alice Sindzingre at the *Centre National de la Recherche Scientifique* in France, who helped me getting in touch with the people in Benin.

I also owe all the "locals" a debt of gratitude for helping me out in the field: Kodirou Chitou, who let us stay at his place, Norway's former consul in Benin, Ola Øra, who set up appointments with important institutions, his colleague, Heidi Myklebust, and her companion, Morten Y. Nilsen, who opened up their home for us, all the representatives of the local NGOs and public institutions who gave me valuable information, and the whole ECHOPPE team. I am especially grateful to the local coordinator, Adrien Dossou-Yovo and to my assistant, Marius Biaou, not to mention every single poor woman who has contributed to this report with her "life story".

Mats, thank you for going with me to Africa. And to all my friends who have heard about this report all too long: Thank you for your patience and understanding! Not to mention all my wonderful study colleagues who have shared ups and downs with me throughout my work. Wivi, Stig, Ola and Øyvind, thank you so much for your help with proofreading and other practical matters. Most of all I want to thank my parents and my three sisters for having believed in me and in my dreams.

HSJ

Photo sur la couverture:
Vendeuse dans le secteur informel,
Cotonou 2001 (Heidi Solheim Johansen)

Table des matières

TABLE DES MATIÈRES	III
ABRÉVIATIONS.....	VI
1.0. INTRODUCTION.....	1
1.1. L'AJUSTEMENT STRUCTUREL EN AFRIQUE.....	1
1.2. LE DEBAT SUR LES PROGRAMMES D'AJUSTEMENT STRUCTUREL	2
1.2.1. <i>PAS et pauvreté - le rapport de l'UNICEF et la réponse des IBW</i>	2
1.2.2. <i>L'ajustement et les femmes</i>	4
1.3. POURQUOI UNE NOUVELLE CONTRIBUTION ?	5
2.0. THEORIE	7
2.1. DEFINITIONS DES CONCEPTS CENTRAUX	7
2.2. CADRE THEORIQUE - LE LIEN ENTRE LES PAS ET LES PAUVRES	13
2.2.1. <i>Quel impact sur les pauvres ?</i>	16
2.2.2. <i>L'impact sur les pauvres en ville</i>	17
2.2.3. <i>L'ajustement et le secteur informel - un lien moins direct ?</i>	19
2.2.4. <i>Les femmes - plus vulnérables ?</i>	21
2.3. QU'EST-CE QUI PEUT FREINER LES PAS ET LEUR IMPACT ?	23
2.3.1. <i>Des États forts, fragiles, vides et néopatrimoniaux</i>	23
2.3.2. <i>Des réformes dictées ou modifiées ?</i>	25
2.3.3. <i>Tampons contre les impacts sociaux ?</i>	27
2.4. RESUME PROVISoire - HYPOTHESES SUR L'IMPACT DES PAS	29
3.0. METHODE.....	32
3.1. UNE ETUDE DE CAS	32
3.1.1. <i>L'unité d'analyse - les ménages ou les femmes ?</i>	32
3.1.2. <i>La période étudiée</i>	33
3.1.3. <i>Les sources</i>	33
3.2. PRESENTATION DES VARIABLES	34
3.2.1. <i>La variable dépendante</i>	34
3.2.2. <i>Les variables intermédiaires</i>	37
3.2.3. <i>Les variables indépendantes</i>	37
3.3. L'ENQUETE	41
3.3.1. <i>Méthode de sélection</i>	41

3.3.2. <i>Type d'entretiens</i>	42
3.3.3. <i>Autres thèmes abordés</i>	43
3.3.4. <i>Assistance et traduction</i>	44
3.4. VALIDITE, FIABILITE ET GENERALISATION DES DONNEES.....	44
4.0. PRESENTATION DES DONNEES SECONDAIRES.....	46
4.1. L'EVOLUTION POLITIQUE ET ECONOMIQUE DU PAYS	46
4.1.1. <i>De l'enfant malade au modèle démocratique</i>	46
4.1.2. <i>Du protectionnisme au libéralisme économique</i>	48
4.2. LES PROGRAMMES D'AJUSTEMENT STRUCTUREL BENINOIS.....	50
4.2.1. <i>Les réformes retenues</i>	51
4.2.2. <i>La dévaluation du F CFA</i>	55
4.3. LA PAUVRETE AU BENIN	57
4.3.1. <i>La pauvreté dans les villes béninoises</i>	58
4.3.2. <i>La lutte contre la pauvreté – discours ou stratégie réelle ?</i>	60
4.4. LE STATUT DE LA FEMME BENINOISE.....	61
4.4.1. <i>Le rôle socio-économique des Béninoises</i>	62
4.4.2. <i>La pauvreté parmi les Béninoises</i>	63
4.5. LES SECTEURS SOCIAUX, L'EMPLOI ET LES PRIX.....	65
4.5.1. <i>Les allocations aux secteurs sociaux</i>	65
4.5.1.1. <i>Le secteur de la santé - baisse des allocations</i>	67
4.5.1.2. <i>Le secteur éducatif – victime de coupes</i>	68
4.5.2. <i>Le marché de l'emploi dans les années 1990</i>	69
4.5.2.1. <i>1990-1994 : chômage et fuite au secteur informel</i>	70
4.5.2.2. <i>1994-1997 : optimisme disparu</i>	71
4.5.3. <i>L'évolution des prix dans les années 1990</i>	71
4.5.3.1. <i>L'impact social des hausses</i>	73
CHAPITRE 5.0. RESULTATS DE L'ENQUETE A COTONOU.....	76
5.1. LE PROGRAMME ECHOPPE.....	76
5.1.1. <i>Attribution de petits prêts « sans garantie »</i>	76
5.1.2. <i>Caractéristiques des bénéficiaires d'ÉCHOPPE</i>	78
5.2. RESULTATS DE L'ENQUETE PARMI LES BENEFICIAIRES D'ECHOPPE	79
5.2.1. <i>Classification des femmes interrogées</i>	79
5.2.1.1. <i>Age, situation matrimoniale et responsabilité</i>	80
5.2.2. <i>Points de vue sur le bien-être et la pauvreté</i>	81
5.2.3. <i>Connaissance des PAS ?</i>	84
5.2.4. <i>Activité professionnelle, revenu et ventes</i>	84
5.2.4.1. <i>Evolution de la concurrence – aggravation depuis 1989</i>	87
5.2.4.2. <i>Clientèle et revenu - hausse suivie de baisse</i>	88
5.2.5. <i>Consommation alimentaire</i>	90
5.2.5.1. <i>Réduction de la qualité et de la quantité des denrées</i>	92

5.2.5.2. Hausse des prix alimentaires.....	94
5.2.6. <i>Accès aux soins de santé</i>	95
5.2.6.1. Accès plus difficile aux consultations.....	95
5.2.6.2. Accès réduit aux médicaments modernes.....	97
5.2.7. <i>Scolarisation des enfants</i>	98
5.2.7.1. Frais scolaires en hausse.....	99
5.2.7.2. Privatisation et détérioration du système scolaire.....	100
5.2.8. <i>Absence de tampons</i>	101
5.2.9. <i>Variations systématiques ?</i>	101
6.0. ANALYSE : QUEL IMPACT DES PAS ?	102
6.1. IMPACT DES EFFETS SUR LE MARCHÉ DE L'EMPLOI.....	102
6.1.1. <i>Quel impact des réformes budgétaires et institutionnelles ?</i>	102
6.1.1.1. Les licenciés – touchés de manière directe.....	103
6.1.1.2. Résultats surprenants - hausse des ventes de 1989 à 1993.....	105
6.1.2. <i>Un impact positif des mesures compensatoires ?</i>	108
6.1.3. <i>Baisse des ventes depuis la dévaluation</i>	108
6.2. IMPACT DES EFFETS SUR LE SECTEUR DE LA SANTÉ.....	111
6.2.1. <i>Quel impact des réformes budgétaires et institutionnelles ?</i>	111
6.2.2. <i>Mesures compensatoires efficaces ?</i>	112
6.2.3. <i>Impact de la dévaluation – hausse des prix des médicaments</i>	112
6.3. IMPACT DES EFFETS SUR LE SECTEUR ÉDUCATIF.....	113
6.3.1. <i>Quel impact des réformes budgétaires et institutionnelles ?</i>	113
6.3.1.1. Hausse des frais scolaires depuis 1989.....	114
6.3.1.2. Détérioration de l'enseignement public et fuite au privé.....	115
6.3.2. <i>Impact des mesures compensatoires ?</i>	117
6.3.3. <i>Impact de la dévaluation - aggravation</i>	117
6.4. IMPACT DES EFFETS SUR LES PRIX.....	118
6.4.1. <i>Quel impact des réformes commerciales et fiscales ?</i>	118
6.4.2. <i>Impact de la dévaluation - hausse générale des prix</i>	119
6.4.3. <i>Des mesures compensatoires efficaces avant 1994 ?</i>	120
7.0. CONCLUSION	121
7.1. UN IMPACT NET DES PAS ?.....	121
7.2. CRITIQUES ET PROPOSITIONS POUR L'AVENIR.....	124
APPENDICE : QUESTIONNAIRE	126
BIBLIOGRAPHIE	129

Abréviations

BCB	Banque Commerciale du Bénin
BCEAO	Banque Centrale des États de l’Afrique de l’Ouest
BM	Banque mondiale
DSA	Dimensions sociales de l’ajustement
DSD	Dimension sociale de développement
ECHOPPE	Echange pour l’Organisation et la Promotion des Petits Entrepreneurs
ELAM	Enquête Légère Auprès des Ménages
F CFA	Franc de la Communauté Financière Africaine
FMI	Fonds monétaire international
IBW	Institutions de Bretton Woods
IDH	Indicateur de Développement Humain
INSAE	Institut National de la Statistique et de l’Analyse Economique
JAE	Jeune Afrique Economique
OMC	Organisation mondiale du Commerce
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONG	Organisation non-gouvernementale
PADME	Promotion et Appui au Développement de Micro-Entreprises
PAS	Programmes d’ajustement structurel
PDV	Programme de départs volontaires
PIB	Produit Intérieur Brut
PNB	Produit National Brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
SGC	Secrétariat Général de la Conférence Economique
SONAE	Société Nationale d’Equipements
TVA	Taxe à la valeur ajoutée
UNICEF	United Nations Children's Fund

1.0. Introduction

Ce mémoire vise à étudier comment les Programmes d'ajustement structurels (PAS)¹ ont agi sur le bien-être des ménages pauvres. C'est une étude de cas fondée sur une enquête menée au Bénin et sur des sources secondaires. Avant de présenter ma contribution, nous verrons brièvement l'histoire des PAS et résumerons le débat sur leurs effets.

1.1. L'ajustement structurel en Afrique

Dans les années 80 une grave crise économique et financière a affecté l'Afrique subsaharienne (Sarrasin 1997: 517). Elle comportait la détérioration des termes des échanges, la hausse des taux d'intérêt dans les pays industrialisés, le retrait des banques du financement des déficits des pays africains, une inflation incontrôlée et des crises monétaires (Sarrasin 1997: 517-518 ; Abrahamsen 2000:37). La crise a annoncé le retour à un modèle de développement économique basé sur la libéralisation des échanges, la prédominance des forces du marché et la diminution des interventions de l'État dans l'économie. Cette stratégie néolibérale², dont l'objectif reste la croissance économique, est représentée par l'introduction de programmes de stabilisation et d'ajustement structurel³, étant présentés comme le remède contre la crise économique (Donkor 1997: 97 ; Sarrasin 1997: 517-518 ; Abrahamsen 2000: 37). Plusieurs facteurs peuvent expliquer pourquoi ce changement a eu lieu à l'époque. Outre la crise, Sparr (1994: 4) souligne le virage politique à droite aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne, les problèmes des économies alternatives au capitalisme des pays de l'Est, l'échec des stratégies traditionnelles de l'aide et la conviction que la crise serait de courte durée. Entre 1980 et 1989, 241 PAS ont été lancés en Afrique avec le concours du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale (BM)⁴ (Hugon 1998: 4). Et avant 1993 au moins 40

¹ Voir la définition de ce concept et le contenu des réformes sous 2.1.

² Voir la définition de ce concept sous 2.1.

³ Voir la définition de ces deux concepts sous 2.1.

⁴ Voir la définition de ces deux institutions sous 2.1.

pays africains avaient introduit l'ajustement structurel sous une forme ou une autre (Donkor 1997: 97). Plusieurs d'entre eux l'ont mis en place comme une *condition* pour pouvoir recevoir de nouveaux prêts des Institutions de Bretton Woods (IBW)⁵, qui sont les architectes, les surveillants et les financiers dominants des PAS. Le rôle central de la « conditionality » se trouve parmi les critiques contre l'ajustement (Sparr 1994: 4-5 ; Donkor 1997: 98).

1.2. Le débat sur les programmes d'ajustement structurel

Sur le plan mondial il y a un grand débat portant sur les PAS. On critique d'abord *le modèle économique* sur lequel ils se basent (Donkor 1997: 109). Les adversaires trouvent le paradigme néolibéral trop simple et le concept de marché libre non pertinent pour l'Afrique. Selon eux, il faut accepter un rôle important, mais limité, de l'État dans l'élaboration d'une base plus solide pour le développement africain (Engberg-Pedersen 1996: 7-8). D'autres critiques soutiennent le paradigme néolibéral, mais notent qu'il faut connaître les conditions locales avant de le mettre en place. On discute aussi les *effets macro-économiques*, à savoir si les PAS provoquent une croissance économique, qui est leur l'objectif clé (Levin 1998: 5). Si les IBW avouent certains problèmes structurels de la mise en œuvre de l'ajustement, elles expliquent les mauvais résultats par l'absence de réalisation des réformes (Engberg-Pedersen *ibid*). Elles accusent donc la mise en place des programmes et non pas les PAS (Abrahamsen 2000: 4). On critique aussi leurs *effets sociaux*. Ce débat porte sur les trois aspects suivants : leur impact général sur la pauvreté, le développement des secteurs sociaux et les mesures compensatoires (Udsholt 1996: 117). Si je mets l'accent sur les deux premiers aspects, je discuterai aussi ce dernier. Enfin il y a un débat sur *l'impact des PAS sur les femmes* que j'aborderai.

1.2.1. PAS et pauvreté - le rapport de l'UNICEF et la réponse des IBW

C'est seulement après la publication du rapport *Adjustment with a human face* de l'UNICEF en 1987 que l'impact social des PAS et la réduction de la pauvreté sont devenus une préoccupation dominante (Sparr 1994: 31 ; Sarrasin 1997: 520 ; Zack-

⁵ Voir la définition sous 2.1.

Williams 2000: 59, 61). Jusque-là on avait élaboré les PAS sans aucun souci pour leurs impacts sociaux. On pensait qu'ils ne provoqueraient pas de bouleversements importants, et que là où cela serait le cas, ceux-ci seraient de courte durée (Sparr 1994: 31). Les IBW pensent que les pauvres bénéficieront de la croissance économique grâce aux PAS de manière de *trickle down*⁶ (Sparr 1994: 5). Mais puisqu'on n'a pas vu la croissance dont tout le monde devait bénéficier, la première génération des réformes a été critiquée pour s'appuyer trop sur ce mécanisme⁷ (Levin 1998: 5). Le rapport de l'UNICEF a obligé les IBW à considérer la dimension humaine de l'ajustement, ayant relevé une détérioration du bien-être des pauvres en Afrique et en Amérique latine (Zack-Williams 2000: 69). Il a constaté un lien de cause à effet entre l'accroissement de la pauvreté et les PAS (Sarrasin 1997: 521). L'UNICEF a noté que les secteurs de la santé et de l'éducation étaient les plus touchés, et qu'il importait de leur donner la priorité, entre autres par des *mesures compensatoires* pour protéger les pauvres. Le rapport a exigé un ajustement plus sensible à la situation du peuple. Il a constaté que l'accent mis sur la croissance seule ne serait pas suffisant pour protéger les groupes vulnérables, et que *l'ajustement à visage humain* devrait être un élément important du processus de la réduction de la pauvreté (Zack-Williams *ibid*).

La Banque mondiale n'a pas tardé à réagir à la critique. Dans le *Rapport sur le développement dans le monde 1990* consacré à la pauvreté, elle a reconnu avoir négligé les questions sociales, et elle a proposé un changement de ses politiques (Sarrasin 1997: 518-519, 523, 525). Elle a lancé les programmes de *Dimensions sociales de l'ajustement (DSA)* pour documenter les effets des PAS et les *mesures compensatoires*⁸ visant à protéger les pauvres (Sparr 1994: 31 ; Sarrasin 1997: 524, 527, Zack-Williams 2000: 62). Le FMI semblait moins sensible à la pression exercée pour changer de politique, ayant noté que la BM est responsable du développement et non pas le FMI, selon sa charte. Cependant il a mis plus d'accent sur la pauvreté en incorporant les DSA dans leur *Document-cadre de politique économique (DCPE)*

⁶ Cela veut dire que la croissance macro-économique va se répercuter au niveau micro.

⁷ La Commission Economique pour l'Afrique des Nations-Unies a établi un cadre alternatif dont l'objectif est le développement et non pas la croissance économique (Donkor 1997: 110-111).

qu'elle exige comme base pour l'ajustement. En plus d'une meilleure coopération avec la BM, il a étudié les effets distributifs des PAS et élaboré des profils de pauvreté dans les pays concernés (Sparr 1994: 32). Ces politiques des IBW se prêtent bien à de nouvelles critiques. On critique les programmes compensatoires pour leur inefficacité et les DSA pour se fonder sur le paradigme néolibéral (Sarrasin 1997: 525, 527). Malgré la reconnaissance par la BM d'effets sociaux négatifs de l'ajustement, elle prétend que la pauvreté ne peut pas être combattue dans un contexte de crise économique. La « preuve empirique » n'est pas faite, non plus, que les coûts sociaux résultent davantage des PAS que d'une mauvaise gestion par les gouvernements locaux (Sarrasin 1997: 529, 533). Le voilà *the counterfactual argument* :

[..] the Bretton Woods institutions have also underscored the so-called "counterfactual argument": "the situation is bad, but it would have been far worse had the structural adjustment measures not been adopted. [...] According to [these institutions] the "social costs" must be balanced against the "economic benefits" of macro-economic stabilisation. The IMF-World Bank motto is "short-term pain for long-term gain (Chossodovsky 1997: 69-70).

La BM insiste ainsi pour distinguer entre les effets à court et à long terme. Si elle reconnaît que la lutte contre la pauvreté est un objectif à poursuivre, elle ne pense pas que les PAS soient en contradiction avec cet objectif. Pour les critiques, le modèle de développement des IBW reste donc inchangé (Sarrasin 1997: 523, 532, 537).

[..] pour la Banque [mondiale], la poursuite des mesures d'ajustement qui favorisent une relance de la croissance demeure l'étape essentielle d'une stratégie efficace de lutte contre la pauvreté [...] Malgré l'assurance répétée [...] que le recul de la pauvreté restait prioritaire, la critique [...] s'inquiète que l'institution fasse de la lutte contre la pauvreté un objectif de second ordre [...] (Sarrasin 1997: 523-524)

1.2.2. L'ajustement et les femmes

Trois écoles participent au débat sur les PAS et les genres (Thomas-Emeagwali 1995: 2-3). *L'école néoclassique* aborde le problème d'un point de vue économique en expliquant la crise précédant l'ajustement par l'intervention excessive de l'État. Les PAS sont perçus comme un ensemble de politiques curatives visant à rétablir l'équilibre. Les néoclassiques prétendent que les PAS ont une neutralité de genre et réfutent ainsi l'accusation selon laquelle ils seraient patriarcaux (ibid). *L'école*

⁸ Voir plus sur le DSA et les mesures compensatoires sous 2.3.3.

(néo)libérale utilise aussi les analyses économiques. Mais elle souligne moins l'importance du marché parce qu'elle préconise l'intervention de l'État plus que l'école néoclassique. Les néolibéraux sont plus enclins à faire introduire les femmes dans leurs analyses, affirmant qu'elles sont touchées par les PAS à cause de leurs rôles multiples de productrices, de chefs de ménage et de mères. Le slogan *ajustement à visage humain* est compatible avec leur point de vue (ibid)⁹. Enfin, *l'école radicale* perçoit l'ajustement d'un point de vue négatif, affirmant que son origine est le refus par l'Ouest de s'ajuster à un ralentissement économique global. Les radicaux soutiennent que les PAS, au mieux, tentent d'intégrer la production agricole dans les échanges mondiaux (Thomas-Emeagwali 1995: 4-5). Mettant l'accent sur les classes et sur l'interaction Nord-Sud, ils ne perçoivent pas le sujet de genre de façon uniforme. Mais ceux qui l'abordent, pensent que la femme est la principale victime des PAS à cause de son rôle central au sein du ménage et dans l'économie (ibid). Ma contribution se place dans le cadre de l'école néolibérale quant à l'impact des PAS sur les femmes. Cela ne veut point dire que je soutiens le paradigme néolibéral sans réserves. Mais comme cette école, je m'attends à ce que les femmes soient touchées par les PAS par leurs rôles multiples.

1.3. Pourquoi une nouvelle contribution ?

Il y a d'innombrables études portant sur les effets des PAS. Pourquoi en faire encore une? Parce que ce sujet concerne des millions de personnes. Si au moins 40 pays africains ont introduit l'ajustement structurel, il faut savoir comment les conditions de vie de leurs populations sont touchées par ces réformes. Au cas où l'impact est négatif, il faut chercher des solutions. Il importe d'éviter une situation où ceux qui vivent dans des conditions socio-économiques très précaires sont victimes des décisions prises par les institutions multilatérales.

L'étude présente porte sur le *Bénin*, un petit pays ouest-africain¹⁰. Il a mis en œuvre trois PAS de 1989 à 1997. Dans la même période la croissance économique a repris.

⁹ Thomas-Emeagwali (1995: 5) classe Diane Elson comme néolibérale. Elson, (1994: 38-39), pour sa part, utilise la notion d'*économistes critiques féminins* pour ceux qui pensent que les PAS favorisent l'homme par sa sous-estimation de l'inégalité entre les sexes. Voir sa contribution sous 2.2.1. et 2.2.4.

¹⁰ Pays limitrophe du Nigeria, du Togo, du Burkina Faso et du Niger.

C'est un cas cité en exemple par les IBW, appelé « champion de redressement économique » (JAE 1993: 118). Mais si la croissance économique a repris et le développement humain a connu un certain progrès au cours de l'ajustement, le Bénin reste néanmoins parmi les pays les plus pauvres du continent africain et parmi les pays les moins avancés de la planète¹¹. Compte tenu de cette situation et du débat sur les PAS et les pauvres, je le trouve intéressant de savoir comment les *Béninois pauvres* ont été touchés par l'ajustement. Bien que la plupart d'entre eux vivent à la campagne (Sahn 1997: 26 ; PNUD 1997: 53), la pauvreté reste étendue à Cotonou, première ville du Bénin et lieu de mon enquête. Il y a des organismes qui affirment que les pauvres en ville sont les plus touchés par les PAS (Sarrasin 1997: 535). C'est pourquoi cette étude s'oriente vers des *ménages urbains*.

Non seulement les femmes béninoises sont plus touchées par la pauvreté que les hommes, elles gèrent aussi un grand nombre de ménages pauvres en ville. Les Béninoises se trouvent dans une situation socio-économique bien inférieure à celle de l'homme¹². Ce fait, à côté des critiques affirmant que les femmes sont plus touchées par les PAS, m'a donné l'envie d'étudier des *ménages gérés par une femme*. S'il existe quelques études locales sur la population sous l'ajustement béninois, je n'en ai pas trouvé sur les femmes pauvres. Il importe, à mon avis, de connaître l'impact des PAS sur ce groupe socio-économique le plus pauvre.

Un avantage de ce mémoire, c'est la longueur de la période étudiée¹³. Elle me permet de voir si la BM a eu raison en prétendant que les effets seraient de courte durée. En plus, l'étude porte sur la décennie où les IBW ont fait intégrer la lutte contre la pauvreté et les mesures compensatoires dans l'ajustement. Cela me permet d'évaluer si elles ont eu un effet positif sur les pauvres. Il faut quand même souligner le fait que mon enquête a été faite auprès de 30 femmes seulement, qui n'ont pas été choisies selon des critères représentatifs. Donc, les résultats présentés dans le chapitre 5 ne peuvent être généralisés ni aux Béninois, ni aux Africains pauvres. Pourtant je pense qu'ils peuvent servir d'exemple en indiquant comment 30 ménages ont vécu les réformes qui restent si importantes dans les pays en voie de développement.

¹¹ Pour la pauvreté au Bénin, voir 4.3.

¹² Pour la situation de la femme béninoise, voir 4.4.

2.0. Théorie

Dans ce chapitre je définis les concepts les plus importants, avant de dresser un cadre théorique et formuler des hypothèses pour l'étude de l'impact des PAS.

2.1. Définitions des concepts centraux

Les *Institutions de Bretton Woods (IBW)*, qui comprennent le *Fonds monétaire international (FMI)* et la *Banque mondiale (BM)*, visent à stabiliser l'économie internationale. A l'origine, la BM devait financer la reconstruction de l'Europe après la Seconde Guerre mondiale. Plus tard elle a eu la responsabilité de financer des projets dans le Tiers Monde (Hveem 1996: 69-70). Au début des années 80, surtout pour répondre aux problèmes internationaux de la balance des paiements, la BM s'est tournée vers des prêts visant à changer la politique macro-économique (Bakker 1994: 14). Au milieu des années 90 les prêts d'ajustement structurel représentaient 30 pour cent de l'ensemble de ses prêts (Sparr 1994: 2). Le rôle initial du FMI était de fixer les cours des échanges des États membres et de réduire leurs problèmes de balance des paiements (Hveem *ibid*). Face à l'endettement croissant des pays du Tiers Monde, le FMI a modifié sa politique et établi une coopération plus étroite avec la BM. Ce premier s'est spécialisé dans les prêts visant à la stabilisation à court terme¹⁴, l'autre dans les prêts visant à l'ajustement structurel à long term (Sparr 1994: 3-4).

Les *programmes d'ajustement structurel (PAS)* comportent plusieurs réformes et plusieurs mesures de réforme. S'ils varient selon les propres caractéristiques du pays bénéficiaire, ils sont tous inspirés par la même philosophie: la libéralisation du commerce (Bakker 1994: 16). Cette philosophie porte différents noms dans la littérature. Woodward (dans Milward 2000: 28) l'appelle *le paradigme néoclassique*.

The World Bank model is based very firmly on the orthodox neoclassical view of economics – particularly on the efficiency of free markets and private producers, and on the benefits of international trade and competition.

¹³ Voir le chapitre 3.

¹⁴ Cependant le FMI a établi deux facilités d'ajustement structurel pour les nations à plus faible revenu en 1986 : La Facilité d'Ajustement Structurel (FAS) et la Facilité d'Ajustement Structurel Renforcé (FASR) (*ibid*).

Alcántara (1994: 5) parle de *l'école libérale*, Sparr (1994: IV) du *paradigme néolibéral* et Sarrasin (1997: 18) de la *stratégie néolibérale*. L'usage d'une de ces notions s'appliquera ici au modèle économique¹⁵ sur lequel les PAS se basent. Pour définir l'ajustement structurel, Sparr (1994: 1) revient à la même théorie :

[...] the term 'structural adjustment' [...] refers to the process by which many developing nations are reshaping their economies to be more free market oriented. They are acting upon the premise that less government interaction in the economy is better.[...] [S]tructural adjustment assumes an economy will be most efficient, healthy and productive in the long run if market forces operate, and products and services are not protected, subsidized, heavily regulated or produced by the government.

Une nation qui se trouve dans une crise financière s'adresse au FMI pour avoir un prêt de stabilisation, qui vise à résoudre les problèmes de balance des paiements, de déficit fiscal et d'inflation (par la dévaluation, la déflation et une réduction des taxes et des subventions) (Sarris 1990: 1, Abrahamsen 2000: 37). Il provoque un puissant choc économique menant souvent à une récession et une demande réduite. Il est suivi de prêts d'ajustement structurel, portant sur l'offre de l'économie, qui visent à une restructuration pour relancer la croissance et l'efficacité (Sparr 1994: 7). En effet, ces deux types de prêts sont inséparables. Non seulement il faut suivre les conseils du FMI avant que la BM ne soutienne un pays, les programmes appliqués dans le Tiers Monde contiennent normalement une *combinaison* des deux, la distinction entre eux n'étant donc pas très claire (Sparr 1994: 7). J'utilise les termes *d'ajustement*, *de PAS* et *d'ajustement structurel* en parlant de l'ensemble des réformes recommandées¹⁶ par les IBW. Leur contenu est présenté dans l'encadré 2.1.

¹⁵ Le concept le plus essentiel est l'équilibre économique, c'est à dire que l'offre et la demande sont mises à égalité rapidement par le mécanisme du marché. La réalisation des marchés libres et du commerce libre est perçue comme la meilleure méthode pour l'obtenir. L'économie doit également être efficace et se développer de manière dynamique, le mécanisme du marché encourageant l'initiative, l'innovation et la meilleure utilisation des faibles ressources. En cas de problèmes budgétaires et de balance des paiements, d'inflation et de chômage, on accuse l'intervention par l'État dans l'économie. Ces « mauvais signaux » provoquent des « déséquilibres » au niveau micro entre l'offre et la demande et de « l'inefficacité », ce qui freine le « développement dynamique » de l'économie. C'est pourquoi on recommande les programmes d'ajustement structurels (Elson 1994: 33-34 ; Sparr 1994: 7 ; Milward 2000: 28).

¹⁶ Parce que les IBW posent des changements politiques comme une condition pour offrir ses prêts, ils sont appelés *policy based loans* (Sparr 1994: 7)

Encadré 2.1. Les cinq objectifs principaux des PAS :

- 1) faire fonctionner les marchés en les laissant fixer les prix. Pour rétablir l'équilibre extérieur, il faut introduire une réforme du commerce visant à la promotion des exportations et à la libération des importations. Il faut ajuster le taux de change pour rendre rentable l'industrie d'exportation, et réduire les taxes, les quotas et leur régulation. Quant aux importations, il faut supprimer les restrictions et contrôles, réduire le niveau des tarifs et uniformiser la structure de ceux.
- 2) réduire le contrôle des prix par l'État. Surtout, il faut libéraliser les prix des produits agricoles, pour augmenter la productivité du secteur agricole, qui est souvent le secteur d'exportation le plus important des pays du Tiers Monde.
- 3) transférer les ressources et les services contrôlés et offerts par l'État au secteur privé par une privatisation.
- 4) réduire le budget de l'État et rendre les dépenses publiques plus efficaces par une réforme budgétaire. Il s'agit entre autres d'une rationalisation des effectifs publics et d'une politique budgétaire austère.
- 5) réformer les institutions d'État pour améliorer leur performance et rendre plus efficaces les dépenses publiques. Ce qui reste des dépenses publiques, y compris celles consacrées à l'éducation et à la santé, va assurer un environnement économique où le secteur privé peut fonctionner de manière plus efficace (Sarris 1990: 2-3, Milward 2000: 33-34).

Je perçois le *bien-être* dans le sens du concept anglais de *human well-being*, dénotant la qualité de vie et le niveau de vie, se distinguant du concept étroit de *wealth*.

The term 'wealth' [...] implies a material focus on assets[...] Referring instead to 'well-being' encourages an orientation towards 'quality of life' [...] Being poor in material terms does not necessarily indicate absence of well-being (Mikkelsen 1995: 130).

Cela ne veut point dire que le concept de bien-être exclut *wealth* et *welfare* :

Welfare refers to a state of 'well-being' [...] to the provision of benefits, goods and services to ensure well-being [...] (Gordon et al 1999: 143). Well-being is a wider notion than welfare, including as it does non-welfare characteristics of social states. A person's well-being is inclusive of his welfare [...] (Dasgupta 2001: 15)

Les chercheurs définissent souvent le bien-être/niveau de vie dans le sens large des termes, incluant à la fois les facteurs matériels et non matériels: Accès à l'eau potable, à l'éducation primaire et aux soins de santé de base et une quantité suffisante de denrées alimentaires. D'autres incluent aussi emploi, accès au crédit, habitation, vêtements et libertés (Delaine et al 1992: 12 ; Larivière et al 1998: 26). Ma définition inclut des dimensions matérielles et non matérielles : L'activité et le revenu, la consommation alimentaire du ménage, son accès aux services médicaux et l'accès à la scolarisation des enfants du ménage. Selon Føllesdal (1994: 19), il importe pour la recherche du niveau de vie d'inclure les biens sur lesquels il existe un vaste consensus chez la population. Malgré la nature multidimensionnelle du concept, des études montrent que les dimensions du bien-être sont très similaires à travers le

monde (Narayan et al 2000: 22). Ma définition se base sur les dimensions citées par la population urbaine au Bénin dans une enquête menée en 1996¹⁷. Si le revenu est souvent critiqué comme indicateur du concept, l'enquête a révélé que sur les 26 dimensions du bien-être retenues, *l'argent* se trouvait en tête, suivi de l'emploi, la santé, l'alimentation et l'éducation (Larivière 1998: 71 ; Adjovi 1999: 14). Ma définition sera aussi comparée aux définitions des femmes de mon enquête.

Bien que le grand débat sur la définition de la *pauvreté* dépasse le cadre de ce mémoire, je vais présenter quatre types de définitions avant d'expliquer mon choix. Il faut choisir entre une définition absolue et une définition relative, défendue respectivement par Amartya Sen et Peter Townsend. La première perçoit la pauvreté en fonction de *besoins physiques de subsistance* et non pas de besoins sociaux.

Absolute poverty is a condition characterized by severe deprivation of basic human needs, including food, safe drinking water, sanitation facilities, health, shelter, education and information. It depends not only on income but also on access to social services (Gordon et al 1999: 7).

Cette définition a été proposée lors du Sommet mondial sur le développement social de Copenhague de 1995. Une définition *relative*, par contre, voit la pauvreté selon les standards qui existent ailleurs dans la société, comme celle de Townsend :

[..] the absence or inadequacy of those diets, amenities, standards, services and activities which are common or customary in society (dans Gordon et al 1999 :113).

Si Sen pense que « There [...] is an irreducible absolutist core in the idea of poverty », Townsend répond que ce 'noyau absolu' varie d'une société à l'autre (Gordon et al 1999: 7). Les définitions absolues sont critiquées pour ne pas tenir compte du fait que les besoins sont déterminés par la société, et qu'ils changent à long terme (Wratten 1995: 14). A mon avis cela s'applique aux définitions relatives aussi, ce qui sépare les pauvres des « autres » à un certain moment étant également défini par la société. Je perçois ici l'unité d'analyse¹⁸ pauvre dans le sens absolu par leur manque de ressources, mais il s'agit aussi d'une compréhension relative : En la choisissant, je la compare automatiquement aux autres groupes de la société. Donc, je le trouve difficile de faire une distinction claire entre les dimensions absolues et relatives du

¹⁷ L'enquête a été faite par l'INSAE (Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique) (ibid).

¹⁸ Voir 3.1.1.

concept. Deuxièmement on distingue entre les définitions économiques conventionnelles et anthropologiques (Wratten 1995: 12-17). Ces premières classent les pauvres selon un indice de bien-être matériel par le revenu et la consommation. La pauvreté est perçue comme « l'absence des nécessités dont les hommes ont besoin pour survivre et pour avoir du bien-être ». Parce que le revenu ne reflète pas tous les aspects de la pauvreté, on inclut souvent des indicateurs sociaux¹⁹. Ils sont critiqués pour le fait qu'ils représentent la perception des experts extérieurs. Des études anthropologiques ayant montré que leur perception de la pauvreté diffère souvent de celle des pauvres, elles préconisent de faire participer ces derniers pour établir des définitions de participation (ibid).

La définition suivante d'Øyen (1996: 15) est un bon point de départ pour ma conception: *poverty as an individual lack of resources*. Les ressources sont économiques, sociales, politiques et psychologiques, y compris l'accès à l'eau propre, à l'éducation primaire, la possibilité de voter, un certain revenu et le fait d'être à l'abri de la famine et des épidémies (ibid). J'exclus les ressources politiques de ma définition et garde les ressources économiques et sociales. Sahn (1997: 26) caractérise les Africains pauvres par leur faible niveau de formation et leur accès limité à l'eau propre et aux services médicaux. Comme lui, je perçois la pauvreté non seulement par les indicateurs sociaux - un bas niveau de formation et un accès difficile aux services sociaux -, mais aussi par un faible revenu. J'inclus celui-ci parce que les pauvres urbains sont très dépendants des échanges commerciaux pour gagner de l'argent et pour acheter des services et des biens de première nécessité (Wratten 1995 :15). Je fais exprès de ne pas fixer un seuil pour le niveau de revenu, le nombre d'années scolaires etc. Ma définition sera comparée à celles données par les femmes interrogées²⁰. Bref, par un mélange des définitions « conventionnelles et alternatives », j'ai essayé de tenir compte des critiques mentionnées.

De quels pauvres s'agit-il ? Selon Levin (1998: 7), il faut étudier trois groupes dans un processus d'ajustement. Ici il s'agit surtout du premier, mais aussi du deuxième :

¹⁹ Espérance de vie, mortalité infantile, alimentation et accès aux services de santé (ibid).

²⁰ Voir 3.3.3. et 5.2.2.

The 'chronically poor' [...] lack the human capital and resources necessary to free themselves from poverty. Their situation is primarily a result of the economic structures and policies that existed prior to adjustment. [...] The 'new poor', includes those who have fallen below the poverty line as a result of the economic shocks and the economic reforms. [...] other 'vulnerable groups' [...] might still be above the poverty line but have been severely affected by adjustment.

Dans la littérature sur l'ajustement, on rencontre souvent le concept de *vulnérabilité*.

Il faut le distinguer de la pauvreté, comme le font Levin (ibid) et Wratten (1995: 18) :

Vulnerability is not synonymous with poverty but means defencelessness, insecurity, and exposure to risks, shocks and stress. It is linked with assets, such as human investments in health and education, productive assets [...] and claims on other households, patrons, the government and international community for resources at times of needs (Wratten 1995: 18).

Wratten (1995: 21-22) critique la distinction entre la *pauvreté urbaine* et la pauvreté rurale comme la mienne, soulignant l'interdépendance entre la ville et la campagne²¹.

Néanmoins, elle note plusieurs caractéristiques de la pauvreté urbaine, comme la dépendance des échanges commerciaux mentionnée. Si leur force de travail est l'avoir principal des pauvres urbains, leur manque de formation limite leur possibilité de travailler. Dans les villes il y a aussi une fragmentation sociale, du fait qu'elles attirent des gens d'origines différentes. Les styles de vie y sont souvent impersonnels, les relations familiales et les réseaux de soutien de voisinage se distinguant de ceux à la campagne. Par exemple, il y a plus de ménages gérés par une femme, et ils sont souvent plus pauvres que ceux gérés par un homme (Wratten 1995: 24-26).

Les femmes du Tiers Monde risquent d'être plus frappées par la pauvreté que les hommes (Gordon et al 1999: 58-59). La *pauvreté féminine* est souvent une conséquence de la division sexuelle du travail : Puisque le rôle primaire des femmes est de rester à la maison, leurs sources de revenu sont souvent faibles (ibid). Les femmes ont aussi souvent un bas niveau d'éducation, la responsabilité des enfants et une mobilité plus limitée que les hommes (Wratten 1995: 25-26). Dans l'étude de Gumbo et al (1998: 73) sur des vendeuses à Harare, les femmes comprennent le concept de *chef du ménage féminin* selon 'le degré de contribution à l'entretien du

²¹ Entre autres la migration, la croissance démographique et les marchés alimentaires (ibid).

ménage²². Ici je définis une femme comme chef du ménage si elle paye la plupart des dépenses du ménage seule²³.

La majorité des pauvres en Afrique subsaharienne travaille dans l'agriculture ou dans le *secteur informel* (Sarris 1990: 10). Bratton (1994: 245-246), qui souligne la croissance formidable de celui-ci en Afrique postcoloniale, le définit comme suit :

[It is] that part of the economy variously referred to as the second, parallel, informal, underground, black or irregular economy. [...] It consists of all those economic activities that occur without being officially recorded and that may deprive the state of revenue. Some of these activities may be illegal, such as smuggling across customs frontiers or bribing state officials, but others may be simply antisocial, such as hoarding scarce goods for profit.

D'après Zack-Williams (2000: 67), le secteur informel²⁴ comprend trois sous-secteurs : *petty trading*, *small-scale manufacturing activities* et le *secteur des services*. L'unité d'analyse ici se place dans ce premier.

2.2. Cadre théorique - le lien entre les PAS et les pauvres

Je suppose qu'il y a un lien entre la mise en place des PAS et les ménages pauvres. Comme nous l'avons vu, les chercheurs ne sont pas d'accord sur l'existence d'un tel lien. Non seulement on discute pour savoir s'il existe, mais aussi s'il est positif ou négatif. Deux études peuvent tirer des conclusions différentes en fonction des concepts et des approches théoriques utilisées. Simon et al (1995: 7) trouvent que le débat est faussé par ce que l'on étudie : Quel secteur, quel groupe, avec quels indicateurs et dans quelle phase. J'ai souligné de qui il s'agit (des ménages pauvres gérés par une femme), où (le secteur informel urbain) et avec quels indicateurs (le bien-être). Nous reviendrons sur la dimension temporelle dans le chapitre de méthode. Ici je dresserai un cadre théorique pour les liens entre les PAS et les pauvres sur la base de différentes contributions théoriques²⁵.

Dans *Poverty Analysis Manual. With Applications in Benin*, Larivière et al (1998: 242) écrivent que même si l'expérience nous a montré que la politique macro-

²² Vu que la plupart d'entre elles y contribuent plus que leur mari, et que ce dernier ne joue plus son rôle traditionnel attendu, les femmes trouvent qu'il ne mérite plus le statut de 'chef du ménage' (ibid).

²³ Voir 3.3.1. et 3.3.3.

²⁴ Zack-Williams (2000: 67) explique l'attrait du secteur par sa nature non réglementé : Les prix y ont une tendance à être inférieurs aux prix formels, vu qu'ils sont souvent négociés entre l'acheteur et le vendeur.

²⁵ Si je tiens compte de la grande contribution des économistes sur ce sujet, j'introduirai aussi des points de vues de politologues pour affiner mon analyse. Voir 2.3. et 3.1.3.

économique a un impact important sur la pauvreté, les agents qui interviennent dans le domaine du développement ont tendance à le sous-estimer. C'est surtout à cause de la nature abstraite des décisions macro-politiques et la distance apparente entre celles-ci et les conditions de vie au niveau micro. L'ignorance peut aussi être expliquée par le fait que les politiques macro-économiques n'exercent pas d'impact direct sur les conditions de vie des ménages. Larivière et al (ibid) se réfèrent à un *cadre analytique macro – méso – micro* en soutenant que ces politiques agissent sur les marchés des marchandises, sur les services (publics et privés) et sur les facteurs de production (le personnel salarié, le capital et la terre). Les effets y ressentis sont ensuite reflétés à travers les possibilités et les limites perçues par les ménages²⁶. Larivière et al (1998: 239, 242) pensent que la politique sociale et économique²⁷ agit sur la pauvreté d'une manière décisive : Cette première sur l'offre de services et de biens publics, et cette dernière sur l'allocation des ressources dans la production, le commerce et la consommation des marchandises et des services.

The Social Dimensions of Adjustment Integrated Survey (Delaine et al 1992) est une contribution économique qui fait partie du projet DSA. Pour comprendre comment le bien-être de la population est touché par les PAS, Delaine et al (1992:13) soulignent l'importance de deux liens principaux: le lien macro-méso et le lien méso-micro. C'est parce que les effets sont transformés à travers *l'économie méso*²⁸ avant d'atteindre le niveau micro. Au niveau macro, les auteurs font une distinction entre cinq types de politiques dans le cadre des PAS (voir le modèle 2.1.) qui agissent sur les éléments du niveau méso; marchés et infrastructure²⁹ (Delaine et al 1992: 3). Enfin, ces effets agissent sur le ménage. L'impact sur son revenu, sa fortune et son espérance reflète son bien-être. Delaine et al (ibid) perçoivent les résultats au niveau micro comme une combinaison de l'interaction de l'offre et de la demande³⁰, comme l'indique le modèle 2.1.

²⁶ D'un point de vue économique les auteurs expliquent que les ménages se décident à produire, vendre, acheter et consommer selon les signaux donnés par les prix du marché pour améliorer leur niveau de vie (ibid).

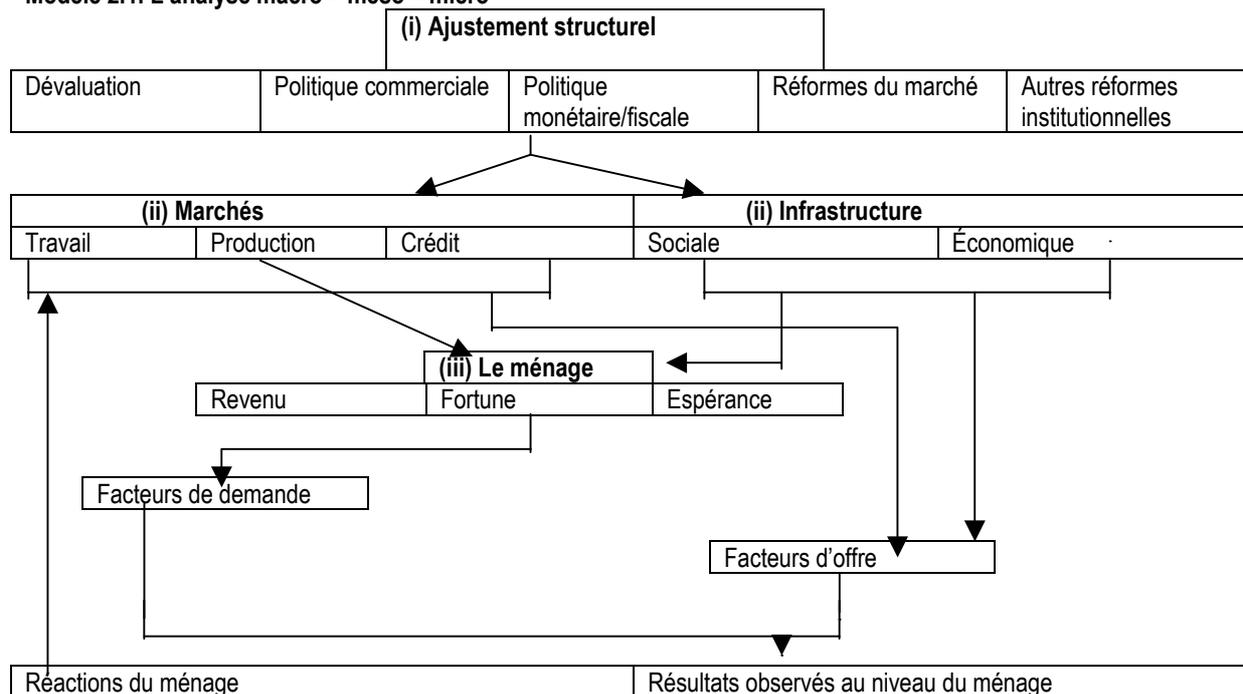
²⁷ Définie comme la politique budgétaire, fiscale, monétaire et la politique du taux de change (ibid).

²⁸ Selon Elson (1994: 33), on a récemment introduit le niveau méso dans l'analyse économique. Elle le définit comme les *marchés*, les *entreprises privées* et les *services publics*.

²⁹ Larivière et al (1998: 243) définissent les infrastructures socio-économiques comme les centres médicaux, les écoles primaires, les routes et les puits. Je suppose que Delaine et al (1992) utilisent cette notion dans le même sens.

³⁰ Par exemple, le niveau d'instruction des membres du ménage (une variable de résultat) sera déterminé par l'accès à l'enseignement (un facteur d'offre) et le revenu de la famille (un facteur de demande) (ibid).

Modèle 2.1. L'analyse macro – méso – micro



(Source : Delaine et al 1992: 14)

Ce modèle convient bien à l'analyse que je ferai ici. Si je ne mets pas l'accent sur l'interaction entre l'offre et la demande, je m'intéresse surtout à ces trois niveaux d'analyse. Parce que l'étude présente met l'accent sur le contexte national béninois, je les y place, tous les trois niveaux. Cela ne veut point dire que les IBW sont laissées en dehors de l'analyse. Comme les institutions régionales, elles se trouvent simplement *au-dessus* du niveau macro national. La figure 2.1. montre qui se trouve sur quel niveau.

Figure 2.1. : Les liens macro - méso et méso - micro

Niveau		Qui ?
Le contexte extérieur		
Niveau extérieur I	Niveau global	Les IBW
Niveau extérieur II	Niveau régional	Les institutions régionales
Le contexte national		
Niveau macro	Politiques macro : les PAS	L'État qui introduit et met en place les PAS (gouvernement, parlement, administration)
↓		
Niveau méso	Effets sur les marchés et les infrastructures	Marchés et infrastructure
↓		
Niveau micro	Impact des effets sur le bien-être des ménages	Ménages pauvres en ville

Bien que ce classement des différents niveaux rende plus facile l'analyse de l'impact des PAS, il représente évidemment une forte simplification de la vie réelle. Du point de vue des politologues l'on peut se demander s'il est pertinent. (Voir 2.3.)

On risque aussi d'être critiqué pour avoir adopté une *approche du haut vers le bas*, qui est d'ailleurs utilisée dans la plupart des analyses de l'impact social de l'ajustement. Après avoir examiné ses mesures spécifiques, on se demande quels seront leurs impacts possibles (Sarris 1990: 9). Sarris (1990: 7) propose une approche *par le bas*. Il trouve qu'on pourra plus facilement noter les impacts des PAS qui sont importants pour les pauvres par une identification fonctionnelle de ces derniers ; leur source de revenu, occupation, consommation et accès aux services et aux biens publics. Ici j'utilise ces deux types d'approche. D'abord je ne peux pas étudier l'impact sur les pauvres sans connaître leur situation. Du fait que l'unité d'analyse est *pauvre*, qu'elle vit *en ville*, et qu'elle est gérée par une *femme* travaillant dans le secteur *informel*, elle risque d'être touchée par les PAS de certaines façons. Ayant déjà vu ses caractéristiques, je présente plus loin des contributions indiquant comment elle risque d'être touchée par l'ajustement. Ainsi j'aborde le problème par le bas. Deuxièmement je ne peux pas chercher l'impact des PAS sans tenir compte de leur contenu et de leurs effets potentiels. Sinon, je peux difficilement lier les changements notés au niveau du ménage à l'ajustement. C'est pourquoi j'ai défini ce dernier et que nous verrons ses effets potentiels plus loin. A la fin du chapitre je présenterai des hypothèses sur l'impact attendu de chaque réforme. Ici j'aborde le problème par le haut.

2.2.1. Quel impact sur les pauvres ?

Dans *Policy, Equity and the Politics of Adjustment*, Joan Nelson (1992: 227) présente un cadre pour étudier les effets des PAS sur les groupes socio-économiques. Elle propose trois voies par lesquelles on peut évaluer comment ils sont touchés : A travers *l'évolution* 1) du marché du travail et du revenu, 2) des prix des produits et des services et 3) de l'offre de services publics. On reconnaît les variables du niveau méso, dont 1) et 2) correspondent aux 'marchés' chez Delaine et al (1992) et 3) à 'l'infrastructure'. Nelson (ibid) souligne que chaque groupe est frappé par ces changements en fonction de sa consommation et de la façon dont il gagne sa vie. Diane Elson (1987: 16) présente presque le même cadre d'analyse, affirmant que l'ajustement agit sur le ménage par les quatre *changements* suivants: du revenu (salaire, niveau d'emploi, prix et demande des produits), des conditions de travail

(heures, intensité et sécurité), du niveau et de la composition des dépenses publiques (surtout dans les secteurs sociaux, y compris l'introduction ou l'augmentation des *contributions des usagers*), et du prix des biens de première nécessité (surtout les denrées alimentaires) (ibid).

D'autres auteurs soulignent à peu près les mêmes facteurs dans leur analyse des effets de l'ajustement. Husain et al (1994: 9) appellent le changement du revenu et des dépenses publiques consacrées aux services sociaux des mesures clés pour évaluer son impact sur les pauvres. Sparr (1994: 1) trouve que l'ajustement peut exercer une influence sur le revenu et sur les prix des produits et des services. Azam (1994 dans Zack-Williams 2000: 60) note qu'il y a surtout deux facteurs dont les PAS peuvent léser les groupes sociaux : Par la distribution du revenu réel et par l'approvisionnement des biens publics. Ensuite l'UNICEF a identifié trois effets directs des PAS : la réduction des dépenses de santé et des subventions alimentaires et les fortes hausses des prix alimentaires³¹ (Sarrasin 1997: 522). Et le gouvernement ghanéen a identifié trois façons dont l'ajustement a heurté les pauvres: par un changement des prix (en partie dû à la dévaluation et à la transformation des taxes et droits de douanes), par le licenciement des fonctionnaires et des employés d'entreprises d'État, et par des pertes d'emplois dans les entreprises n'ayant pas su s'adapter à la libéralisation du commerce et des prix (Sarrasin 1997: 539). La BM note les mêmes manières dont les PAS risquent de frapper les pauvres :

This adverse impact may result from reductions in public expenditures, increases in prices of goods and services consumed by the poor, and declines in employment or real wages in sectors in which they work (Ribe et al 1991: Abstract).

En plus des trois niveaux d'analyse présentés ci-devant, ces contributions constituent un bon point de départ pour analyser l'impact des PAS sur les pauvres.

2.2.2. L'impact sur les pauvres en ville

Ce n'est que dans les années 80 que *la pauvreté urbaine* a attiré l'attention des chercheurs. Pendant la période coloniale on pensait que le transfert de travail de l'agriculture à l'industrie résoudrait le problème de la pauvreté. Dans les années 70 on a commencé à douter de ce modèle de croissance, du fait que le milieu rural n'en

³¹ Le plus souvent dues à l'augmentation des prix à la production ou à la dévaluation (Sarrasin 1997: 522).

bénéficiait pas (Wratten 1995 :19). La thèse connue de Lipton sur *le biais urbain* est devenue l'idée «directrice» des organismes de développement, affirmant que les politiques tendaient à favoriser systématiquement la ville au détriment de la campagne. Dans plusieurs pays du Tiers Monde on a réorienté les stratégies pour améliorer les conditions de vie en milieu rural. L'ajustement structurel a renforcé ces efforts par l'abolition des subventions données aux consommateurs urbains et la libéralisation des prix favorisant les producteurs ruraux, ce qui a provoqué une hausse des prix alimentaires en ville (ibid, Azam 1993: 65 ; Levin 1998: 26).

Les études des années 80 et 90 ont révélé la gravité de la pauvreté urbaine du Tiers Monde, les unes affirmant que la différence entre la ville et la campagne avait disparu, les autres que la pauvreté était pire en ville (Wratten 1995: 19 ; Levin 1998: 25). Bien que la BM prétende dans son rapport *Adjustment in Africa* que l'ajustement a amélioré le bien-être des pauvres, elle avoue qu'il risque de toucher les pauvres en ville par une hausse des prix alimentaires (Ribe et al 1991: 3 ; Husain 1994: 9).

D'après Nelson (1992: 227) la population urbaine en général (y compris les pauvres) est très vulnérable aux changements des prix des produits de consommation et aux changements de la qualité/du prix des services publics du fait qu'ils consomment plus de produits importés et de services publics qu'à la campagne.

Sahn (1997: 37) écrit également que les pauvres urbains, étant plus dépendants du marché de consommation, sont particulièrement vulnérables aux « chocs externes et politiques »³². Mais même si la population urbaine avait souvent accès aux subventions avant les PAS, Sahn (1997: 37-39) objecte que la plupart des pauvres dépendaient des *prix des marchés parallèles*, et qu'ils ne sont pas touchés par les changements des prix officiels. Woodward (1996: 90) pense aussi que les pauvres ont un accès limité aux subventions. Par contre, Morrison et al (1992: 42) affirment que l'abolition des subventions alimentaires lors de l'ajustement est surtout un problème pour les pauvres urbains, du fait qu'elles représentent souvent une part importante de leur consommation. Enfin Udsholt (1996: 118) pense que la réduction du revenu réel et l'abolition des subventions dans le cadre des PAS ont eu un impact négatif sur la population urbaine. L'étude *Adjustment in Africa. Lessons from Country Case Studies*

(Husain 1994:10) indique que l'impact des PAS sur les pauvres urbains diffère d'un pays d'un autre. Au Ghana et en Tanzanie ils se trouvent dans une situation améliorée après l'ajustement³³. En Côte d'Ivoire et au Sénégal, par contre, ils sont dans une situation pire (ibid). Bref, il semble que l'impact des PAS sur les pauvres en ville soit une question d'accès ou non aux biens sur le marché officiel et aux services publics.

2.2.3. *L'ajustement et le secteur informel - un lien moins direct ?*

Bien que les pauvres en Afrique exercent la plupart de leurs activités à l'extérieur du système formel, Sarris (1990: 10) pense que les marchés informels sont touchés par des changements dans ce système. D'abord, les actifs du secteur informel peuvent être touchés par les changements dans le secteur formel (dus aux PAS) à travers *le travail et les revenus* (Nelson 1992: 228). D'après Nelson (ibid), les actifs du secteur formel sont influencés plus directement que ceux du secteur informel. Dans plusieurs pays du Tiers Monde entre le quart et la moitié de tous les salariés travaillent dans le secteur public. Si leurs revenus ont été réduits avant les PAS, ils sont encore plus touchés par la stabilisation, qui vise à les resserrer provisoirement (ibid). Nelson (1992: 230) soutient que les revenus informels sont frappés de manière moins directe par les réformes, vu que les travailleurs n'y sont pas exposés directement à la politique du revenu public, ni à celle de l'emploi. Mais les restrictions qui frappent l'emploi et les revenus formels obligent les salariés à entrer dans le secteur informel, ce qui y augmente la compétition et réduit le profit (ibid). Udsholt (1996: 118) et Zack-Williams (2000: 67) notent aussi l'aggravation de la concurrence dans le secteur informel au cours de l'ajustement.

[...]the informal, or parallel, economy [...] is [...] continuously being expanded as an ever-increasing number of urban dwellers (including a growing number from the middle class) move in to this sector as a direct result of adjustment policies and growing impoverishment (Zack-Williams: ibid).

Lugalla (1992 :442), qui étudie le secteur informel tanzanien sous l'ajustement, relève une très forte concurrence entre d'une part les entrepreneurs et les nouveaux

³² Sans en expliquer le sens, il met l'accent sur les manières dont les PAS agissent sur la vie des pauvres.

³³ Des biens de consommation étant devenus disponibles, les prix alimentaires étant réduits et les activités informelles étant en expansion Au cas où les pauvres achètent les biens de première nécessité sur le marché noir, leur bien-être n'a pas changé (Husain 1994:10).

pauvres venant d'entrer dans ce secteur, et d'autre part les pauvres chroniques. Ces premiers gagnent, alors que les derniers, qui ont très besoin du secteur, perdent. Deuxièmement les actifs dans le secteur informel sont frappés par *la stagnation et la baisse générale du secteur formel*, puisque la demande de leurs produits et services change selon l'emploi et les revenus des fonctionnaires publics (Nelson 1992: 23). Selon Sarrasin (1997: 535), ces premiers risquent d'être touchés par les PAS par la baisse de leurs ventes aux salariés du secteur moderne ou par la *réduction des services sociaux*. D'autres auteurs affirment que les pauvres sont moins touchés que les non-pauvres parce qu'ils n'utilisent pas les services publics. Ces points de vue ont été rejetés par d'autres, qui ont relevé un accès réduit des pauvres aux services publics de santé et d'éducation (Van Der Geest et al 1999:13). Troisièmement les actifs dans le secteur informel peuvent être lésés par une *hausse des prix* due aux PAS. Dans son étude sur les vendeuses dans le secteur informel sous l'ajustement ghanéen, Manu (1994: 73) affirme qu'elles sont victimes d'une concurrence aggravée, d'une hausse des prix et d'une baisse du revenu. Dans leur étude sur les vendeuses dans le secteur informel au Zimbabwe, Gumbo et al (1998: 11) notent les mêmes changements et tirent la conclusion suivante :

The above discussion clearly demonstrates that most poor women engaged in informal trade continue to be seriously negatively affected during the period of ESAP [...] There has clearly been a marked drop in living standards experienced by the households in the current study (Gumbo et al 1998: 83, 120).

Nelson (1992: 23) objecte que le secteur informel urbain en Afrique s'est montré le plus flexible et le plus adaptable aux changements provoqués par l'ajustement. Selon elle, les revenus informels diminuent moins ou accroissent plus rapidement que les revenus publics. Lugalla (1997: 426) note que plusieurs pays et ONG sont convaincus que l'offre d'emplois informels peut contribuer à la croissance économique et la lutte contre la pauvreté. Mais il ne trouve pas cet optimisme justifié :

The optimistic view [...] that the growth of the informal sector is an open-ended process with wide chances for everyone to participate and succeed must now be doubted. The situation in Tanzania suggests more pessimism than optimism about the development trend and change in the informal sector during the era of social economic crisis and SAPs (Lugalla 1997: 449).

Pour résumer, les PAS risquent d'agir sur les actifs du secteur informel par les trois voies déjà relevées chez Nelson (1992): Un changement du *travail et du revenu*

(concurrence aggravée et baisse de la demande), des *prix élevés* (des produits et des services) et une *offre réduite de services publics*.

2.2.4. Les femmes - plus vulnérables ?

On a vu que plusieurs chercheurs pensent que les femmes sont plus vulnérables que les hommes à l'impact des PAS. Der Geest et al (1999: 17) écrivent que :

[..] there are good reasons for believing that women have suffered more than men from the adverse impact of adjustment policies in many countries. The change in policy to one of fiscal restraint and an open competitive economy has had the effect in many cases in shifting costs from the state to women. Health service and local infrastructural cutbacks have made social reproduction more difficult, with women substituting more of their labour to cover the deficit of state provision.

Woodward (1996: 96) admet que là où l'ajustement a eu un effet défavorable sur les ménages, la charge peut tomber de manière disproportionnée sur les femmes. Il note par exemple une surcharge de travail des femmes provoquée par le besoin d'un revenu élevé, par l'introduction d'une quote-part pour les bénéficiaires des services médicaux, et par la réduction de la consommation alimentaire du ménage (ibid). Plusieurs chercheurs notent que la situation est encore pire pour les ménages gérés par une femme (Elson 1987: 23 ; Thomas-Emeagwali 1995: 4). Bakker (1994: 16) explique l'impact disproportionné par la division sexuelle du travail. Les réductions de l'offre de services publics et de produits auparavant subventionnés retombent sur la personne qui gère le ménage (ibid). Elson (1987: 17) met aussi l'accent sur la responsabilité formidable des femmes au sein du ménage:

[..]it is women who have the responsibility [...] of seeing that members of the household are fed, clothed and cared for. Women are generally closely associated with the «collective» aspects of household consumption, and their obligation to meet children's needs is generally regarded as stronger than men's. [...] It is women who must cope and devise survival strategies when household incomes fall and prices rise.

Quant aux façons dont les femmes sont touchées par les PAS, ma contribution se rattache à l'école (néo)libérale, soutenant que les femmes sont lésées par l'ajustement en fonction de leurs rôles multiples : Comme *productrices* (par la baisse du pouvoir d'achat de leurs clients due aux licenciements dans le secteur public) et comme *chef du ménage* (par la réduction des dépenses publiques et l'abolition des subventions alimentaires) (Thomas-Emeagwali 1995: 4). Cela correspond aux découvertes de

Gumbo et al (1998 :11) parmi les vendeuses à Harare sous l'ajustement. Dans la troisième phase de leur étude, les auteurs tirent la conclusion suivante :

[..]there is strong evidence to suggest that there are significant gender differentials in the social costs of adjustment. For many women, ESAP³⁴ had meant less access to basic goods and services, deterioration in the quality of life, and deepening impoverishment [..] (Gumbo et al 1998:12).

En étudiant les effets à travers l'alimentation, l'éducation, la santé et les prix, Gumbo et al (ibid) affirment que ces femmes continuent à être touchées d'une manière disproportionnée par les PAS. Les licenciements de fonctionnaires publics ont surtout eu un impact direct. Au cas où un membre du ménage a été licencié, la femme a réagi en travaillant plus dans le secteur informel. Les licenciements dans le secteur public ont aussi réduit le pouvoir d'achat des clients potentiels et aggravé la concurrence dans le secteur informel, parce que plus de gens y entrent. La combinaison d'une forte concurrence et d'une baisse de la demande a eu un impact négatif sur les femmes (Gumbo et al 1998: 10). Dans la dernière phase de leur étude, Gumbo et al (2001: 109) écrivent :

[T]he most important conclusion one can draw from all the four phases of the study is that the economic reform programme has definitively worsened the situation of the marginalised groups, especially poor, undereducated women. They have to struggle for survival on a daily basis.

Woodward (1996: 95) objecte que la libéralisation leur permet de plus facilement trouver une activité rémunérée. D'après l'étude de Gumbo et al (1998: 10 ; 2001: 109-110) très peu ont bénéficié de nouvelles possibilités offertes par la libéralisation :

The trading activities themselves did not seem to offer any opportunities for the women to expand their enterprises. The majority of women continued to sell vegetables, fruits and assortment of edible items. This [..] was largely due to [..] low profits and lack of capital. [..]The traders were [..] operating not necessarily to improve their socio-economic well-being but to survive on a day to day basis.

³⁴ Economic Structural Adjustment Program du Zimbabwe.

2.3. Qu'est-ce qui peut freiner les PAS et leur impact ?

Y a-t-il des institutions ou des rapports entre les acteurs qui peuvent *freiner* l'ajustement et son impact éventuel ? J'étudierai l'État, le clientélisme et les pauvres.

2.3.1. Des États forts, fragiles, vides et néopatrimoniaux

Parce que la mise en œuvre des PAS dépend des décisions politiques, il faudra connaître *la nature* de l'État et sa manière de traduire les pressions extérieures pour imposer l'ajustement à la société. Dans les formations sociales modernes, l'État est le principal locus du pouvoir politique. Selon Weber, *l'État moderne* repose sur un pouvoir institutionnalisé, un appareil bureaucratique, des lois universalistes et le monopole de la coercition légitime (Médard 1991: 339-340). On relie souvent l'apparition de *l'État national* au traité de paix de Westphalie en 1648. Ce qui le distingue des anciennes formes d'organisation, c'est la forte distinction entre les institutions économiques du secteur privé et les institutions politiques du secteur public. L'ordre doit être maintenu par le soutien du peuple aux organes du pouvoir et aux lois décidées par ceux-ci. Bien que l'État westphalien ait dominé comme modèle de pensée au vingtième siècle, plusieurs chercheurs notent que *l'État post colonial africain*, ainsi que ses rapports avec la population et le système international, s'en distingue (Clapham 1996: 3 ; Bøås et al 2002:12). L'étude des relations internationales de l'Afrique a souvent été basée sur une fausse conception de la nature de l'État. C'est pourquoi Clapham (1996: 4) propose une étude *du bas vers le haut* :

This view from below is especially apposite to sub-Saharan Africa [...] because its states are not only of a very recent origin [...], but have also in the great majority of cases been created by international action [...], and have been left with state frontiers which rarely correspond to pre-colonial social or geographical identities.

Alors que Clapham (1996: 9) trouve que l'État africain est le plus *fragile* du système global, Bøås et al (2002: 10) le trouvent *fragile et fort* en même temps: Il est fragile à cause de l'absence d'une bureaucratie efficace³⁵ et d'un contrôle de tout son territoire. Mais plusieurs États africains se sont montrés très stables et viables, le pouvoir étant relié à un dirigeant ou à un régime pouvant être fort. Chabal et al (1999: 1-4) les

³⁵ Selon les critères de l'Ouest (ibid).

caractérisent surtout comme *vides*, le pouvoir politique central n'ayant pas été institutionnalisé complètement au sens de se différencier de la société. Selon Ergas :

[...] les États africains peuvent varier dans leur idéologie, leur développement économique, leur style et leur leadership [...], mais ils ont tous d'une façon significative un noyau patrimonial³⁶ (dans Médard 1991: 323).

Médard (1991: 339) soutient que le *néopatrimonialisme moderne* est la forme d'État la plus couramment rencontrée en Afrique. Il se distingue de l'État moderne du fait que le processus d'étatisation y reste inachevé. Il se caractérise par la *personnalisation du pouvoir*, qui irrigue les relations politiques et administratives de l'appareil d'État. C'est la logique du patronage, du clientélisme, du népotisme et du copinage qui prédomine à tous les niveaux. Il y a aussi une *distinction faible entre l'économie et la politique* : Rechercher le pouvoir c'est aussi rechercher la richesse et vice versa (Médard 1991: 336, 341-342). Les hommes politiques ne sont pas des serviteurs de l'État, leur loyauté allant à leur famille et leurs amis, clients, communautés et régions. Ils essayent de devenir des *Big Men*, contrôlant le plus grand nombre de réseaux possible. Et plus le réseau est grand, plus le besoin de redistribuer les ressources est grand. La légitimité des élites politiques africaines vient donc de leur capacité de nourrir leur clientèle (Chabal et al 1999: 15).

L'approche néopatrimoniale a été adaptée par un grand nombre de chercheurs et critiquée par d'autres³⁷. Mais la plupart d'entre eux sont d'accord pour dire que l'État africain fonctionne entre d'une part un cadre juridique et bureaucratique rationnel et d'autre part un cadre personnifié. S'il y a une distinction formelle entre l'emploi du haut fonctionnaire et la personne, entre la politique et l'économie, en réalité ces deux sphères sont fortement enchevêtrées par des relations patron - client. Ce système crée une forme d'ordre selon une logique très différente de celle du modèle idéal de l'État westphalien (Bøås et al 2002: 12-13).

³⁶ Le patrimonialisme est un sous-type de *la domination traditionnelle* de Weber, qui repose sur une personne occupant une position d'autorité en vertu de la tradition. Sa principale caractéristique est la confusion du public et du privé. Il apparaît lorsque l'autorité politique s'exerce au-delà de la parenté, s'appuyant sur des clients qui constituent un véritable état-major administratif (Médard 1991: 325-326, 333).

³⁷ Jean-François Bayart propose la notion alternative de la 'politique du ventre' (Bøås et al 2002: 12, Médard 1991: 324).

Récemment les politologues ont attiré l'attention sur les rapports entre l'État et la société, dont le concept clé est *la société civile*³⁸ (Callaghy 1994: 232 ; Munro 1996: 211 ; Ferguson 1998: 45). Aujourd'hui cette notion est perçue comme la politique de participation: des mouvements qui agissent en faveur d'un certain type de démocratie (Callaghy 1994: 233). L'usage de cette notion est vivement critiqué. Migdal (1994: 28), Callaghy (1994: 234-236) et Chabal et al (1999: 17) ne la trouvent pas pertinente pour l'étude de l'Afrique parce que la dichotomie entre l'État et la société sous-jacente ne reflète pas les réalités sur le continent. Selon Chabal et al (1999: 26), l'État africain n'a jamais réussi à dominer la société de manière hégémonique, au lieu il a été « capturé » par la société. C'est pourquoi les chercheurs soulignent les liens entre la politique du haut et la politique du bas ; les élites politiques et leurs réseaux verticaux et patrimoniaux de clients dans toute la société (Chabal et al 1999: 22). Bref, on finit par décrire la nature de l'État africain et ses rapports avec la société par les notions de clientélisme, de logique du *Big Man* et de néo-patrimonialisme. L'ajustement peut-il les changer ? Ou le clientélisme peut-il agir sur sa mise en place ? S'agit-il en réalité de réformes dictées du dehors ?

2.3.2. *Des réformes dictées ou modifiées ?*

Les PAS constituent un échange par lequel les États africains endettés acceptent d'introduire les politiques conseillées par les IBW comme condition pour recevoir les prêts. Cet échange est négocié dans un contexte de rapport de force inégal, le pouvoir négociable des IBW étant renforcé par le fait que leur consentement reste la clé pour garantir des prêts d'autres donateurs (Clapham 1996: 170). Médard (1991: 349) note qu'il s'agit d'une contradiction entre deux rationalités différentes ; celle des IBW et celle du néo patrimonialisme. En limitant la capacité du gouvernement local de récompenser ses clients, les PAS minent la base néopatrimoniale par laquelle il essaye de se maintenir au pouvoir (Médard 1991: 348-349 ; Clapham 1996: 180).

[..] les dirigeants africains [...] scient la branche sur laquelle ils sont assis s'ils suivent de trop près les conseils de la Banque mondiale. Et ils courent le même risque s'ils ne les suivent pas (Médard ibid).

³⁸ Ferguson (1998: 46) note que le sens du concept a changé. Alors que les penseurs libéraux du 18^{ème} siècle l'attachaient au développement d'une société comme un mécanisme autorégulateur, Hegel l'utilisait pour expliquer une sphère intermédiaire entre l'État et la famille.

Clapham (1996: 173) objecte que le processus de négociation n'est pas si unilatéral qu'il paraît. Pour réaliser les réformes, les IBW ont besoin de l'État africain, l'institution qu'elles visent à réduire, d'où la notion de l'*ortodox paradox* (Nelson 1989: 10 ; Chabal et al 1999: 121, 173). Les IBW peuvent difficilement donner des critères spécifiques pour la réalisation des conditions et pour l'arrêt de l'aide au cas où elles ne sont pas introduites entièrement. Si quelques réformes sont faciles à exécuter, on peut en retarder d'autres. Les IBW ont aussi noté l'importance de ce que le gouvernement local s'en sent « propriétaire ». Cela augmente le pouvoir de négociation de ce dernier, lui permettant de morceler et retarder les programmes (Clapham 1996: 175, 177-178).

Selon Clapham (1996: 176), les autorités locales ont trois alternatives face aux IBW : Résistance, acceptation ou une combinaison de ces deux attitudes. Ayant compris que la première n'est pas viable, plusieurs gouvernements ont choisi la troisième. Pour eux, « gagner » dans ces négociations veut dire recevoir le plus possible d'aide et réaliser le moins possible de réformes. Si quelques pays ont accepté l'application complète des programmes, elle n'était pas à la portée de tout le monde. Parce que l'ajustement s'attaque aux intérêts des élites d'État, il faut un leadership qui les contrôle et qui est autonome de la bureaucratie (Clapham 1996: 177-179). D'après Chabal et al (1999: 119-120), les PAS n'ont pas atteint leur objectif d'ébranler les fondements clientélistes du pouvoir en Afrique. Par contre, entre autres par leur retour au pouvoir, certains leaders africains ont réussi à « s'ajuster à l'ajustement ». Selon Chabal et al (1999: 14,123) leur objectif n'est pas la croissance économique, mais de consacrer l'aide étranger aux pratiques patrimoniales :

*[..] personalized and infra-institutional dynamics remain stronger and more consequential than any programme of reform artificially introduced from outside.
[..] It is difficult to believe that today the continent's governments will readily heed foreign injunctions and implement the recommendations proffered by the Bretton Woods institutions [..] (Chabal et al 1999: 39-40, 136-137)*

Si on suit ce raisonnement jusqu'au bout, le gouvernement béninois ne mettra pas en place l'ajustement et il n'y aura pas d'effets sociaux à étudier. Mais face à la situation de crise, il a été obligé à accepter cette politique à un certain degré. Supposant que sa nature et ses relations avec la société se caractérisent par la logique néopatrimoniale, il est normal de s'attendre à la stratégie combinée entre la résistance et l'acceptation.

Mais, comme nous verrons dans le chapitre 4, l'introduction des PAS béninois est suivie d'un changement de régime. Et le nouveau président, un ancien membre du conseil d'administration de la BM (Marchés Tropicaux 1992: 769), était probablement dévoué à l'introduction des réformes. Il est aussi probable que le peuple, fatigué par l'ancien régime, se sentait prêt à soutenir un changement politique et économique. Plusieurs sources soutiennent notamment l'efficacité avec laquelle le Bénin a mis en place les PAS (JAE 1993: 118,131). C'est pourquoi je suppose que l'État béninois ait introduit au moins les réformes nécessaires pour avoir accès aux ressources de l'Ouest. Avant d'étudier leurs effets sociaux, il faut voir si l'État, le clientélisme ou les pauvres peuvent les freiner.

2.3.3. *Tampons contre les impacts sociaux ?*

Nelson (1992: 230) souligne qu'il ne faut pas seulement identifier la vulnérabilité des individus aux effets des PAS, mais aussi évaluer leur possibilité de se débrouiller dans des périodes difficiles; par la production des denrées alimentaires, le travail saisonnier, la location d'une chambre ou le contact avec sa famille rurale. Plus il y a des activités variées, mieux on pourra s'en sortir. Pourtant Nelson (ibid) souligne que les plus pauvres, disposant de peu de moyens, ont normalement très peu de possibilités de s'en sortir.

Il nous reste deux autres tampons potentiels contre l'impact des PAS: le clientélisme et l'aide de l'État. Si les relations patron-clients existent à tous les niveaux de la société africaine, les pauvres peuvent aussi en bénéficier. C'est pourquoi il faut vérifier si les ménages de l'enquête reçoivent des ressources de tels « patrons » ou non. Quant à *l'aide de l'État*, Nelson (1989: 97-98) affirme que les leaders politiques accordent une très faible priorité à la promotion des investissements pour les pauvres. C'est parce qu'il faut tempérer un fort engagement en calculant l'impératif de survivre politiquement (ibid). Normalement les plus pauvres du Tiers Monde ne s'expriment pas bien, ils n'ont pas de bonnes relations les uns avec les autres et participent rarement à la vie politique. Mais s'ils exercent très peu d'influence sur la politique, ils peuvent avoir de fortes relations avec des groupes plus riches et plus à même de menacer le gouvernement. En effet, ce dernier craint le plus les manifestations des pauvres urbains parce qu'ils consomment les mêmes denrées

alimentaires et utilisent les mêmes services que les classes moyennes. Les pauvres peuvent donc avoir une certaine importance politique *en alliance* avec d'autres groupes (ibid).

Une pression de l'extérieur peut aussi amener les autorités à appliquer des politiques favorisant les pauvres. On a vu que la pression internationale au nom des pauvres s'est intensifiée dans les années 80³⁹, la BM ayant fini par incorporer la réduction de la pauvreté comme objectif de l'ajustement (Nelson 1992: 233 ; Sarrasin 1997: 518-519). Sauf les DSA mentionnées, on a introduit les *Poverty alleviation programmes* (PAPs), les *Social Action Programmes* (SAPROG) et les *Social Safety Nets* (SSN) (Seshamani 1994: 60), pour compléter les PAS et réduire leurs impacts négatifs :

[...] the objective of the SDAs⁴⁰ is to strengthen the capacity of participating governments to protect the poor and vulnerable groups from bearing undue hardship as a result of structural adjustment. [...] (Thomas-Emeagwali 1995: 8)

En general, les programmes nationaux en Afrique subsaharienne sont vivement critiqués. On doute de leur capacité de répondre aux objectifs déclarés (Thomas-Emeagwali 1995: 8 ; Sarrasin 1997: 527). Sarrasin (1997: 540-541) critique le PAMSCAD⁴¹ ghanéen pour le grand retard de sa mise en place, l'absence de motivation à tous les niveaux et, surtout, son manque de crédibilité. Brand (1995: 76) et Gumbo et al (2001: 18-19) critiquent le *Social Development Fund* (SDA) zimbabwéen pour n'avoir atteint ni la population visée, ni les plus vulnérables :

The social safety net of SDF has been plagued [...] by an inappropriate targeting strategy, inadequate administrative resources for implementation, and a limited conception of the social effects of adjustment (Brand 1995:76).

Levin (1998: 8) explique la faible efficacité des programmes par le fait que les groupes devant en bénéficier sont souvent fragiles politiquement, ce qui facilite l'abus d'autres groupes plus influents. Dans sa critique des *Social Funds* (SFs), Cornia (2001: 1) tire la conclusion suivante :

[...] SFs have proven to be no panacea. Many of them were formulated with the political objective of reducing domestic opposition to the adjustment process. Greater impact on poverty would have required increased resources, more permanent relief structures, improved planning and targeting [...]

³⁹ Voir 1.2.1.

⁴⁰ Anglais pour DSA: *Social Dimensions of Adjustment*

⁴¹ *Programme of Actions to Mitigate the Social Costs of Adjustment*

Ayant vu qu'il est peu probable que ni les pauvres, ni l'État puissent freiner les effets des PAS, les relations patron-client sont seules à pouvoir le faire.

2.4. Résumé provisoire - hypothèses sur l'impact des PAS

Il est temps de formuler les hypothèses sur ce que va relever mon enquête. Elles sont basées d'une part sur mon cadre théorique établi ci-dessus, d'autre part sur les effets potentiels de chaque réforme. Comme Zack-Williams (2000: 60), je pense qu'il vaut mieux décomposer les effets des réformes pour identifier leurs impacts sociaux sur le bien-être des pauvres.

Une *réforme budgétaire* dans le cadre des PAS vise à réduire le déficit budgétaire par une réduction des effectifs et du budget public (Milward 2000: 33-34). La manière dont les dépenses sont distribuées aura des conséquences pour l'accès aux infrastructures socio-économiques et leur qualité (Larivière et al 1998: 244). Dans le contexte béninois je m'attends aux mesures suivantes :

a) Une réduction des crédits publics consacrés aux secteurs sociaux : On critique les PAS pour réduire de manière sensible les dépenses publiques versées aux soins de santé et à l'éducation (Husain 1994: 9 ; Sarrasin 1997: 522 ; Larivière et al 1998: 244). Supposant que les pauvres aient eu accès aux services avant l'ajustement, je m'attends à :

Hypothèse 1 : Les coupes dans le secteur de la santé provoquent 1) l'introduction/la hausse des quotes-parts pour les usagers sur les consultations et les médicaments, 2) des fermetures de centres de santé et 3) une qualité réduite des services. Au total cela rendra plus difficile l'accès aux services des ménages pauvres et leur donnera des services de mauvaise qualité.

Quant aux réductions des dépenses au secteur éducatif, je suppose que les enfants des femmes interrogées aient eu l'accès à l'enseignement auparavant. Je m'attends à :

Hypothèse 2 : Les coupes dans le secteur éducatif provoquent 1) l'introduction/la hausse des frais scolaires, 2) l'obligation aux parents de payer les fournitures, 3) la réduction du nombre d'enseignants dans l'école publique, 4) un nombre accru d'élèves par classe et 5) en général une qualité détériorée de l'enseignement public. Le résultat sera une offre détériorée et l'accès plus difficile des enfants à l'enseignement.

b) Une réduction des effectifs publics : Une mesure pour réduire les dépenses publiques c'est de licencier des fonctionnaires d'État. Du fait que leur entrée dans d'autres emplois est difficile, ils entrent souvent dans le secteur informel (Ribe et al 1991: 6). Supposant que les licenciés soient des clients des femmes, je m'attends à :

Hypothèse 3 : Les effets directs des licenciements seront: 1) une hausse du chômage, 2) une réduction du pouvoir d'achat des licenciés et 3) un nombre accru d'anciens fonctionnaires entrant dans le secteur informel. Les commerçantes dans le secteur informel seront frappées par a) une réduction des ventes, de la clientèle et du profit due au pouvoir réduit de leurs clients. Elles vivront aussi b) une aggravation de la concurrence due au nombre accru d'anciens fonctionnaires entrant dans le secteur. Au total, les vendeuses et leur ménage seront lésés par les licenciements dans le secteur public.

Une *réforme institutionnelle* dans le cadre des PAS vise à transférer des ressources publiques vers le secteur privé (Milward 2000: 33-34). Les mesures qui, à mon avis, peuvent exercer un impact sur les pauvres sont les suivantes :

c) Privatisation des entreprises et des services publics : La privatisation des entreprises provoquera probablement des licenciements de salariés. Je m'attends aux impacts présentés dans l'hypothèse 3. Quant à la privatisation des services, je m'attends à :

Hypothèse 4 : La privatisation des services publics (santé et éducation) provoquera l'introduction ou la hausse des contributions des usagers. Cela rendra plus difficile l'accès aux services sociaux des pauvres.

d) La liquidation des entreprises d'État jugées non viables provoquera le licenciement de leur personnel. J'en prévois les impacts présentés dans l'hypothèse 3. Je m'attends donc à une synergie des impacts au niveau micro des changements sur le marché du travail dus aux réductions des effectifs, privatisations et liquidations.

Une *réforme fiscale* dans le cadre de l'ajustement vise à augmenter les recettes publiques le plus possible par une restructuration du système de taxation. Dans un contexte de libéralisation économique, une augmentation des taxes sur les importations et sur les exportations est peu probable. Par contre, une taxe à la valeur ajoutée (TVA) sur les produits de consommation est envisagée. Elle provoque normalement une hausse des prix, ce qui réduit le pouvoir d'achat des consommateurs. Une TVA sur les denrées de première nécessité frappera les pauvres davantage parce que leur demande est moins élastique (Larivière et al 1998: 243). Supposant que les pauvres aient accès aux biens à des prix officiels, je m'attends à :

Hypothèse 5 : La hausse des prix alimentaires, provoquée par la TVA, forcera les pauvres à a) réduire leur consommation alimentaire et/ou à b) consommer des denrées alimentaires d'une qualité inférieure.

Une *réforme du commerce* comprend des mesures touchant les prix, les importations et les exportations. Alors que les prix risquent d'avoir un impact sensible sur les pauvres, il est plus difficile de retrouver l'impact des deux autres. C'est pourquoi je mets l'accent sur les mesures frappant les prix. La réforme du commerce vise à réduire le contrôle public des prix et libéraliser les prix agricoles pour faire croître la productivité du secteur agricole (Larivière 1998: 248 ; Milward 2000: 33-34). Cela provoque une forte hausse des prix alimentaires (Sarrasin 1997: 522). Supposant que les pauvres aient accès aux denrées aux prix officiels, je m'attends aux impacts exposés dans l'hypothèse 5. Je prévois donc une synergie des impacts des effets de la réforme fiscale et de la réforme du commerce sur les prix.

Compte tenu des critiques des *programmes compensatoires*, je m'attends à :

Hypothèse 6 : Les mesures compensatoires au Bénin n'atteindront pas les ménages pauvres de mon enquête.

Une *dévaluation* vise à rendre rentable l'industrie d'exportation (Milward 2000: 33-34). Elle provoque une hausse du prix des biens importés par rapport au prix des produits locaux, visant à favoriser la production locale face à l'importation et à rendre ses produits plus compétitifs sur le marché mondial. La hausse du prix des biens de première nécessité importés, comme les médicaments, réduira le pouvoir d'achat des pauvres urbains (Larivière et al 1998: 245, 248). Supposant que les pauvres aient eu accès aux médicaments importés auparavant, je m'attends à :

Hypothèse 7 : La hausse du prix provoquée par la dévaluation risque de réduire l'accès des pauvres aux biens importés, surtout les médicaments. Cela peut les forcer à utiliser des médicaments traditionnels ou de mauvaise qualité.

3.0. Méthode

Dans le processus d'évaluer l'impact des PAS au niveau micro je me trouve confrontée à plusieurs problèmes méthodologiques. Dans ce chapitre j'explique comment j'ai utilisé le cadre théorique établi dans le chapitre 2 pour aborder la vie réelle. Après la stratégie de recherche, je présenterai les variables de l'étude et la méthode de sélection pour mon enquête. Enfin je discuterai la manière dont j'ai réalisé l'enquête, la généralisation des données rassemblées et leur qualité.

3.1. Une étude de cas

Cette étude est explicative, demandant *comment* les PAS agissent sur le bien-être des pauvres (Yin 1994: 6, 15). La stratégie de l'étude de cas convient bien à une question de l'étude demandant comment. Cette stratégie se prête le mieux à l'analyse des événements contemporains où les conduites pertinentes ne peuvent pas être manipulées. (Yin 1994: 4, 8, 20-21). Si la présente étude porte en partie sur le passé et repose sur des sources propres à la stratégie de l'histoire, c'est une étude de cas qui met aussi l'accent sur la vie contemporaine en reposant entre autres sur des entretiens.

3.1.1. L'unité d'analyse - les ménages ou les femmes ?

Yin (1994: 23) caractérise la définition de l'unité d'analyse comme un problème essentiel de l'étude de cas. L'objet de l'étude présente est les PAS béninois et leur impact sur le bien-être des ménages pauvres. Mais il s'agit d'une part de *ménages*, et d'autre part de *femmes* les gérant. Peut-on distinguer entre leur situation ? Comme on va voir, les Béninoises jouent souvent un rôle clef au sein du ménage, et leur revenu va aux besoins essentiels de ce dernier. Un accroissement de leur activité professionnelle serait probablement ressenti par le ménage. C'est pourquoi je traite les femmes et leur ménage simultanément, ce dernier restant l'unité d'analyse.

3.1.2. *La période étudiée*

L'aspect du temps peut poser des problèmes méthodologiques pour une étude sur l'impact de l'ajustement (Brydon et al 1995: 63 ; Mkandawire 1999: 49-51). Mon étude couvre la période qui va de 1989 (juste avant la mise en œuvre du PAS I béninois) à 2001 (l'année de mon enquête et après la mise en place des PAS). J'essaye de déterminer l'évolution du bien-être des ménages pendant cette période, et d'établir le lien qui existe entre celle-ci et les PAS. Beaucoup de gens ont reconnu qu'il faut du temps pour voir les effets de l'ajustement. Il risque d'avoir des effets néfastes à court terme, mais des avantages à long terme (Levin 1998: 17 ; Mkandawire 1999: 49-51). C'est pourquoi la BM souligne l'importance de distinguer entre les effets à court et à long terme. Le problème, c'est que l'institution ne définit pas ces deux concepts de temps. Je considère une période de 12 années assez longue pour qu'on puisse relever à la fois les impacts à court terme et à terme moyen, sinon ceux à long terme. La durée de la période étudiée risque de poser un autre problème : la possibilité que la femme ait oublié sa situation il y a 12 ans, ce qui peut me « sous-informer » (Mordal 1989: 152). Pour l'aider à se rappeler, j'ai divisé la période en trois phases, chacune liée à un grand événement⁴² national (Mordal 1989: 155) : *La phase 1*, se situant avant le premier PAS (1989), est liée à la période juste antérieure à la Conférence nationale de 1990. *La phase 2* se situe au début de la mise en œuvre des PAS avant la dévaluation. Pour donner aux changements le temps d'agir, mes questions portent sur la fin de cette période ; l'année 1993. *La phase 3* est liée à la période ultérieure à la dévaluation.

3.1.3. *Les sources*

Dans une étude de cas, il faudra que les faits soient corroborés par deux ou plusieurs sources. Elle peut se baser sur un mélange de données quantitatives et qualitatives (Yin 1994: 14, 78). D'après Mikkelsen (1995: 150), il est même nécessaire d'ajouter des indicateurs qualitatifs aux indicateurs quantitatifs dans une analyse de la pauvreté. Ici je me base sur :

⁴² J'ai envisagé de prendre les règnes présidentiels (Kérékou I (1989), Soglo 1991-1996, Kérékou II 1996-2001). Mais un tel choix risque de provoquer des réponses biaisées par les préférences politiques. Pour les événements choisis, voir 4.1.1. et 4.2.2.

*Des données qualitatives primaires*⁴³ : a) 30 entretiens structurés sur le terrain avec des bénéficiaires de l'ONG ECHOPPE (Echange pour l'Organisation et la Promotion des Petits Entrepreneurs). b) Une dizaine d'entretiens moins structurés avec des informateurs clefs - des représentants locaux d'institutions publiques et d'ONG – visant à avoir des renseignements sur les PAS et la situation de la population. c) Ma correspondance personnelle avec le coordinateur national et mon assistant d'ECHOPPE concernant les bénéficiaires de leur organisme.

Des données quantitatives et qualitatives secondaires : des rapports locaux sur les PAS béninois, la situation socio-économique de la population et l'évolution économique et politique du pays. Les données quantitatives comprennent des statistiques sur la pauvreté, les prix, l'emploi et les services publics.

Des données empiriques portant sur l'ajustement dans d'autres pays africains. Il s'agit surtout des études de Gumbo et al (1995, 1998 et 2001) sur les vendeuses du secteur informel à Harare et des études sur le secteur informel tanzanien (Lugalla 1997) et ghanéen (Manu 1994). Mon étude est donc partiellement comparative. Malgré le risque d'avoir des problèmes de comparaison, on a vu que les PAS africains se ressemblent beaucoup. De toute façon cette étude ne vise pas à faire une généralisation statistique appliquée à la population⁴⁴. Ces contributions fonctionnent avant tout comme un fondement pour les hypothèses élaborées dans le chapitre 2.

3.2. Présentation des variables

Voyons maintenant les variables de l'étude et leurs définitions opérationnelles, c'est-à-dire les opérations de mesure précises utilisées (Hellevik 1996: 453).

3.2.1. La variable dépendante

La variable dépendante de l'étude est *l'impact des PAS sur le bien-être des ménages pauvres*. Compte tenu de la complexité du sujet et du faible niveau éducatif des femmes interrogées, l'enquête ne vise pas à une discussion sur l'impact des PAS. Par contre j'ai choisi des thèmes permettant de constituer un indicateur composite pour

⁴³ Pour a), voir chapitre 5 et l'appendice. Pour b), voir chapitre 6.

⁴⁴ Voir 3.4.

mesurer le bien-être (Mikkelsen 1995: 88). Les indicateurs, des « proxies » pour les choses réelles, sont devenus la pierre angulaire dans le processus de mesurer le changement au niveau micro (Mikkelsen 1995: 84-85). Mais plusieurs chercheurs doutent de la possibilité de donner une seule mesure du niveau de vie (Føllesdal 1994: 20-21). Je trouve le niveau de vie/le bien-être multiforme. Sur la base de la définition théorique du bien-être et des hypothèses présentées dans le chapitre 2, j'ai choisi les indicateurs suivants: l'évolution de 1989 à 2001 de l'activité et du revenu de la femme, de la consommation alimentaire du ménage, de l'accès de celui-ci aux services médicaux et à la scolarisation des enfants.

Selon mes hypothèses élaborées dans le chapitre 2, *l'activité professionnelle et le revenu*⁴⁵ des femmes seront affectés par les PAS, dont le changement sera ressenti par leur ménage. J'ai demandé aux femmes comment allait leur activité en 1993 par rapport à 1989, et en 2001 par rapport à 1993. J'ai posé la même question au sujet de leurs ventes, leur concurrence et leur clientèle, qui sont des définitions opérationnelles de leur activité. Quant à leur revenu, les femmes m'ont donné leur chiffre d'affaires⁴⁶ moyen par jour, ce qui veut dire l'ensemble des ventes réalisées dans le cadre de leur activité (Marius Biauou 2002 [correspondance personnelle]). D'après mes hypothèses, *la consommation alimentaire*⁴⁷ du ménage sera touchée par les PAS. Elle sera mesurée par le nombre de repas par jour, la composition du menu et la qualité/la quantité des denrées consommées depuis 1989. J'ai aussi demandé aux femmes d'esquisser l'évolution des prix alimentaires dans la même période. Leurs réponses seront confrontées aux données secondaires sur les prix.

Selon mes hypothèses, les PAS rendront plus difficile *l'accès des pauvres aux services de santé*⁴⁸. Il sera mesuré par leur accès aux consultations médicales et aux médicaments modernes depuis 1989. La définition opérationnelle de ce premier est la possibilité de consulter le médecin en cas de maladie. J'ai demandé aux femmes s'il était plus facile ou plus dur de payer une consultation en 1993 qu'en 1989, et en 2001

⁴⁵ Voir les parties VI et VII du questionnaire.

⁴⁶ Vente de marchandise + production vendue. Or une étude du bénéfice serait plus intéressante : Le chiffre d'affaires moins le coût de revient des produits vendus. C'est le résultat final d'une opération augmentant la richesse de l'entreprise. Un chiffre d'affaires important ne veut pas forcément dire un bénéfice important (ibid). Mais à défaut d'avoir ce dernier, on a choisi de travailler sur l'autre. Voir 5.2.4.2.

⁴⁷ Voir la partie III du questionnaire.

qu'en 1993. Pour voir si la hausse des prix prévue les a obligées à avoir recours aux « services traditionnels », j'ai demandé si elles allaient voir quelqu'un d'autre que le médecin en cas de maladie. L'accès aux médicaments, quant à lui, sera mesuré par la possibilité d'acheter des médicaments à la pharmacie depuis 1989. J'ai demandé aux femmes s'il est plus facile ou plus dur d'y acheter les médicaments qu'avant. Pour savoir si la hausse prévue les a obligées à acheter des médicaments traditionnels, j'ai demandé si elles achetaient des médicaments ailleurs. Ces résultats seront confrontés aux données secondaires sur les prix des soins de santé, ainsi qu'aux dépenses publiques consacrées aux secteurs sociaux depuis 1989.

Je m'attends à ce que les PAS rendent plus difficile *l'accès des enfants à l'éducation*, outre une *baisse de la qualité de l'enseignement public*. L'accès sera mesuré par l'évolution des frais scolaires depuis 1989, le paiement des fournitures scolaires et le retrait des enfants de l'école. Pour la qualité de l'enseignement, j'ai demandé aux femmes leur avis à ce sujet et sur l'évolution du nombre d'élèves par classe depuis 1989. La figure 3.1. résume l'indicateur composite du bien-être :

Figure 3.1. La variable dépendante - indicateur composite et définitions opérationnelles

Variable dépendante	Impact des PAS sur le bien-être des ménages pauvres			
Indicateurs	a) Activité et b) revenu	Régime alimentaire	Accès aux services de santé	c) Accès à l'éducation/ d) qualité de l'enseignement
Définitions opérationnelles	<ul style="list-style-type: none"> a) • activité • ventes • concurrence • clientèle b) • chiffre d'affaires 	<ul style="list-style-type: none"> • nombre de repas par jour • composition du menu • qualité/quantité des denrées consommées • prix des denrées 	<ul style="list-style-type: none"> • accès aux consultations et leur prix • accès aux médicaments et leur prix • consommation de médicaments traditionnels 	<ul style="list-style-type: none"> c) • frais/fournitures scolaires • retrait des enfants de l'école depuis 1989 d) • qualité de l'enseignement • nombre d'élèves par classe

J'ai vérifié les indicateurs du bien-être dans les trois phases (en 1993 par rapport à 1989 et en 2001 par rapport à 1993). J'ai aussi demandé s'il y a du bien-être chez les ménages. J'aurai dû poser la même question sur 1989 et 1993, ce que je n'ai pas fait.

⁴⁸ Voir la partie V du questionnaire.

3.2.2. Les variables intermédiaires

On a vu que les PAS peuvent agir dans trois domaines au niveau méso, qui sont les variables intermédiaires⁴⁹ mon étude : *le marché du travail*, *les prix des produits et des services* et *l'offre de services publics*. Voici leurs définitions opérationnelles :

Figure 3.2. : Les variables intermédiaires - indicateurs et définitions opérationnelles

Variables intermédiaires	Effets des PAS au niveau méso		
Indicateurs	Travail	Prix	Offre de services publics
Définitions opérationnelles	Evolution <ul style="list-style-type: none"> • du chômage • de l'optimisme quant à l'avenir • du nombre des licenciés du secteur public entant dans le secteur informel 	Evolution des prix des : <ul style="list-style-type: none"> • produits alimentaires • médicaments • consultations médicales • frais scolaires 	Evolution des dépenses publiques consacrées aux secteurs de la santé et de l'éducation

Dans le chapitre 4 je présenterai l'évolution dans ces trois domaines dans le contexte béninois de 1989 à 2001, sur la base des données secondaires. Elle sera confrontée aux résultats de mon enquête (chapitre 5) dans l'analyse que j'en fais (chapitre 6).

3.2.3. Les variables indépendantes

La variable indépendante de l'étude c'est les trois *programmes d'ajustement structurel* béninois. Comme nous verrons dans le chapitre 4, ils comportent tous d'à peu près le même type de réformes⁵⁰, c'est-à-dire des réformes traditionnelles d'ajustement. J'ai choisi de traiter les trois PAS simultanément en analysant les réformes et leurs mesures indiquées dans la figure 3.3. Ensemble ces réformes constituent un indicateur opérationnel composite pour mesurer les PAS béninois :

Figure 3.3. La variable indépendante - indicateurs et définitions opérationnelles

Variable indépendante	Les programmes d'ajustement structurel (Les PAS I, II, III béninois)				
Indicateurs	Réforme budgétaire	Réforme institutionnelle	Réforme fiscale	Réforme du commerce	Mesures compensatoires
Définitions opérationnelles	<ul style="list-style-type: none"> • réduction des dépenses publiques consacrées aux secteurs de la santé et de l'éducation • réduction des effectifs publics 	<ul style="list-style-type: none"> • privatisation des entreprises et des services publics • liquidation des entreprises d'État 	<ul style="list-style-type: none"> • introduction d'une taxe à la valeur ajoutée (TVA) 	<ul style="list-style-type: none"> • libéralisation des prix 	<ul style="list-style-type: none"> • création de nouveaux emplois • assistance financière aux micro-entreprises • le Fonds social

Mkandawire (1999: 49) souligne les difficultés à distinguer entre l'impact des PAS et l'impact des facteurs extérieurs qui peuvent agir sur la même variable. Pour ce faire,

⁴⁹ Il y a en grand nombre d'autres variables intermédiaires qui peuvent agir sur le bien-être des ménages, comme par exemple un changement sur le plan familial (mort du mari, divorce) ou une année de mauvaises récoltes. Je n'ai pas l'occasion de toutes noter et évaluer dans le cadre de ce mémoire.

⁵⁰ Seulement dans les PAS II et III on a fait intégrer des objectifs sociaux, contrairement au PAS I. Voir 4.2.

j'ai essayé d'évaluer l'impact d'autres variables potentielles. Il est impossible de les tous identifier. Je trouve les facteurs suivants les plus importants :

La crise économique: Dans le débat sur l'impact social des PAS, la BM a introduit deux arguments opposés. D'abord elle considère qu'il faut connaître la crise économique ayant mené à l'ajustement structurel en Afrique. Elle affirme que les pauvres ont été frappés par le déclin économique général dû à cette crise, les femmes pauvres en ville par la baisse de leurs revenus, la hausse des prix et la réduction de l'offre de services sociaux (BM 1994a: 164-165). Voilà justement les variables intermédiaires qui permettront de mesurer l'impact des PAS ici. Comment distinguer ce dernier et l'impact de la crise ? Quelques chercheurs critiquent les analyses « avant et après l'ajustement » pour ne pas avoir fait cette distinction (Sahn 1997: 8). Il y a aussi l'affirmation selon laquelle la situation serait encore pire sans l'ajustement⁵¹ (Chossudovsky 1997: 69). Pour réfuter les critiques, certains chercheurs comparent les pays ayant introduit l'ajustement aux pays ne l'ayant pas fait (Sparr 1994: 20). Zack-Williams (2000: 60) objecte que cela pose des problèmes de comparaison. L'approche la plus pertinente, d'après lui, pour étudier l'impact social des PAS, c'est celle choisie ici⁵² : décomposer l'impact de chaque réforme sur les différents groupes sociaux. On peut difficilement savoir comment la situation aurait été sans la mise en place des PAS, et il est difficile de distinguer entre l'impact de la crise du pays et l'impact de l'ajustement. Si je ne peux pas exclure une synergie de ces deux, j'essaie d'isoler l'impact des PAS à un certain degré par cette décomposition et par l'introduction d'une phase intervenant au cours de leur mise en œuvre, et non seulement avant et après l'ajustement.

Le changement de régime politique: Le Bénin a vécu un changement de régime vers la démocratie au début des années 90⁵³. A l'époque, les donateurs ont posé des conditions liant l'aide financière à la mise en place de réformes qui mèneraient à un système compétitif et pluraliste dans le pays bénéficiaire. Depuis lors la consolidation d'une telle démocratie libérale fait partie des objectifs de la BM (Abrahamsen 2000: 30-32). J'aurais donc pu inclure la libéralisation politique dans le cadre des PAS

⁵¹ *The counterfactual argument* déjà mentionné. Voir 1.2.1.

⁵² Voir 2.4.

béninois. Mais vu que cela aurait compliqué mon étude, je ne l'ai pas fait. Pourtant je n'exclus pas la possibilité qu'elle puisse avoir un impact positif sur la vie de pauvres.

La dévaluation : Comme on l'a vu dans le chapitre 2, les pauvres en ville sont très vulnérables à la hausse des prix provoquée par une dévaluation. Le F CFA a été dévalué en 1994 au niveau régional. Il est difficile d'isoler ces effets des effets des PAS béninois. Compte tenu du fait que la dévaluation se trouve normalement parmi les objectifs de l'ajustement et qu'elle était souhaitée par les IBW⁵⁴, j'aurais pu la traiter dans le cadre des PAS. Pourtant j'ai choisi de la voir comme une variable indépendante parce qu'elle ne fait pas, strictement parlé, partie de l'ajustement béninois. Ce choix ne m'empêchera cependant pas de percevoir la dévaluation comme un facteur qui renforce l'impact des PAS béninois. Pour vérifier ses effets, j'en ai tenu compte dans le découpage de la période étudiée. Alors que la phase 2 représente une situation de PAS avant la dévaluation, la phase 3 représente une situation de PAS après la dévaluation. Cela me permet à un certain degré de distinguer entre les deux.

La lutte contre la pauvreté : On verra que le gouvernement béninois a élaboré des programmes pour réduire la pauvreté pendant la mise en place des PAS⁵⁵. Une amélioration éventuelle du bien-être des ménages peut être le résultat des ces programmes, ce qui risque de 'masquer' l'impact négatif éventuel des PAS. C'est pourquoi je vais voir de plus près si ces programmes ont agi sur les ménages sélectionnés. Il faut tenir compte simultanément des mesures compensatoires introduites dans le cadre des PAS et d'autres programmes extérieurs. Les deux ont pour but d'aider les secteurs sociaux, alors que les mesures compensatoires visent aussi à la création des emplois⁵⁶. En demandant aux femmes si elles ont reçu une aide publique dans ces domaines depuis 1989⁵⁷, j'essaye d'évaluer leur impact éventuel sur leur bien-être.

⁵³ Voir 4.1.1.

⁵⁴ Voir 4.2.2., 4.3.2. et l'encadré 4.5.

⁵⁵ Voir 4.2 et l'encadré 4.5.

⁵⁶ Voir 4.3.2., la figure 3.2. et l'encadré 4.5.

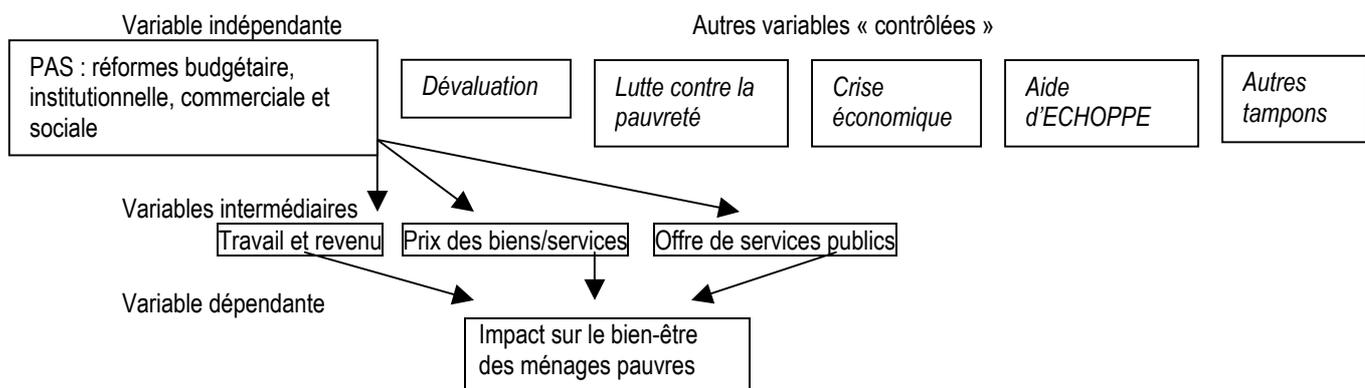
⁵⁷ Voir la partie VII du questionnaire.

L'aide d'ECHOPPE : Le choix de coopérer avec une ONG qui offre de l'aide financière à ses bénéficiaires⁵⁸ pose un problème : L'aide risque d'améliorer le bien-être des bénéficiaires et de 'masquer' l'impact négatif éventuel des PAS. Ce problème se ne pose que pour la phase 3, ECHOPPE s'étant établi à Cotonou seulement en 1994. Pour vérifier l'impact éventuel de l'aide sur leur bien-être, j'ai demandé directement aux femmes leur avis à ce propos. Je peux vérifier à quel point leurs réponses sont déformées, compte tenu de la présence d'un représentant d'ECHOPPE au cours de l'entretien, en comparant leur bien-être dans les phases 1 et 2 à celui de la phase 3. S'il n'y a pas eu d'amélioration, l'aide n'a probablement pas perturbé l'impact des PAS.

Des tampons éventuels : Il y a deux tampons potentiels pouvant freiner l'impact éventuel des PAS : les possibilités des pauvres de se débrouiller et le clientélisme. Ces premières seront mesurées par la production alimentaire du ménage, l'autre par les revenus réguliers des femmes (à part leur chiffre d'affaires et l'aide reçue d'ECHOPPE) : l'aide financière privée et régulière d'autres organismes privés, de leur mari ou d'autres personnes, y compris les *Big men*.⁵⁹

Ayant présenté d'autres variables indépendantes potentielles et la manière de « contrôler » leur impact, on peut éviter de faux liens. Le modèle 3.1. résume la façon d'analyser l'impact des PAS sur le bien-être des ménages.

Modèle 3.1. Modèle d'analyse de l'impact des PAS sur le bien-être des ménages pauvres⁶⁰



⁵⁸ Voir 3.3.1. et 5.1.

⁵⁹ Voir la partie VII 2), 3), 5) et 6) du questionnaire.

⁶⁰ Comme je l'ai déjà expliqué, je vais dans les deux sens : 1) du bas vers le haut dans l'enquête, en notant l'évolution du bien-être des ménages et en la liant aux changements des variables intermédiaires. 2) du haut vers le bas dans les hypothèses, sur lesquelles le questionnaire se base, notant l'impact des PAS sur les mêmes variables intermédiaires.

3.3. L'enquête

3.3.1. Méthode de sélection

J'ai décidé de trouver les femmes pauvres par l'intermédiaire d'une ONG. Au Bénin il y a des ONG offrant différents types d'aide aux femmes, par exemple des cours d'alphabétisation⁶¹ ou des petits crédits. Le choix de ce dernier type d'aide pose le problème de perturbation mentionné ci-devant. Pourtant ECHOPPE aide des gens qui se trouvent à l'échelon le plus bas de la société (Dossou-Yovo 2001a [entretien])⁶², ce qui pour moi a été une garantie de trouver les femmes pauvres. Puisque l'étude présente ne vise pas à faire une généralisation statistique, j'ai trouvé le nombre de 30 femmes suffisant pour pouvoir dégager des tendances. Pour la même raison je n'ai pas fait une sélection selon des critères représentatifs, mais selon les critères suivants (basés sur des renseignements trouvés dans leur dossier à ECHOPPE) :

Education et formation professionnelle : Une personne pauvre dans le Tiers Monde a souvent un faible niveau de formation (Sahn 1997: 26). C'est pourquoi j'ai choisi les femmes selon leur niveau d'éducation et de formation professionnelle.

Situation matrimoniale/responsabilité au sein du ménage : Mon objectif était de trouver des femmes gérant leur ménage. Selon le coordinateur national d'ECHOPPE (Dossou-Yovo 2001a [entretien],) le concept de 'chef de ménage féminin' ne reflète pas forcément la situation matrimoniale de la femme. Au Bénin, il y a la polygamie, ce qui veut dire que l'homme a plusieurs femmes. Souvent une femme mariée ne vit pas avec son mari et elle paye les dépenses de son ménage. Donc, j'ai cherché des femmes mariées dont le dossier indique qu'elles les payent seules (leur mari travaille à l'étranger, il est chômeur ou retraité), et des femmes non-mariées (veuves, séparées et divorcées).

Age : Dans une analyse des changements à long terme qui sont provoqués par un phénomène extérieur, il est important de vérifier l'âge des personnes interrogées parce que des gens d'âges différents représentent des expériences différentes (Mikkelsen 1995: 104). Souvent la situation d'une jeune femme a beaucoup changé

⁶¹ Mais vu que l'analphabétisme touche plusieurs couches sociales au Bénin, on aurait risqué de ne pas trouver les pauvres par en choisissant ce premier type d'aide (Heike Wach (2001)[entretien]).

⁶² Voir aussi 5.1.

depuis 12 ans : En 1989 elle vivait probablement à la maison chez ses parents, sans enfants, ni travail. Bref, elle risque d'avoir du mal à expliquer les changements extérieurs pendant la même période. Même si une femme plus âgée a pu connaître de grands changements (par exemple un divorce), il est probable que sa situation est restée plus stable. Elle a aussi plus d'expérience que les jeunes. Bref, elle peut plus facilement donner son avis sur les changements à long terme. C'est pourquoi j'en ai sélectionné plus que de jeunes.

Lieu : Parce que le sud du pays est traditionnellement favorisé par rapport à la région du nord (PNUD 1998: 46, 58), j'ai voulu mener mon enquête dans une ville côtière (Cotonou) et une ville plus au nord (Parakou). On a fini par travailler seulement sur Cotonou, à cause de la courte durée de mon séjour et faute de trouver une ONG du même type qu'ÉCHOPPE à Parakou. Je n'ai pas sélectionné les femmes selon des quartiers précis de Cotonou, par exemple les quartiers les plus pauvres, parce que les bénéficiaires d'ÉCHOPPE habitent un peu partout. Si elles, pour être aidées, sont pauvres, leur quartier n'aura pas d'importance pour leur pauvreté.

J'aurais dû vérifier si les renseignements dans les dossiers étaient toujours corrects, en plus de prévenir de notre visite en avance. C'était difficile à cause de l'absence de téléphone, de la distance entre le bureau et leur résidence, et du temps limité que j'ai eu sur le terrain. Ayant fini par chercher les femmes le jour même de l'entretien, on a eu du mal à les trouver toutes. A la fin de mon séjour, il m'en manquait quatre. J'ai demandé à l'assistant de les chercher selon les critères mentionnés ici.

3.3.2. *Type d'entretiens*

Malgré ma connaissance des PAS en Afrique, je ne me sentais pas capable de faire des entretiens quantitatifs. Même si j'avais déjà établi les hypothèses sur le lien entre les PAS et les pauvres, je ne connaissais pas suffisamment bien leur situation pour élaborer des catégories de réponses fermées à mes questions. A la place, j'ai fait des entretiens qualitatifs avec des réponses ouvertes. Parce qu'il fallait aborder des sujets attentivement sélectionnés pour pouvoir établir le lien entre la situation du ménage et les PAS, j'ai fait des entretiens qualitatifs structurés basés sur un questionnaire⁶³.

⁶³ Voir l'appendice.

Mikkelsen (1995: 103) appelle ce type d'entretiens, dans lesquelles la formulation et l'ordre des questions sont prédéterminés, standardisés et ouverts. S'ils facilitent l'organisation et l'analyse des données, ils offrent moins de flexibilité quand on s'adresse à des milieux différents, les questions et les réponses risquant d'être sans rapport (ibid). Pour y remédier, je n'ai pas toujours suivi l'ordre du questionnaire et j'ai constamment vérifié la pertinence des questions en évaluant s'il fallait poser d'autres questions sur la situation de chaque femme.

3.3.3. *Autres thèmes abordés*

En plus des thèmes déjà mentionnés, j'ai interrogé les femmes sur :

L'ajustement : Pour ne pas sous-estimer leur niveau de connaissance, je leur ai demandé si elles avaient entendu parler des PAS et si elles pouvaient les expliquer. Si elles étaient capables de répondre, je leur ai demandé leur avis sur leur impact. Chez les autres on n'a plus discuté ce sujet pour qu'elles ne se sentent pas obligées à répondre (Mikkelsen 1995: 111 ; Rubin et al 1995: 135). Vu la complexité du sujet, je l'ai mis vers la fin du questionnaire pour ne pas compromettre leur volonté de répondre aux autres questions (Mikkelsen 1995: 111, Rubin et al 1995: 134).

La pauvreté : Si les bénéficiaires d'ECHOPPE sont par définition pauvres, je voulais connaître leur conception de la pauvreté⁶⁴ et si elles trouvaient leur ménage pauvre. Pour voir l'évolution de sa pauvreté, j'ai demandé si le ménage avait été pauvre dans les deux phases précédentes.

La responsabilité : Pour avoir une idée de la situation du ménage, j'ai demandé des précisions sur le nombre de membres du ménage et le nombre d'enfants à charge. J'ai aussi demandé qui a la responsabilité du ménage et qui paye ses dépenses⁶⁵. Au cas où la femme a affirmé que son mari était responsable, avant de dire qu'elle payait les dépenses, je l'ai classée comme chef du ménage. Pour voir si la responsabilité a changé, j'ai demandé qui payait ces dépenses en 1989 et en 1993.

On peut facilement critiquer mon questionnaire pour comporter trop de questions. Si la plupart sont basées sur les hypothèses établies dans le chapitre 2, ce n'est pas le cas de toutes. Je les ai trouvées nécessaires à cause de la complexité des PAS et de ma

⁶⁴ Pour les définitions participantes, voir 2.1. et 5.2.2. Pour la pauvreté des bénéficiaires d'ECHOPPE, voir 3.3.1. et 5.1.

faible connaissance du pays au début de l'étude. Un des inconvénients d'un long questionnaire, c'est qu'il risque de fatiguer les femmes (Rubin et al 1995: 136) de sorte qu'elles répondent sans avoir assez réfléchi.

3.3.4. Assistance et traduction

Un membre du personnel local d'ECHOPPE m'a assistée au cours des entretiens. L'avantage de son aide, c'était sa connaissance de la société, des langues locales et des bénéficiaires. Sa présence a créé une ambiance de confiance, ce qui est très important pour avoir des réponses sincères (Rubin et al 1995: 136-137). Même si j'ai pratiqué la langue française au Bénin, les pauvres sont souvent non-francophones. Chez les non-francophones l'assistant a servi d'interprète et traduit⁶⁶ dans les langues locales, à savoir le yoruba, le fon ou le mina. Au cas où je ne comprenais pas la réponse, j'ai demandé à la femme de l'approfondir, comme le conseille Mikkelsen (1995: 109). Là où l'assistant parlait longtemps avec la femme, je lui ai demandé de m'expliquer le contenu de leur conversation. Et j'ai souvent posé des questions subsidiaires, comme le conseillent Mikkelsen (ibid) et Rubin et al (1995: 212-213)⁶⁷. Malgré mon inquiétude, la présence d'un homme n'a pas empêché la femme de parler (puisque au Bénin c'est traditionnellement l'homme qui donne son avis alors que la femme se tait (PNUD 1998: 26). Et j'ai essayé de réduire le risque de ce que sa présence provoque des réponses biaisées par peur de critiquer l'ONG (par exemple sur la réussite de l'aide⁶⁸).

3.4. Validité, fiabilité et généralisation des données

Il y a plusieurs tests pour évaluer la qualité d'une recherche sociale empirique (Yin 1994 :32). *La validité* concerne la pertinence des données pour le sujet de l'enquête (Hellevik 1999: 183). Dans une étude de cas il est difficile d'évaluer *the construct validity* : des mesures opérationnelles exactes pour les concepts étudiés (Yin 1994:

⁶⁵ Voir la prédefinition sous II 5) du questionnaire.

⁶⁶ J'ai posé chaque question et l'assistant l'a répétée dans la langue locale, avant de traduire la réponse en français. Si cette manière de travailler a pris du temps, elle m'a donné garantie qu'on posait les questions comme il fallait.

⁶⁷ C'est moi qui ai noté les réponses sans les avoir enregistrées sur bande magnétique. Non seulement la présence d'un magnétophone risquerait de susciter la méfiance de la femme, la transcription en serait longue à cause des séquences de traduction.

⁶⁸ Voir 3.2.3.

33-34). Pour y remédier, j'ai utilisé plusieurs sources qui donnent des mesures multiples du même phénomène, ce qui me permet de faire une triangulation des données⁶⁹ visant à corroborer le même fait (Yin 1994: 92). Par la validité interne on élabore des liens de cause à effet, montrant que certaines conditions mènent à d'autres conditions (Yin 1994: 33). J'ai essayé de distinguer ces premières des faux liens. D'après les conseils de Yin (ibid), je fais aussi un *pattern matching* en reliant les données empiriques aux hypothèses théoriques. Ainsi je compare un 'modèle' basé sur ces données à un 'modèle' préétabli. Si ces deux coïncident, la validité interne de l'étude en sera renforcée (Yin 1994: 106). Cette base théorique nous permet enfin de *généraliser* les conclusions de l'étude au niveau théorique au lieu de faire une généralisation au niveau d'une population (Yin 1994: 10, 27, 31). Une telle généralisation analytique est, selon Yin (1994: 30), l'objectif de l'étude de cas. La qualité des résultats sera meilleure s'ils confirment la même théorie et non pas une autre théorie opposée.

La fiabilité des données veut dire l'exactitude du processus de mesure. L'objectif est de réduire les erreurs et les déformations de l'étude. Pour être fiables, il faut que les opérations de l'étude, par exemple la collecte des données, puissent être répétées et donner les mêmes résultats (Yin 1994: 33, 36 ; Hellevik 1999: 183). J'ai suivi le conseil de Yin (1994: 64) en élaborant un protocole de l'étude de cas comportant un plan pour la collecte des données et les questions de l'étude de cas. J'ai aussi gardé les réponses des femmes interrogées et élaboré une base de données. Ce qui risque de réduire la fiabilité de mes données, c'est que j'ai ajouté quelques nouvelles questions au début de l'enquête. Donc, il me manque quelques réponses. En plus, il y avait des cas où la femme n'avait pas de réponse ou elle ne se souvenait pas de sa situation d'auparavant. Ces cas sont classifiés comme « pas de réponse » ou « ne sait pas » dans la base de données, ce qui permet aux autres d'évaluer le processus de la collecte.

⁶⁹ Par exemple j'ai interrogé les femmes sur l'évolution des prix depuis 1989, en outre de présenter des statistiques sur les prix dans la même période et d'autres sources secondaires portant sur l'évolution des prix.

4.0. Présentation des données secondaires

Dans ce chapitre je rappellerai brièvement l'histoire politique et économique récente du Bénin, avant de présenter les PAS, le développement humain et le statut des femmes. A la fin j'évoquerai l'évolution des secteurs sociaux, du marché de l'emploi et des prix.

4.1. L'évolution politique et économique du pays

4.1.1. De l'enfant malade au modèle démocratique

Le Bénin, ancienne colonie française, précédemment appelé Dahomey, a accédé à l'indépendance en 1961. Son histoire politique depuis lors est marquée par trois grandes périodes. De 1961 à 1972, le pays était victime d'une instabilité politique très poussée, ce qui lui a valu le cliché de *l'enfant malade de l'Afrique* (Le Défi Humain 2000: 5) On y trouvait toutes les « maladies » d'une société caractérisée par une crise politique (une série de coups d'État), sociale (tribalisme et népotisme) et économique (Akindès 1995: 264). Outre les affrontements d'intérêts régionaux pour le contrôle de l'État, on note l'absence d'un système économique stable. Malgré la volonté affichée de promouvoir le secteur privé, il était quasiment inexistant, tandis que les pratiques extractives et prédatrices des tenants du pouvoir furent exacerbées par le caractère éphémère des gouvernements (PNUD 1997: 79 ; Le Défi Humain *ibid*).

Au cours de la deuxième période (1972-89), un système politique et économique basé sur le marxisme-léninisme et le parti unique⁷⁰ a été adopté (Le Défi Humain *ibid*, PNUD *ibid*). Akindès (1995: 264-265) explique le coup d'État militaire et révolutionnaire du général Mathieu Kérékou en 1972 comme un événement ayant lieu face au chaos qui caractérisait la politique intérieure à l'époque. Le gouvernement s'engagea sur une voie institutionnelle et idéologique nouvelle pour chasser le passé et marquer un tournant politique. Il a légitimé le nouveau régime par le choix du marxisme-léninisme (*ibid*). Cette période fut caractérisée par la volonté

⁷⁰ Le Parti révolutionnaire du peuple béninois (PRPB).

manifeste d'introduire une politique d'indépendance nationale. L'ambition était de bâtir une économie nationale souveraine dont l'agriculture serait la base et l'industrie le moteur. Cette stratégie n'a pas porté les fruits escomptés (Le Défi Humain 2000: 5). On a vu se consolider un régime bureaucratique caractérisé par la toute-puissance du secteur d'État, la quasi-disparition du secteur privé et un contrôle étroit de tous les déterminants de l'activité économique concurrentielle : prix, salaires, importations et exportations. Selon PNUD (1997: 79), d'importants intérêts se sont cristallisés dans la bureaucratie, qui fonctionnait comme une vaste machine politique alimentée par le népotisme et le clientélisme. La gestion s'y trouvait au plus bas niveau d'efficacité, du fait que très peu d'entreprises d'État étaient rentables. L'introduction d'un programme d'austérité en 1986 n'a pas réduit les déséquilibres économiques. La situation s'est aggravée à partir de 1988, l'État n'arrivant plus à payer régulièrement ses salaires (Akindès 1995: 263).

Après des années de négociations avec le FMI, le gouvernement a accepté un premier programme d'ajustement structurel en 1989 (DANIDA [online]: 3). Sa signature est intervenue pour sanctionner la politique économique menée jusque-là et annoncer le renoncement au marxisme-léninisme (Le Défi Humain 2000: 5). En février 1990 le gouvernement a organisé une *Conférence des Forces Vives de la Nation*, rassemblant les différentes factions politiques à la table de négociation (Akindès 1995: 263). La conférence a marqué le début d'une ère nouvelle, menant à un État de droit basé sur la démocratie libérale⁷¹, le pluralisme politique et le libéralisme économique (Le Défi Humain 2000: 5-6). Après une période intermédiaire dirigée par Nicéphore Soglo⁷², celui-ci a été élu Président de la République en 1991. Le Bénin réussi à opérer une transition pacifique d'un gouvernement autoritaire à une deuxième République démocratique (PNUD 1997: 74-75). En effet, il a été le premier pays africain, pendant la crise économique, à rassembler les différentes factions politiques dans une conférence nationale, à adapter le principe de transition à la démocratie et à renverser

⁷¹ Avec la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire (ibid).

⁷² Un ancien membre du conseil d'administration de la Banque mondiale (Marchés Tropicaux 1992: 769). Au second tour Soglo l'emporte contre le président sortant avec 67,73 % des suffrages (JAE 1993: 118)

le parti politique au pouvoir⁷³ (Akindès 1995: 263). Cette expérience a fait de lui un exemple pour ses voisins. En décernant le *Arthur Houghton Star Crystal Price* au président Soglo en 1991, *the African-American Institute* a déclaré :

We should like to congratulate you on the holding of the Benin election as the model of democracy for other African nations [...] (Akindès 1995: 268)

L'expression *modèle démocratique* est depuis lors attachée au pays. Plusieurs auteurs se demandent si elle est justifiée (Mayrargue 1999: 33), du fait que son évolution politique récente a été marquée par de grands paradoxes. On se demande pourquoi le régime militaire a renoncé au marxisme-léninisme et s'est tourné vers les idéologies alternatives. Akindès (1995: 264, 270) soutient que la conférence nationale a résulté de l'effort de la diplomatie française pour sortir le Bénin de la crise. Selon lui, il a fallu que Kérékou accepte une transition pacifique pour avoir une « sortie de bonne grâce ». S'il s'était cramponné au pouvoir, la France aurait coupé son assistance économique et aurait veillé à ce que les IBW le fassent aussi (ibid). C'est également un paradoxe que le peuple, fatigué après 17 ans sous Kérékou, ait élu ce même homme président de la République en 1996 et 2001. Mayrargue (1999: 34, 41) explique le « renouvellement des élites politiques » par les pratiques prédatrices, corrompues et clientélistes. Cette étude ne vise à expliquer ni la transition politique et économique, ni ce renouvellement des élites, mais les conséquences du libéralisme.

4.1.2. Du protectionnisme au libéralisme économique

Au cours des trente dernières années, l'économie béninoise a été marquée par trois types de politique économique: l'accroissement du secteur public à partir de 1974, des mesures d'assainissement adoptées en 1986, et les PAS introduits en 1989 (Sinzogan 2000: 3). Le dynamisme de l'économie béninoise, surtout celui du secteur tertiaire, est lié à la position géographique du pays, qui est un carrefour pour les pays limitrophes et un pays de transit pour les pays de l'hinterland. Sa croissance est fortement tributaire de la conjoncture régionale et internationale (Agbodjan 1998: 27). De 1970 à 1982, l'économie béninoise a connu une croissance annuelle moyenne

⁷³ Il y a aussi eu l'adaptation de la charte des partis politiques par référendum en 1990 et la mise en place de la Cour constitutionnelle, la plus haute juridiction de l'État, en 1993 (Le Défi Humain 2000: 5-6). Depuis lors le pays a connu trois élections législatives et présidentielles, qui ont permis une relève politique à l'Assemblée nationale et l'alternance démocratique à la tête de l'État (PNUD 1997: 74-75).

de 5 à 6 % grâce à l'intense commerce de réexportation avec le Nigeria et le Niger, qui ont connu une phase d'expansion due respectivement à l'exportation du pétrole et de l'uranium. Le Bénin avait nationalisé une grande partie du secteur moderne à l'époque, créant de nombreuses entreprises publiques, un système d'exportation collective des produits agricoles et des contrôles pour la commercialisation des produits (Rapport Economique 1993: 9). De grands projets d'investissement (pétrole, engrais et ciment) ont aussi été réalisés (Sinzogan 2000: 3). L'État béninois était omniprésent dans tous les domaines de la vie économique, surtout dans l'emploi. Il recruta systématiquement des diplômés de l'enseignement supérieur à la fonction publique, aux sociétés d'État et aux entreprises parapubliques (Rapport Economique 1993: 76 ; Feliho et al 1997: 42-44). Cette politique s'appliquait au grand mépris de leurs besoins réels, le volume des effectifs publics ayant presque doublé⁷⁴ entre 1977 et 1990.

Vers la fin de la période de prospérité des pays voisins, cette orientation a désarticulé l'économie nationale (Rapport Economique 1993: 9, 76). Le taux de croissance économique est passé de 6 % dans les années 70 à 3 % en 1985, ensuite à 0,5 % entre 1985 et 1990, et enfin à -2,9 % en 1989. Cette année-là le déficit budgétaire culmina à 60 milliards de F CFA, la dette extérieure frôla les 250 milliards de F CFA, et les recettes fiscales ne couvraient pas les dépenses salariales, qui absorbaient 90 % du budget de fonctionnement (Sinzogan 2000: 3, Jeune Afrique 1995: 49). Le Bénin était parmi les régimes Ouest-africains les plus durement touchés par la crise économique mondiale (Akindès 1995: 263).

Encadré 4.1. Caractéristiques de la crise économique du Bénin à la fin des années 80

- prépondérance de l'aide extérieure dans le financement
- diminution des recettes fiscales et des déficits budgétaires importants
- prépondérance d'un secteur public en faillite
- recul des investissements
- effondrement du système bancaire
- incapacité de l'État d'assurer le service de la dette extérieure et le paiement des salaires aux fonctionnaires
- aggravation du chômage, en particulier des jeunes diplômés
- baisse du revenu par tête d'habitant
- dégradation des infrastructures de base (SGC 1996: 6 ; Sinzogan 2000: 8)

⁷⁴ Passant de 35 035 à 67 000 emplois (ibid).

Pour faire face à la crise, les IBW ont dicté au gouvernement béninois des mesures préliminaires à prendre dès 1985 ; le gel des recrutements dans la fonction publique et la liquidation ou la privatisation des sociétés de l'État. Dès 1987 il a commencé à appliquer ces mesures⁷⁵. Devant l'ampleur des difficultés économiques, le gouvernement a signé le premier PAS en 1989 (Dagba 1993: 57 ; Sinzogan 2000: 3).

4.2. Les programmes d'ajustement structurel béninois

Comme je l'ai déjà dit, le Bénin a mis en place trois programmes d'ajustement structurel. Le *PAS I* visait à créer les conditions d'une relance durable de l'activité économique afin de relever le taux de croissance du PIB au même niveau que le taux de croissance démographique⁷⁶. L'objectif était le retour à une situation viable des finances publiques et la balance des paiements dans un environnement stable et non-inflationniste. Il serait atteint par une réorientation de la stratégie nationale de développement favorisant le jeu des forces du marché, la réduction du rôle du secteur public dans l'économie, et le renforcement du rôle du secteur privé. Sa réalisation passe par la réforme du secteur public, la restructuration du système bancaire et l'amélioration de l'environnement économique global (Feliho et al 1997: 34-35).

Encadré 4.2. Les objectifs quantitatifs du PAS I (1989-1992)

- un taux de croissance réel de 3 % par an
- contenir le taux de la hausse des prix et des coûts intérieurs pour assurer la compétitivité de l'économie
- le retour à une position viable de la balance des paiements
- faire passer le taux d'investissement de 11,4 % du PIB en 1988 à 13 % en 1991 en renforçant la part du secteur privé
- faire passer le taux d'épargne nationale de 2,5 % du PIB en 1988 à 5,9 % du PIB en 1991 (Feliho et al 1997: 34)

Les résultats économiques et financiers se sont améliorés en 1990⁷⁷. Mais le PAS I n'a pas pu être conduit à son terme à cause de l'évolution politique qui déboucha sur la Conférence nationale et le changement de régime politique (SGC 1996: 5).

Le *PAS II*, introduit en 1991, avait les mêmes objectifs que le PAS I. Ce qui sépare ce PAS du premier, c'est l'introduction des *objectifs sociaux* (voir l'encadré 4.3.).

⁷⁵ Suppression de certains monopoles d'État, assainissement des finances publiques et réorganisation du coton, principal produit d'exportation

⁷⁶ Le Bénin, qui avait une population d'environ 6,4 millions d'habitants en 2000, connaît une forte croissance démographique (Le Défi Humain 2000: 4)

⁷⁷ Le PIB réel a augmenté d'environ 1 %, le taux d'inflation est passé à environ 3 % et les recettes budgétaires ont progressé de 11 % pour atteindre 9,6 % du PIB (contre l'objectif de 11,5 %) (Feliho et al 1997: 34)

Encadré 4.3. Objectifs du PAS II (1991-1993)

- poursuivre la réduction des déséquilibres externes et internes menant à une balance des paiements viable
- accélérer la croissance économique à un taux annuel moyen de 4 % pendant la période 1992-1995
- améliorer la compétitivité extérieure de l'économie
- contenir la hausse du taux d'inflation à 2,5 % par an
- renforcer les infrastructures sociales et promouvoir la croissance afin d'en faire bénéficier les plus défavorisés
- protéger les groupes vulnérables affectés par l'ajustement et réduire la pauvreté (Feliho et al 1997: 39).

Comme le PAS II, *le troisième PAS* béninois visait non seulement à réduire le déficit de la balance des paiements et du budget, mais aussi la pauvreté, et à protéger des groupes vulnérables (SGC 1996: 5). Le gouvernement a fondé sa stratégie sur une politique monétaire prudente, une politique budgétaire rigoureuse et la poursuite des réformes structurelles pour renforcer le rôle du secteur privé. Il a envisagé d'accélérer la privatisation et la restructuration des entreprises publiques en les accompagnant de mesures sociales (Feliho et al 1997: 42). La réforme fiscale, la réforme administrative, la réforme du système financier et la réduction des dépenses publiques étaient inscrites dans le cadre du PAS III (Evénement Magazine 1996: 25).

Encadré 4.4. Objectifs du PAS III (1995-1997)

- un taux moyen de croissance du PIB de 5-6 % par an
 - la réduction du taux d'inflation à 5 %
 - une augmentation constante des taux d'épargne et d'investissement
 - réduire les déséquilibres intérieurs et extérieurs afin de retrouver une balance des paiements viable
 - mieux développer le potentiel des ressources humaines du pays
 - accentuer la lutte contre la pauvreté
 - renforcer la politique de l'emploi
- (Evénement Magazine 1996: 24 ; Feliho et al 1997:41)

Grâce à la mise en œuvre des PAS, le Bénin a obtenu des résultats positifs dans le rétablissement des équilibres macro-économiques, permettant à l'économie de renouer avec la croissance. Depuis 1990, malgré une balance commerciale déficitaire, le taux de croissance économique est supérieur à 4 %, le déficit budgétaire a été réduit, et la situation monétaire est relativement stable (SGC 1996: 6, Sinzogan 2000: 4). De 1991 à 1994 les recettes budgétaires sont passées de 10,6 % à 13 % du PIB, et le déficit budgétaire a baissé de 9,7 % à 5,2 % du PIB (SGC 1996: 6).

4.2.1. Les réformes retenues

Les PAS béninois comprennent un grand nombre de mesures de réforme qui sont multiformes (Laley 2000: 23). Je mettrai l'accent sur celles qui, selon le cadre théorique établi dans le chapitre 2, risquent de toucher les pauvres en ville le plus.

Parce que les PAS devraient permettre un redressement des finances publiques, un de leurs objectifs est de réduire les dépenses par une *réforme budgétaire* (Sinzogan 2000: 16-17). Elle s'appuie sur des mesures⁷⁸ visant à réduire sensiblement la masse salariale. Dans le cadre du PAS I, le gouvernement a introduit un programme de départs volontaires (PDV) de la fonction publique visant au départ de 8 000 fonctionnaires entre 1989 et 1995. Plus de 6000 sont partis entre 1989 et 1996, ce qui signifie une réduction de 10 % des effectifs de la fonction publique (Feliho et al 1997: 41 ; FMI 1998: 20). Les licenciements⁷⁹ se sont poursuivis au cours des PAS II et III, le gouvernement ayant introduit un programme de départs ciblés et le paiement de salaires inférieurs à l'indice réel (Feliho et al 1997: 41-42 ; Agbodjan 1998: 7). Le redressement vise aussi à accroître les recettes par une *réforme fiscale*, dont l'objectif est entre autres l'élargissement de l'assiette, la réduction du niveau et de la dispersion des taux et le renforcement de l'administration fiscale (Sinzogan 2000: 16). Je mets l'accent sur ces deux premières mesures par l'étude d'une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) simple introduite en 1991. Selon Agbodjan (1998: 6), elle a donné le coup d'envoi à une rénovation profonde de la fiscalité béninoise. La TVA⁸⁰ est un impôt essentiellement basé sur la consommation, s'appliquant aux importations, au commerce de détail et aux services (Rapport Economique 1993:100 ; Agbodjan 1998: 5). Grâce à cet impôt entre autres, les recettes budgétaires ont augmenté de 1989 à 1996⁸¹. Le taux unique de la TVA a été la mesure la plus controversée, le principal contre-argument ayant été la protection des couches sociales vulnérables ou des ménages à faible revenu (Agbodjan 1998: 6).

La *réforme institutionnelle*: Le nombre d'entreprises d'État au Bénin est passé de 12 avant 1972 à 120 en 1981. Compte tenu du gouffre financier qu'elles représentaient, l'État a introduit leur restructuration et la relance du secteur privé (SGC 1996: 8 ; Sinzogan 2000: 18-19). Dans le cadre des PAS I et II, 14 entreprises d'État ont été liquidées, sept ont été privatisées entièrement et 13 ont été restructurées ou étaient en

⁷⁸ Nous reviendrons sur les crédits consacrés aux secteurs sociaux (santé et éducation) sous 4.5.1.

⁷⁹ 4 000 licenciements au cours du PAS II, selon Feliho et al (ibid).

⁸⁰ Le taux a été fixé à 18 % (ibid).

⁸¹ De 44,9 milliards de F CFA en 1989 à 104,9 milliards en 1994 (respectivement 9,4 % et 12,5 % du PIB contre l'objectif de 12%) (Rapport Economique 1993: 100/-1995 :154). De 149,1 milliards en 1995 à 171,9 milliards en 1996 (Fassassi 1997: 105).

cours de restructuration en décembre 1994 (Feliho et al 1997: 46). Les résultats de cette politique varient selon mes sources. D'après Agbodjan (1998: 51), elle a abouti à la suppression de 12 000 emplois entre 1986 et 1992, contre le licenciement de 4 000 salariés de 1990 à 1994 selon Feliho et al (1997: 46). D'après Todjinou (1993:104), le portefeuille de l'État a été réduit de 40 à 25 entreprises entre 1990 et 1992. Selon Evénement Magazine (1996: 24-25), il comportait 15 entreprises commerciales et 12 entreprises administratives ou sociales à la fin de 1993⁸².

La réforme du commerce : Les PAS ont permis la libéralisation du commerce⁸³. A la lumière du cadre théorique établi ci-devant, je mettrai l'accent sur la libéralisation des prix. Avant l'ajustement, les prix ne reflétaient pas la vraie valeur des denrées, étant fixés par arrêté ministériel. Si le taux d'inflation était en moyenne de 5 % dans les années 80, les entreprises publiques chargées de commercialiser les produits accumulaient des déficits ou des pertes (Agbodjan 1998: 45). Au cours des PAS le nombre d'articles assujettis au contrôle des prix s'est considérablement réduit (BM 1994b: 59 ; Avènement Magazine 1996: 24). Le nombre de produits restant contrôlés varie selon mes sources. D'après le Rapport Economique (1993: 51), on est passé d'une centaine en 1973 à quatre groupes de produits en 1991, et à partir du mois de mai 1991 seulement trois groupes étaient maintenus sous le régime de l'homologation préalable⁸⁴, deux au contrôle des prix (produits pharmaceutiques et le pain) et deux autres soumis au contrôle des marges bénéficiaires (livres et fournitures scolaires). Selon Fassassi (1997: 145) et Agbodjan (1998: 45), la fixation des prix s'applique à deux groupes de produits depuis 1995 (pain et produits pétroliers), et l'homologation préalable à cinq groupes (médicaments, fournitures scolaires, eau, électricité et ciment). Les autres prix sont libres et déterminés par le marché. Enfin, l'OMC (1998: 5) écrit que le nombre de produits soumis au contrôle a été réduit à moins de cinq en 1996.

Les mesures compensatoires: Dans les années 90 on remarque la « redécouverte du social »; la compréhension du fait que le développement social compte autant que le

⁸² Contre l'objectif de 19 avant 1996 (ibid).

⁸³ La suppression du monopole de l'État sur le commerce intérieur, la réduction du contrôle des prix et l'élimination des restrictions aux importations, des licences d'importation et des taxes aux exportations (Sinzogan 2000: 18).

⁸⁴ Le riz, le concentré de tomate et le lait (ibid).

développement économique. C'est dans ce cadre que l'accent sera mis sur la lutte contre la pauvreté (Diop 2001: 31). On a vu que des objectifs sociaux ont été introduits dans le cadre des PAS II et III. Un tel « volet social » a dû être associé aux PAS béninois pour compenser la perte de revenus et la réduction de la consommation des groupes vulnérables (PNUD 1997: 71). Lors de sa présentation de ses nouvelles orientations de développement à la *Table Ronde de Genève* en 1992, le gouvernement béninois a retenu l'éradication de la pauvreté comme l'un de ses objectifs essentiels (PNUD 1997: i). Il a lancé l'idée d'une consultation sectorielle sur la *Dimension sociale du développement (DSD)* visant à mobiliser les partenaires autour d'un programme commun de lutte contre la pauvreté. Ses objectifs étaient d'inclure les populations pauvres et vulnérables dans le développement, de promouvoir l'emploi et d'améliorer les prestations des services sociaux (Rapport Economique 1995: 142). On a introduit les structures suivantes :

Encadré 4.5. Les structures mises en place dans le cadre de la DSD

Le CePEPE (Centre de Promotion pour l'Emploi et la Petite et Moyenne Entreprise), créé en 1990, est financé par le PNUD. Il place des jeunes diplômés dans des entreprises. En 1992 le CePEPE a placé 953 stagiaires dans l'enseignement, le secteur de la santé et le secteur privé.

Le CEPAG (Centre de Perfectionnement et d'assistance en Gestion) offre une formation théorique, appuyée par des pratiques en entreprise, aux licenciés et diplômés sans travail.

L'AGETUR (Agence d'exécution des travaux urbains), créée en 1990, est une initiative du gouvernement financée par la BM. Elle offre des travaux à haute intensité de main-d'œuvre aux gens frappés par les PAS par l'engagement de petites entreprises locales pour reconstruire l'infrastructure de Cotonou et de Porto Novo. Entre 1991 et 1993 AGETUR a fourni environ 275 000 journées de travail à 25 entreprises locales.

Le groupe PADME (l'Association pour la Promotion et l'Appui au Développement de Micro-Entreprises), créé en 1993 sur l'initiative du gouvernement béninois, vise à promouvoir des micro-entreprises. Il offre des crédits, favorisant les entreprises sans accès à un financement adéquat et celles produisant/vendant des produits locaux. Entre 1994 et 2000 il a octroyé 44.563 micro-crédits à 19 515 micro-entrepreneurs.

Le Fonds social, créé dans le cadre du PAS II, a établi un système de distribution des médicaments et du matériel médical de base aux centres de santé primaire, ainsi que des manuels aux écoles primaires.

(BM 1994b: 53-54, 100 ; Rapport Economique 1995: 142-143 ; PADME 2000: 3-13)

Dans le cadre des mesures favorisant *le secteur de la santé*, la création du Fonds social a rendu des médicaments essentiels disponibles à un coût plus bas. Compte tenu des prix très élevés dans les pharmacies privées, les centres de santé sont les seuls fournisseurs de médicaments modernes et fiables aux pauvres. C'est pourquoi le gouvernement a décidé de geler le prix des médicaments génériques (BM 1994b: viii). Les mesures prises sur *le marché de l'emploi* sont soutenues par le gouvernement à travers le Fonds de solidarité nationale pour l'emploi (FNSE). Outre

des micro-entreprises, elles s'appliquent surtout aux jeunes diplômés sans emploi et aux fonctionnaires publics licenciés. Si ces derniers représentent un faible pourcentage de la population, ils sont reconnus comme une « menace possible » à la stabilité nationale. C'est pourquoi le gouvernement les considère comme des « groupes cibles » (BM 1994b: 99), et qu'il a introduit un fonds de compensation⁸⁵ pour les fonctionnaires publics partant volontairement (PNUD 1997: 71). La conclusion de la BM (1994b: 53, 100) est que les mesures compensatoires pour protéger les groupes vulnérables pendant l'ajustement ont eu des résultats mitigés. Contrairement aux attentes, la somme versée aux « partis volontaires » a été utilisée en priorité pour les dépenses du ménage et le remboursement des dettes⁸⁶, ce qui indique une régression de l'attrait des activités commerciales (ELAM 1993: 65). Le CePEPE a eu des résultats décevants, la majorité des bénéficiaires ayant eu tendance à rechercher un emploi au lieu de devenir entrepreneurs. Et il a fallu une année pour mettre en place l'AGETUR, qui a été considérée comme une des mesures les plus « prometteuses » pour réduire le chômage urbain à court terme (BM 1994b: 53, 100). Le Rapport Economique National (1995: 144-145), présente un bilan un peu plus optimiste, affirmant que la DSD a créé environ 4 000 emplois au niveau des entreprises pendant les trois premières années. Malgré les résultats positifs enregistrés, le PNUD (1997: 71) soutient que les mesures compensatoires n'ont pas eu d'effets sensibles sur la précarité des conditions de vie d'une large part de la population.

4.2.2. La dévaluation du F CFA

Le Bénin fait partie de la zone franc⁸⁷, dont la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) gère la monnaie commune; le Franc de la Communauté Financière Africaine (F CFA) (Hicklin et al 1998: 6). Sa parité avec le franc français est restée inchangée pendant 30 ans jusqu'à la dévaluation de 50 % en 1994 (IZF 2001b [online] :1), qui visait à renforcer la compétitivité des économies des pays

⁸⁵ Il leur a permis de créer une activité économique (BM 1994b: 52). 30 % seulement des licenciés ont reçu 500 000 F CFA en 1993 contre 43,9 % en 1992, alors que 70 % ont bénéficié d'un montant inférieur à 500 000 F CFA (ELAM 1993: 65)

⁸⁶ L'achat d'un moyen de transport (20 % en 1993 contre 12 % en 1992) a remplacé la constitution d'un fonds de roulement commercial (ELAM 1993 :65).

⁸⁷ Avec les autres pays de l'Union Economique Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) : Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal, Togo et Guinée-Bissau (Hicklin 1998: 6).

membres (Sinzogan 2000: 17). Même si elle a été décidée par la BCEAO et non pas dans le cadre des PAS, plusieurs auteurs soulignent que ces deux politiques sont étroitement liées. Jeune Afrique (1995: 51) souligne « l'appui » des IBW :

[...] la dévaluation a été à l'origine d'un apport de fonds extérieurs. A l'instar des autres pays de la zone, Cotonou a signé, dès le 16 février 1994, un accord d'ajustement structurel avec le FMI intégrant la nouvelle donne monétaire.

Selon Sinzogan (2000: 15, 17), la dévaluation visait à « compléter les [PAS] internes déjà en cours », alors que l'introduction du PAS III visait à permettre au Bénin de « tirer le maximum d'avantages de la dévaluation ». D'autres soulignent aussi que les PAS ont été renforcés par cette même dévaluation :

[...] en 1994, la stratégie d'ajustement a été fondamentalement renforcée par la dévaluation du F CFA, qui a stimulé la compétitivité extérieure du Bénin. La dévaluation a entraîné une amélioration substantielle de la rentabilité du secteur agricole, en particulier de la filière coton, avec en corollaire une augmentation de la production et des recettes fiscales. (Feliho et al 1997: 40).

[...] les mesures prises dans le cadre [des PAS], renforcées par la dévaluation de 1994, ont permis de réduire de façon substantielle les déséquilibres internes et externes et d'obtenir des gains de compétitivité (Agbodjan 1998: 1).

Dans son étude des politiques sociales en Afrique de l'Ouest⁸⁸, Diop (2001: 19) commente les mesures compensatoires mises en place après la dévaluation :

[...] des mesures d'accompagnement ont été prises pour que le consommateur final ne soit pas immédiatement exposé à tous les effets néfastes du changement de parité. Parmi elles figuraient celles visant à supporter les groupes estimés les plus « vulnérables » par des subventions temporaires des biens de consommation (ibid).

Malgré cette politique, Diop (2000 :32) soutient que la dévaluation a provoqué une aggravation de la pauvreté urbaine. Il explique la lutte contre la pauvreté par la crainte des révoltes populaires dans les zones urbaines:

[...] les populations ont été atteintes de plein fouet dans leur pouvoir d'achat en raison de la hausse des prix. [...] Une telle situation constitue une menace pour la stabilité politique [...], et c'est cela qui explique le nombre d'initiatives et de programmes de lutte contre la pauvreté [...] (Diop 2000: 32).

⁸⁸ Des études de cas sur le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali et le Sénégal.

4.3. La pauvreté au Bénin

Malgré une croissance économique d'environ 4,5 % par an entre 1991 et 1996, la pauvreté reste très étendue au Bénin (PNUD 1997: 95). Avec un PNB par habitant de l'ordre de 398 dollars américains en 1999, il figure parmi les pays africains les plus pauvres et les pays les moins avancés de la planète⁸⁹ (OMC 1998: 1 ; FMI 2000a: 2 ; Le Défi Humain 2000: 4). Le *Rapport sur le développement humain au Bénin* du PNUD (1997: ii) présente différentes mesures de la pauvreté du pays. D'abord, la *pauvreté monétaire*⁹⁰ reste élevée : 34 % de la population en 1995. Mesurée par le seuil de pauvreté monétaire proposé par la BM⁹¹, la proportion des pauvres atteint le niveau « catastrophique » de 81 % (PNUD 1997: ii, 43). La *pauvreté alimentaire* reste aussi étendue : Sur une population de 5,4 millions d'habitants près de 900 000 Béninois étaient considérés comme extrêmement pauvres en 1995, n'arrivant pas à se nourrir convenablement⁹²(PNUD 1997: 44).

Malgré un certain progrès dans le développement humain entre 1992 et 1995⁹³, les rapports présentent des chiffres alarmants. Presque 40 % de la population béninoise risque de mourir avant l'âge de 40 ans (PNUD 1997: 46). Et même si on a enregistré une certaine baisse du taux de mortalité infantile, il reste très élevé. Il est surtout dû à la malnutrition et la propagation de certaines maladies, comme le paludisme, les infections respiratoires aiguës et les maladies diarrhéiques (PNUD 1998: 68). Une grande partie de la population ne dispose pas de toilette, et l'accès à l'eau potable et aux soins de santé reste très limité (PNUD 1997: 46-47). Le Bénin est globalement en deçà des normes de l'OMS⁹⁴(FMI 2000a :2). Ces déficits se sont aggravés entre 1986 et 1995, le nombre d'habitants par médecin passant de 11 454 à 19 617 et le nombre

⁸⁹ Le Bénin fait partie des pays HIPC (Heavily Indebted Poor Countries), bénéficiant d'une réduction de sa dette extérieure. C'est un projet lancé par les IBW en 1996 pour réduire la dette des pays les plus pauvres du monde (BM [online]).

⁹⁰ L'indice de pauvreté monétaire (IPM) est basé sur des seuils de pauvreté calculés pour les différentes zones agro-écologiques du pays, dont le montant varie entre 38 800 F CFA et 67 600 F CFA par adulte par an (PNUD 1997: 43).

⁹¹ 1 \$ par personne par jour pour les pays subsahariens (ibid).

⁹² Le Seuil de pauvreté alimentaire fait référence à la dépense minimale nécessaire d'un adulte pour se procurer un panier de denrées alimentaires qui respecte les habitudes de consommation de la population considérée (PNUD 1997: 38, 44).

⁹³ Entre 1992 et 1995 le Bénin est monté de la 155ème place de l'Indicateur de Développement Humain (IDH) à la 145ème sur 174 pays. La valeur de l'IDH indique ce qui reste à un pays pour atteindre les objectifs prédéfinis au niveau mondial (l'espérance de vie, l'accès à l'éducation et le niveau de vie) La différence entre la valeur maximale 1 de l'IDH et la valeur obtenue par un pays représente son déficit quant au développement humain (PNUD 1998: 5-6).

⁹⁴ 10 000 habitants pour un médecin et 5 000 habitants pour une sage-femme (ibid).

de personnes par sage-femme de 8 393 à 12 504 (PNUD 1997: 6, 47 ; PNUD 1998: 58).

Les taux de *l'analphabétisme* restent très élevés au Bénin (70,8 % pour les femmes et 47,8 % pour les hommes), et un nombre important des enfants n'est pas scolarisé (44 % des enfants âgés de six à 11 ans) (PNUD 1997: 46-47). Le PNUD (1997: 10) trouve la situation de l'éducation des enfants « catastrophique »⁹⁵. Et les sondages attestent une perte de confiance dans l'école. Aux yeux des parents, surtout les pauvres, l'école apparaît comme peu utile, vu qu'elle prépare au travail administratif et non pas à la vie productive. Ce manque de pertinence apparaît ainsi comme un instrument de reproduction de la pauvreté (PNUD 1997: 86-87).

Enfin, *l'Indicateur de Pauvreté Non Monétaire (IPNM)* national connaît un taux de 43,4 %. Cela signifie qu'un peu plus de les deux tiers des Béninois sont non seulement analphabètes et n'ont pas accès aux services de santé et à l'eau potable, mais aussi que leurs enfants souffrent de malnutrition et risquent de mourir très tôt (PNUD 1998: 13). En plus, 23,3 % des ménages béninois étaient vulnérables à la pauvreté en 1995, n'ayant pas les véritables moyens pour faire face à l'insécurité (PNUD 1997: 51). Au total, plus de la moitié de la population béninoise est pauvre ou vulnérable à la pauvreté.

4.3.1. La pauvreté dans les villes béninoises

La pauvreté au Bénin se répartit de la façon suivante : Un Béninois sur trois est pauvre, trois pauvres sur cinq habitent dans le sud, dont deux à la campagne et un en ville (PNUD 1997: 53). Il existe depuis longtemps des différences dans le degré de développement humain entre la ville, le nord rural et le sud rural. Cela est surtout dû au fait que les villes ont le plus bénéficié de la mise en place d'infrastructures sanitaires et d'un personnel de santé qualifié (PNUD 1998: 58 ; Gauthé 1999:173). Pourtant le niveau de développement humain est bas et la pauvreté reste très répandue dans les villes (PNUD 1997: 44). D'après Martin et al (1996: 7-8), l'indice de la

⁹⁵ Seulement 21 % de ceux qui entrent l'école primaire peuvent espérer obtenir le certificat d'études primaires (CEP), 4 % le brevet d'études du premier cycle (BEPC), 0,7 % le baccalauréat et 0,3 % réussissent les études supérieures. Ceux qui réussissent le certificat d'études primaires n'ont pas de débouchés (ibid).

pauvreté alimentaire dans l'ensemble des quatre plus grandes villes béninoises⁹⁶ est de 30 % contre 16 % à la campagne. Si on tient compte des ménages urbains vulnérables à la pauvreté alimentaire, la proportion passe à 55 %.

Les ménages pauvres dans les villes béninoises ont une taille relativement importante (7 personnes contre 4 pour les non-pauvres), ils consacrent au moins 60 % de leur revenu aux dépenses alimentaires⁹⁷, et près de 95 % d'entre eux n'ont pas recours à la médecine moderne, surtout à cause de son coût élevé. Les membres du ménage en âge actif sont souvent en situation de chômage ou de sous-emploi, ils sont moins instruits et leurs enfants fréquentent moins l'école que les non-pauvres (Martin 1996: 47, 49 ; PNUD 1997: 49). Les villes béninoises se distinguent aussi de la campagne par l'absence de solidarité communautaire : En situation de crise, on se tourne traditionnellement vers sa famille ou vers d'autres membres de la collectivité. Les enquêtes ELAM, qui analysent les comportements des ménages urbains touchés par l'ajustement, ont montré que cette solidarité communautaire tend à disparaître en ville depuis 1990 (PNUD 1997: 90), les pauvres urbains se retrouvant de plus en plus seuls avec leurs problèmes. Compte tenu des chiffres alarmants, Martin et al (1996: 13) et PNUD (1997: 58) soulignent que la ville de Cotonou mérite une attention particulière en matière de lutte contre la pauvreté.

L'encadré 4.6. Cotonou – première ville frappée par la pauvreté

D'un côté, la ville de Cotonou est située dans le département le plus urbanisé, le plus riche et le moins touché par la pauvreté non monétaire du pays : l'Atlantique. Avec l'Ouémé, il a l'IDH le plus élevé et le taux de mortalité infantile le moins élevé du pays, mais aussi le taux de couverture en eau potable le plus bas et la plus faible couverture en infrastructures sanitaires⁹⁸. D'autre part, le niveau d'instruction à Cotonou est meilleur que celui des autres grandes villes du pays : Moins de gens y sont analphabètes, et un pourcentage non négligeable de sa population a le niveau secondaire et supérieur. Mais Cotonou, qui représente 60 % des populations urbaines, est la ville la plus touchée par la pauvreté monétaire et la pauvreté globale urbaine⁹⁹. Cela est surtout dû au coût de vie très élevé dans cette ville.

(Martin et al 1996: 46 ; PNUD 1997: 5,7, 55, 58 ; PNUD 1998: 9, 13 ; Le Défi Humain 2000: 6)

⁹⁶ Cotonou, Porto Novo, Parakou et Abomey-Bohicon.

⁹⁷ Martin et al (ibid) notent qu'il existe certaines dépenses non alimentaires inévitables en ville (logement, transports etc.), ce qui réduit les moyens disponibles pour les achats alimentaires. Ainsi ils rejettent l'hypothèse selon laquelle les pauvres urbains consacrent la totalité de leurs dépenses aux besoins alimentaires.

⁹⁸ 16 793 habitants par centre de santé contre 7 476 pour l'Atacora dans le nord (ibid).

⁹⁹ Indice de pauvreté globale de 38 % (PNUD 1997:55). Le seuil de pauvreté global (SPG) prévoit le pourcentage de pauvres urbains qui n'arrivent pas à subvenir à leurs besoins alimentaires et non alimentaires de base (Martin et al 1996: 9)

4.3.2. *La lutte contre la pauvreté – discours ou stratégie réelle ?*

Dans le souci de lutter contre la pauvreté, différentes initiatives outre la DSD ont été prises au Bénin. Plusieurs programmes ont été mis en œuvre dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la sécurité alimentaire à la suite d'enquêtes nationales (FMI 2000a: 2). Mais selon Diop (2001: 32), les États Ouest-africains l'ont rarement fait de leur propre initiative, la pression étant généralement venue de la BM. En 1994 le Bénin a créé un Comité national préparatoire du Sommet mondial sur le développement social de Copenhague. Il a préparé un rapport national et élaboré un plan d'activités, qui ont été présentés aux partenaires de développement. Après avoir participé au sommet, les autorités béninoises déclarent avoir mis en place des actions y recommandées. En réalité, les structures de concertations ont été bouleversées, la plupart des membres du comité ayant connu des mutations administratives (Diop 2001: 26-29, 40). Au moins, le gouvernement a poursuivi sa réflexion sur la stratégie de lutte contre la pauvreté au cours des consultations sectorielles sur la santé (en 1995) et l'éducation (en 1997), par l'organisation de la Conférence Economique Nationale en 1996 et le Colloque International sur le Minimum Social Commun (MSC)¹⁰⁰ en 1997 (PNUD 1997: i, 89). Mais le PNUD (1997: 89, 99) objecte que très peu de gouvernements africains dont la lutte contre la pauvreté est le principal objectif de développement, sont allés au-delà du discours. Malgré les nombreuses initiatives, les autorités béninoises n'ont pas donné la priorité à la recherche des moyens pour assurer leur mise en place efficace. Ce qui leur manque, c'est la volonté politique de s'y attaquer (ibid).

Vu que plusieurs projets se sont avérés non viables ou peu utiles, le gouvernement a décidé, en accord avec les partenaires au développement, d'introduire une stratégie globale pour la lutte contre la pauvreté (FMI 2000a: 4). En 1999 la préparation d'un *Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP)* a été engagée par un atelier national, la BM, le FMI et d'autres partenaires. Il servira de cadre de coordination de leurs interventions économiques, financières et sociales. Son adoption par le gouvernement, prévue pour décembre 2000, a été reportée en avril

¹⁰⁰ Il a été consacré à l'éducation de base, aux services de santé primaires et à la sécurité alimentaire (JAE 1997: 96)

2001 (FMI 2000a :1 ; FMI 2000b :11). Il reste à savoir s'il réussira dans ses efforts de lutter contre la pauvreté.

Encadré 4.7. Les objectifs nationaux de la réduction de la pauvreté

Le gouvernement du Bénin partage les grands objectifs quantitatifs de la réduction de la pauvreté retenus au cours des sommets internationaux de Copenhague, du Caire, de Pékin, de Rio de Janeiro. Ils sont les suivants:

- réduire au moins de la moitié la population vivant en situation d'extrême pauvreté
- assurer l'accès à l'instruction primaire universelle et supprimer les disparités entre garçons et filles dans l'enseignement
- réduire de deux tiers la mortalité à la naissance et celle des enfants de moins de cinq ans
- réduire de trois quarts la mortalité maternelle et assurer l'accès aux services d'hygiène reproductive
- réduire de moitié le nombre des personnes souffrant de malnutrition (FMI 2000a: 10-11)

4.4. Le statut de la femme béninoise

Le statut des Béninoises est inéquitable, se caractérisant par un déséquilibre entre leur contribution à la richesse nationale et leur capacité à influencer sur les décisions (PNUD 1997: 76). La situation est si grave que le PNUD y a consacré tout son *Rapport sur le développement humain au Bénin* de 1998.

Le pays a ratifié de nombreuses conventions internationales visant à éliminer la discrimination des femmes dans les domaines du mariage et de l'emploi, en outre les droits socio-économiques, culturels, civils et politiques. Mais il existe un paradoxe entre ces conventions et la législation nationale : Si la Constitution de 1990 garantit en principe l'égalité entre les sexes dans ces domaines, elle ne fait pas explicitement référence à la femme¹⁰¹ (PNUD 1997: 76 ; PNUD 1998: 109-113).

En réalité, la vie quotidienne est régie par les coutumes ancestrales recensées dans le *Coutumier du Dahomey* de 1931. Il n'accorde que très peu de droits à la femme, la plaçant sous la tutelle de son époux sans qu'elle ait droit à la parole en matière de la gestion des biens et des affaires de la famille. Le Coutumier reconnaît la pratique de la polygamie. Le consentement au mariage est fait par le père, et la dot est versée à la famille de la femme. En aucun cas elle n'appartient à cette dernière. La femme se trouve donc sous l'autorité d'un père ou d'un mari (PNUD 1997: 21). En 1996 la Cour constitutionnelle a décidé que ces règles ne sont pas des articles du code civil. Malgré cela et la fondation d'un ministère pour les femmes en 1998, elles continuent d'être appliquées (ibid, PNUD 1998: 115, 144). Le PNUD (1997: 7) écrit que :

¹⁰¹ Sauf dans l'article 26 (ibid).

Les attitudes traditionnelles vis-à-vis [...] les femmes[...] freinent leur promotion, leur éducation et leur pleine participation digne et efficace aux efforts de développement

4.4.1. Le rôle socio-économique des Béninoises

Au Bénin, les relations entre les sexes sont bâties sur un rapport de force qui met les femmes dans une position de subordination par rapport aux hommes. Celle-ci se manifeste dans la valorisation inégale du travail de la femme, dans le contrôle inégal des facteurs de production et dans la répartition inégale des prises de décisions : L'homme prend les décisions importantes, alors que la femme n'est que consultée (PNUD 1998: 22-23). Pourtant c'est essentiellement la femme béninoise qui est responsable de la sécurité alimentaire du ménage, et qui s'occupe des malades, de l'entretien de la maison, de l'élevage des enfants et de la cuisine. Ces devoirs pèsent sur sa situation et limitent ses possibilités sur le marché du travail (PNUD 1998: 69-70, 133). En effet, les Béninoises ont un des niveaux de fécondité les plus élevés de l'Afrique subsaharienne¹⁰². Le fait qu'il a peu baissé, s'explique par le rôle de sécurité sociale que joue l'enfant¹⁰³. Ces valeurs natalistes soumettent la femme à une maternité précoce et à une multitude de maternités non maîtrisées ayant de graves conséquences pour sa santé et sa condition de vie (PNUD 1997: 18 ; PNUD 1998: 60-61).

Traditionnellement la société béninoise voulait que la femme soit confinée aux travaux domestiques non rémunérés. Mais la monétarisation et la paupérisation l'ont poussée hors de l'espace familial. La polygamie semble aussi avoir forcé la femme à se suffire à elle-même. Un de leurs problèmes essentiels, c'est leurs responsabilités toujours croissantes (PNUD 1998: 24, 137). Mais leur accès au marché du travail reste limité¹⁰⁴. Le plus souvent elles choisissent des emplois qui permettent des horaires de travail plus souples, comme les activités informelles. (Voir l'encadré 4.8.)

¹⁰² 6,3 enfants par femme en 1996 contre 5,8 au Cameroun (1991) et 6 au Niger (1990) et au Sénégal (1992). Mesuré par l'Indice Synthétique de Fécondité (ISF) (ibid).

¹⁰³ Du fait que l'État prend en charge les frais de santé pour très peu de Béninois, il faut que les enfants s'occupent de leurs parents dans leurs vieux jours (PNUD 1998: 60-61).

¹⁰⁴ En 1992, les femmes représentaient 42,6 % de la population active. Si les salariés du secteur formel représentent une faible part de la population active (2,5 % de femmes en 1992), et que leur taux a baissé par rapport à 1979, la baisse est plus prononcée au niveau des femmes. La proportion des femmes dans la fonction publique est restée stable autour de 25 % au cours des années 1990. Mais les cadres supérieurs féminins ne représentaient que 14,1% en 1996. La main-d'œuvre féminine est aussi très faible dans le secteur privé (6%) (PNUD 1997: 20, PNUD 1998: 18-19, 78, 86).

Encadré 4.8. Le secteur informel – « secteur de survie » des femmes

La majorité des Béninoises actives (60 % en 1992) se trouve dans le secteur informel. Elles exercent des activités particulièrement précaires et vulnérables. En 1992 les femmes dirigeaient respectivement 84,3 % et 95,6 % des établissements informels, habituellement dénommés *petit commerce* et *petite restauration*. Le secteur alimentaire à Cotonou est constitué à 70 % de micro-activités du secteur informel féminin. Compte tenu de l'absence de cantines ou d'offres alimentaires pour les écoliers et les travailleurs urbains, ces activités jouent un rôle central en leur offrant des repas bon marché. Les vendeuses offrent souvent de petites quantités de repas devant leur maison afin de combiner le commerce avec la garde des enfants. Ces types d'activités nécessitent peu d'investissements et leur permettent d'avoir des revenus pour faire face à leurs obligations familiales et sociales. Les revenus qu'elles en tirent vont exclusivement aux besoins essentiels (alimentation, santé, scolarité des enfants et logement). Les niveaux de production les plus bas sont relevés notamment dans les activités exercées par les femmes. Elles sont exposées à une concurrence implacable. La composition de leur clientèle atteste du lien étroit entre les secteurs formels et informels : petits artisans, commerçants et paysans (37,8 %), travailleurs du secteur moderne (29,2 %), fonction publique, grands magasins/industries et intermédiaires (2,2 %) et autres (30,7 %).

(BM 1994b: 60 ; Moustapha 1996: 1,18-19, 26, 29, 32-36 ; PNUD 1997: 83 ; PNUD 1998: 70, 77, 82, 88, 90-92 ; Semin 1999: 50)

4.4.2. La pauvreté parmi les Béninoises

Des enquêtes montrent que les femmes béninoises sont plus frappées par la pauvreté que les hommes. Elles connaissent le taux le plus critique de pauvreté humaine du pays (PNUD 1998: 13 ; FMI 2000a: 2). 46 % des ménages pauvres en ville a pour chef une femme¹⁰⁵ (Martin 1996:19 ; PNUD 1998:13). Leur situation défavorable est due aux conditions sociales précaires - faible niveau d'instruction, inégalités de revenus et discrimination légale et culturelle - qui limitent leur accès à des activités plus profitables (BM 1994b: ii). Bien que les femmes aient une espérance de vie plus élevée que les hommes au niveau national moyen, elles courent plus le risque de décéder avant 49 ans, elles sont les plus nombreuses à souffrir du déficit d'accès aux services de santé et à l'eau potable, et elles comptent plus d'analphabètes que les hommes quel que soit l'âge (PNUD 1998: 13-14, 54, 57). Si le département de l'Atlantique avait le taux le moins élevé d'analphabétisme féminin en 1992 (66,7 %), il était presque le double de celui des hommes : Pour 100 hommes analphabètes il y avait 192 femmes (PNUD 1998: 54). Malgré une amélioration entre 1987 et 1996, le taux de scolarisation des filles reste faible. Ayant connu son plus bas niveau (35,8 %)

¹⁰⁵ Contre 26 % pour les ménages non pauvres. La majorité des chefs féminins sont mariées (44,6 %) ou veuves (36,7 %), alors que les célibataires et les divorcées ne représentent qu'un faible pourcentage en 1992 (PNUD 1997: 19).

en 1990, il s'accroît à un rythme de 2 % par an depuis 1992¹⁰⁶. Mais dans l'enseignement secondaire, l'effectif des filles stagnait dans la même période¹⁰⁷ et il reste très bas dans l'enseignement supérieur (PNUD 1997: 18). Bien que l'écart entre les filles et les garçons au niveau primaire soit assez faible à Cotonou (respectivement 40 % et 43 %), il reste important aux niveaux secondaire et supérieur (Martin 1996: 47). Ce déséquilibre s'explique en partie par le fait que la reconnaissance de l'utilité de l'école change selon le sexe des enfants et que les filles participent plus aux activités économiques de marché¹⁰⁸. Mais avant tout c'est leur participation à l'activité domestique qui fait la différence¹⁰⁹ (PNUD 1997: 18 ; PNUD 1998: 45, 102). Donc, même si l'Atlantique se trouve au premier rang pour l'IDH, les performances en matière de développement humain furent obtenues dans un cadre profondément inégalitaire au détriment des femmes en 1992. Et malgré une certaine baisse, cet écart reste très élevé en 1996 (PNUD 1998: 15-16).

Dans la mesure où la femme est surreprésentée dans les catégories pauvres, le PNUD (1998: 57) souligne l'importance d'investir dans sa promotion pour pouvoir réduire la pauvreté au Bénin. L'expérience a montré que dans la mesure où la femme a accès à plus de revenus, son rang social change au sein de la famille. En améliorant son niveau d'instruction, on lui permet de passer à des activités d'une plus grande valeur économique et sociale. En plus, les attitudes et décisions en matière de santé et de fécondité dépendent étroitement de l'éducation reçue : Les femmes instruites souhaitent d'avoir moins d'enfants. Investir dans la promotion de la femme est donc l'un des meilleurs moyens de réduire la pauvreté monétaire et humaine (PNUD 1998: 57,131,133).

¹⁰⁶ En 1992 le gouvernement a décidé de supprimer les frais de scolarité pour les filles dans les zones rurales (ibid).

¹⁰⁷ En 1996 elles ne représentaient que 30 % des inscrits au premier cycle, 20 % au second cycle et 20 % des admis au baccalauréat (ibid).

¹⁰⁸ Seulement 13,5 % des femmes actives dans le secteur informel ont terminé l'école primaire, et très peu d'entre elles ont acquis leur formation dans une entreprise moderne ou dans un centre professionnel (PNUD 1998: 87).

¹⁰⁹ Les filles y consacrent beaucoup plus de temps que les garçons chez leurs parents ou chez d'autres familles auprès desquelles elles sont placées (ibid)

4.5. Les secteurs sociaux, l'emploi et les prix

Vu que les PAS risquent d'agir sur les secteurs sociaux, l'emploi et les prix, je vais présenter l'évolution de ces trois domaines dans les années 1990.

4.5.1. Les allocations aux secteurs sociaux

Une mesure pour réduire de manière durable la pauvreté, c'est l'augmentation des allocations publiques aux services sociaux (PNUD 1997: 99). C'est dans ce contexte que s'inscrit *l'initiative 20/20* ; les résolutions du Sommet de Copenhague selon lesquelles au moins 20 % des dépenses de l'État devraient être consacrées aux services sociaux. Malgré une plus grande attention aux dépenses sociales dans les années 90, le gouvernement béninois n'a pas atteint cet objectif (ibid ; Diop 2001: 41 ; FMI 2000a:1). La part du budget national consacrée aux services sociaux en 1997 (9,5 %) était plus faible qu'au Burkina Faso (19,5 %) et au Mali (15,9 %) (Diop 2001: 43).

Encadré 4.9. Un système social insuffisant

Au Bénin, les possibilités d'accès aux services sociaux de base sont parmi les plus précaires du monde (PNUD 1997 :99). Le système social formel couvre le salariat, qui représente seulement 5 % de la population active, et il ne suffit même pas à couvrir les besoins de ses bénéficiaires. L'Office béninois de sécurité sociale (OBSS) est réservé aux salariés du secteur privé couverts par le Code du Travail, alors qu'un fonds national de retraites s'applique aux fonctionnaires d'État¹¹⁰. Aux groupes vulnérables, le Bénin fournit une assistance sociale par les programmes cibles de plusieurs domaines publics et des ONG, y compris des centres nationaux de services sociaux. Mais l'assistance sociale reste très limitée. Si les ONG l'ont augmentée après la dévaluation, leurs programmes (santé, éducation, nutrition et assistance financière) n'ont pas réussi à réduire la pauvreté à cause de plusieurs contraintes : le manque d'information sur les groupes spécifiques, l'absence d'une coordination du travail, et le manque de ressources financières et humaines dans les organismes publics concernés. La croissance du secteur informel engendre de plus en plus de besoins non satisfaits par le système formel. (Rapport Economique 1993: 78 ; Gauthé 1999: 167-168 ; Diop 2001: 17)

Pour la période 1988-1991, les autorités béninoises ont alloué en moyenne un tiers de leur budget récurrent aux services sociaux, dont la plus grande partie à l'éducation: 26 % des dépenses nationales et 80 % des dépenses aux secteurs sociaux (BM 1994b: 70-71). Le secteur de la santé a reçu moins, respectivement 6 % et 1,8 %. Le tableau 4.1. montre la manière dont ces dépenses ont été réparties. Si les dépenses prévues

¹¹⁰ L'OBSS administre les risques professionnels et les prestations familiales, de vieillesse et d'invalidité. Il exclut donc les domaines du chômage, de la maladie et des soins médicaux définis dans la Convention n°102 du BIT. Le FNRB couvre les prestations familiales et de vieillesse, l'assurance médicale et l'assurance des risques professionnels (ibid)

ont été augmentées d'une année à l'autre, les dépenses réelles sont inférieures au budget prévu chaque année à tous les postes. Cela signifie une inefficacité dans leur répartition réelle. La BM (1994b: vii) relève de même que les performances des secteurs sociaux du Bénin ne sont pas si bonnes qu'il semble d'après les indicateurs économiques. En effet, presque tout le budget social dans cette période allait aux salaires, ce qui a laissé très peu aux projets.

Tableau 4.1. Budget récurrent des services sociaux, 1989-1993 (en millions de F CFA)

Secteurs	1989		1990		1991		1992	1993
	BP	DR	BP	DR	BP	DR	BP	BP
Education	17,574	7,624	17,196	14,437	17,766	13,372	19,317	19,218
Alphabétisation et artisanat	68	9	78	69	76	27	76	74
Santé publique	2,661	966	3,384	2,356	4,349	2,539	4,603	4,574
Affaires sociales	293	76	294	208	331	206	251	250
Réerves d'eau/ institutions sanitaires	79	17	79	72	80	55	103	101
Voies	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	20,675	8,694	21,031	17,143	22,602	16,200	24,351	24,217

BP= Budget prévu, DR= Dépenses réelles

(Source BM 1994b: 72)

L'assistance sociale, qui devrait jouer un rôle clé pour les pauvres, a reçu les crédits les plus faibles¹¹¹. Au cas où les coupes sont inévitables, les affaires sociales en sont la première victime (BM 1994b: 94-94). La Banque mondiale (ibid) tire la conclusion que le Ministère des affaires sociales est un *classic Cinderella ministry*, qui, dans la théorie, a le mandat important d'arracher les plus malchanceux de la société à la misère, mais qui n'est pas en mesure de le faire.

Pour la période 1994-1999, le FMI (2000a: 4) soutient qu'il y a eu une meilleure répartition des ressources aux services sociaux grâce à la progression des recettes publiques. C'est ainsi qu'en 1997, une réallocation des ressources a été programmée pour les secteurs sociaux, visant une meilleure répartition entre les différentes couches sociales (PNUD 1997: 70). Le FMI (2000b: 19) reconnaît que le Bénin a eu des difficultés à bien utiliser ces allocations budgétaires à cause de la faible gestion des dépenses. Le PNUD (1997: 78) note aussi l'insuffisance des prestations administratives en matière de services publics de base :

[...] le système d'éducation reste à la traîne tant en ce qui concerne les infrastructures physiques que la quantité et la qualité des ressources humaines employées. [...] le niveau des services offerts par les institutions publiques de santé reste trop faible.

¹¹¹ Seulement 2 % des allocations aux secteurs sociaux entre 1988 et 1991, dont 90 % sont allés aux dépenses du personnel.

4.5.1.1. Le secteur de la santé - baisse des allocations

Dans les années 70 le gouvernement béninois a proposé une politique visant à créer des services universels de santé de base. Avant 1980 il a créé un grand nombre de centres de santé au niveau régional et au niveau des sous-préfectures, la santé recevant 10 % des allocations budgétaires. Mais l'ajustement structurel, avec ses restrictions budgétaires, a forcé le gouvernement à juguler les allocations à ce secteur, provoquant une détérioration de la qualité des soins (Gauthé 1999: 173 ; Diop 2001: 61). Malgré quelques divergences de mes sources, elles confirment une baisse des allocations à ce secteur dans les années 90. Entre 1987 et 1991 elles ont constamment baissé (BM 1994b: 79-80), passant de 8,8 % *du budget national* en 1987 à 3,3 % en 1992 (Gauthé 1999: 173), ce qui correspond à peu près au taux de l'AFRISTAT :

Tableau 4.2. Part des dépenses pour la santé dans les dépenses publiques totales

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
3,7%	3,4%	3,2%	3,4%	3,3%	3,8%	3,6%	nd

(Source : AFRISTAT 2000: 71)

Depuis la signature du PAS III, le Bénin s'est engagé à consacrer 5,8 % de ces crédits budgétaires au secteur de la santé (Diop 2001: 50). On a vu monter le budget de la santé depuis 1995, mais seulement à 4,5 % du budget national (PNUD 1997: 7 ; Gauthé 1999: 173). Pour l'ensemble de la période 1992-1997, le PNUD (1998: 58) présente une moyenne un peu plus élevée pour les allocations à la santé dans l'ensemble des dépenses de l'État : 7 %. Quant au *pourcentage du PIB*, les dépenses consacrées à ce secteur ont baissé de 3,6 % en 1990 jusqu'à 1,7 % en 1995 (OMC 1998: 2). Pour l'ensemble de la période 1992-1997 cette part demeure très faible: en moyenne 1,40 % (PNUD 1998: 58). La part des dépenses publiques pour la santé de base était aussi en baisse dans la même période, passant de 67,7 % (par rapport aux dépenses totales consacrées à la santé) en 1992 à 57,2 % en 1997. Et par rapport au PIB, sa part déjà faible a baissé de 1,12 % en 1992 à 0,51 % en 1997 (Diop 2001: 50). Finalement, les *dépenses publiques réelles* pour le secteur de la santé ont évolué à la baisse malgré la priorité qui y est accordée par les autorités béninoises (PNUD 1998: 58). Le PNUD (ibid), qui en a noté une baisse chaque année à partir de 1994, ne présente pas tous les chiffres, comme l'indique le tableau 4.3. :

Tableau 4.3. Dépenses publiques allouées au secteur de la santé (en milliards de F CFA)

1992	1993	1994	1997
8,903	9,759	8,774	5,977

(Source : PNUD 1998 :58)

Le PNUD (1997: 7), se basant sur des montants moins élevés, relève également une baisse constante des dépenses réelles entre 1986 et 1993: La part du *budget national* consacrée à la santé est passée de trois milliards en 1986 à quatre milliards en 1987, avant d’amorcer une chute importante et atteindre 2,8 milliards en 1993. Enfin, le montant du *budget* de la santé *par habitant* est seulement passé de 755 F CFA en 1986 à de 841 F CFA en 1996, indiquant que la contribution de l’État reste faible dans ce domaine (ibid). Le PNUD (1997: 6) explique la détérioration des *effectifs du personnel* de santé (noté dans 4.3.1.) par le blocage de l’embauche dans l’administration publique dans le cadre des PAS, et par la mise en place d’un réseau parallèle d’intervenants dans le secteur privé. A l’époque le nombre de centres communaux de santé (CCS) s’est accru de près d’un tiers (ibid). Malgré ce progrès, nous verrons plus loin que les prix des soins de santé se sont élevés dans les années 90. Le PNUD (1997: 8) résume la situation du secteur ainsi:

[...] insuffisance du personnel, répartition inadéquate du personnel et des infrastructures sanitaires et faiblesse du budget santé.

4.5.1.2. Le secteur éducatif – victime de coupes

A la fin des années 80, l’école béninoise connut de fortes turbulences dues à la crise économique du pays : gel du recrutement, non-paiement des salaires et grèves des enseignants. La crise a culminé en 1989, connue comme *l’année blanche* (PNUD 1998: 39, 54). La nouvelle politique éducative adoptée par le gouvernement en 1991 visait à juguler cette crise par une progression du taux de scolarisation et l’amélioration de la qualité de l’enseignement. Depuis lors on assiste à une réhabilitation du secteur éducatif, entre autres la construction d’écoles primaires (Rapport Economique 1993:82 ; PNUD 1998: 39). Compte tenu des pressions faites par les donateurs en vue de promouvoir l’éducation de base pour tous, le gouvernement a augmenté la part des allocations au primaire de 43 % en 1985 à 53 %

en 1988 (BM 1994b: 77)¹¹². Selon Agbodjan (1999: 59), l'État a toujours consacré une part importante de son budget à l'éducation, même 40 % en 1987. Mais depuis 1990 cet effort a baissé jusqu'à 22 % en 1994 avant de remonter à 30 % en 1996 (ibid). Diop (2001: 42, 55) relève aussi une *évolution irrégulière* de la part du budget consacrée à l'éducation :

[...] baisse de 2,68 % en 1993, de 7,3 % en 1995, accroissement de 19,64 % en 1996 puis baisse de 3,25 % en 1997. Par rapport au budget général de l'État, les dépenses d'éducation passent de 17,49 % en 1992 à 15,58 % en 1997 [...] représentent en moyenne 3,6 % du PIB.

Ces taux correspondent à peu près à ceux de l'AFRISTAT :

Tableau 4.4. Part des dépenses publiques à l'éducation dans les dépenses publiques totales

1987	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97
40%	23,4 %	29,1%	17,1%	21,5%	21,1%	15,5%	20,0%	22,4%

(Sources : pour 1987 Agbodjan (ibid), le reste : AFRISTAT 2000: 70)

L'essentiel, c'est que le niveau des dépenses est *plus faible* dans les années 90 et au cours des PAS que dans les années 80. Agbodjan (1999: 59) souligne ce fait quant au pourcentage du PIB : Il est passé de 5 % dans les années 80 à 2,4 % en 1996. Ces taux correspondent à peu près à ceux de l'OMC (1998: 2), selon lequel ce pourcentage a baissé de 3 % en 1990 à 2,6 % en 1995. Agbodjan (ibid) tire cette conclusion-ci :

[...] en dépit de l'augmentation des montants nominaux alloués au secteur de l'éducation, ce dernier a subi les contrecoups de l'ajustement structurel.

Si l'État reste la principale source de fonds, il n'a assuré que 64 % des dépenses du secteur éducatif en 1995. Le reste venait des contributions des parents d'élèves (28 %) et de l'aide extérieure (8 %) (ibid). Selon Ahahanzo et al (2002: 40), la part assumée par les parents a augmenté, de 21 % en 1993 à 28 % en 1998, alors que celle de l'État a baissé de 65 % à 57 % dans la même période. La première raison évoquée pour la non-scolarisation des enfants à Cotonou, est le coût trop élevé des études (Martin et al 1996: 50).

4.5.2. Le marché de l'emploi dans les années 1990

Au Bénin, on a constaté « la victoire » de l'économie informelle sur l'économie formelle (Moustapha 1996: 10). La capacité du secteur informel de créer des emplois

¹¹² La BM (ibid) soutient que « la réduction des dépenses allant aux salaires et aux subventions au niveau supérieur » - probablement les mesures des PAS - a permis au gouvernement d'accroître les dépenses au niveau primaire.

est plus forte que celle du secteur moderne, près de 480 000 travailleurs y étant absorbés entre 1972 et 1992 (PNUD 1997: 97 ; Diop 2001: 16). Je m'attends à ce que les PAS soumettent ce secteur à une pression supplémentaire.

4.5.2.1. 1990-1994 : chômage et fuite au secteur informel

Plusieurs auteurs notent que les PAS ont eu des effets considérables pour le marché du travail béninois (BM 1994b: 65 ; PNUD 1997: 70 ; Diop 2001: 59). Le PNUD (ibid) affirme qu'ils ont eu l'impact le plus négatif sur le niveau de vie notamment dans ce domaine. Les réformes économiques et l'arrêt du recrutement dans la fonction publique ont profondément bouleversé le marché du travail (Diop 2001: 59). Si le blocage a provoqué un important chômage des jeunes diplômés dès 1987, la réduction des effectifs dans le cadre des PAS et la restructuration des entreprises ont fait émerger un chômage très important parmi les ex-fonctionnaires. Ils n'ont pas pu, pour la plupart, trouver un emploi dans le secteur privé (PNUD 1997: 70).

Les effets négatifs des licenciements ont surtout touché les quartiers urbains, là où habitent les licenciés (BM 1994b: 52). Bien qu'un grand nombre de ces derniers aient été absorbés par le secteur informel, la transition n'a pas été facile. En 1990, 73 % d'entre eux se déclaraient au chômage (BM 1994b: 65). Malgré une baisse continue de ce taux, il était toujours de 61 % en 1992 (ibid, ELAM 1993: 74). En même temps *le taux de sous-emploi* restait très élevé dans ce groupe. C'est parce que les actifs sont de moins en moins nombreux à refuser certains emplois et de plus en plus nombreux à exercer des activités informelles¹¹³. En 1993 les personnes licenciées y recouraient plus souvent qu'en 1990 et 1992 (ELAM 1993: 71, 74). La population active dans le secteur informel est passé de 69,5 % en 1990 à 89,6 % en 1994. On relève la même évolution en ville : Si le chômage a baissé de 13,2 % à 8,2 % entre 1990 et 1992, un nombre croissant exerce des activités informelles (ELAM 1993: 75-76). Dans l'étude ELAM (1995: 44) on tire la conclusion suivante :

Le rôle primordial que joue le secteur informel comme amortisseur de la crise pour les diverses catégories vulnérables ne cesse de se confirmer.

¹¹³ L'emploi est le secteur où le sentiment d'exclusion est le plus fortement présent, surtout en milieu urbain, où le travail dans le secteur informel n'est pas considéré comme un emploi, mais comme une occupation ou un job (PNUD 1997: 14, 32).

4.5.2.2. 1994-1997 : optimisme disparu

Selon la BM (1994b: vi), le chômage et le sous-emploi restent les causes principales de la pauvreté au Bénin. Comme des « coûts transitoires » de la dévaluation, la BM (ibid) s'attendait à une hausse du chômage, doutant que le secteur informel puisse jouer le rôle de « sauveur », compte tenu de la réduction du pouvoir d'achat que provoquerait la dévaluation. Comme on a vu, les structures ayant été créées pour résoudre ce problème (comme le CePEPE et l'AGETUR) ont eu des effets limités (ibid). Après la dévaluation, les enquêtes ELAM notent une poursuite de l'évolution déjà notée : baisse du taux de chômage et hausse du taux de sous-emploi. A Cotonou le taux de chômage réel est passé de 7 % à 5,7 % entre 1996 et 1997 (soit une baisse de 18,6 %), alors que le taux de sous-emploi est passé de 21,3 % à 28,3 % (soit une hausse de 32,9 %) (ELAM 1997: 8, 50). D'après la BM (1994b :99), on a noté une plus rapide réintégration sur le marché du travail et un plus grand optimisme, chez les fonctionnaires publics partis volontairement que chez les départs ciblés, qui se trouvaient plus souvent victimes du système (ibid). Mais pour l'ensemble de la période 1992-1997, les enquêtes ELAM notent une baisse continue du nombre de personnes¹¹⁴ étant optimistes quant à leur avenir sur le marché du travail. Alors que les personnes interrogées à Cotonou restaient optimistes et désireuses de créer leurs propres entreprises en 1992, cet optimisme avait considérablement chuté en 1993 (ELAM 1993: 75-76). De 1996 à 1997, les chômeurs étaient de moins en moins convaincus que la nouvelle politique leur ouvre des perspectives (ELAM 1997: 51).

4.5.3. *L'évolution des prix dans les années 1990*

Je m'attends à ce que les PAS béninois provoquent une hausse des prix des biens et des services. Parce que la dévaluation risque aussi de provoquer une telle hausse, je vais distinguer entre la période 1990-1994 et celle ultérieure à 1994.

Plusieurs auteurs sont d'accord pour dire qu'au cours des premières années des PAS l'inflation restait « contrôlée » (BM 1994b: 50 ; Feliho et al 1997: 37 ; Agbodjan 1998: 45). Elle était de 2,3 % entre 1990 et 1992 d'après la BM (ibid), et de 0,9 % en 1991, selon Feliho et al (ibid). Sindzingre et al (1994: 2) affirment que l'inflation est

restée modérée en 1992 et 1993. Pourtant on note une certaine augmentation en 1993, puisqu'elle passe à 4,2 %. Les prix dans plusieurs domaines¹¹⁵ ont connu de fortes hausses variant entre 15,2 % et 7,7 % par rapport à 1992 (Feliho et al: *ibid*). Ces renseignements correspondent assez bien à ceux de Sinzogan (2000: 20-21), soutenant que l'inflation pourra être contenue dans une fourchette de 3,5 à 4,2 % au début de la mise en œuvre des PAS.

Dans la phase suivante, Agbodjan (1998: 45) note que *la dévaluation* a provoqué une hausse des prix qui n'a pas pu être facilement maîtrisée. On a enregistré un niveau record d'inflation de 54,3 % en 1994, dont tous les produits ont été affectés. Les plus importantes hausses sont notées entre autres pour les médicaments, les soins de santé et l'alimentation (Rapport Economique 1995: 88). Le Rapport Social (1995: 73) relève également une flambée des prix des produits agricoles en ville après la dévaluation. En 1995, ce taux a commencé à baisser grâce aux nombreuses mesures prises par les autorités. Les pressions sur les prix des denrées alimentaires enregistrées durant le dernier trimestre de 1996 se sont traduites par un niveau d'inflation d'environ 6,7 % (Fassassi 1997: 145 ; Sinzogan 2000: 20-21). Pour l'ensemble de la période 1992-1996, Agbodjan (1998: 50) note que la hausse des prix a très largement dépassé l'objectif de 2,5 % par an. D'après lui, les prix ont augmenté de 80 % dans cette période, contre l'objectif de 13 %, « en raison notamment de la dévaluation » (*ibid*).

Il existe différents indices de prix au Bénin d'inégale valeur. Sur la base de celui calculé par l'INSAE¹¹⁶, le tableau 4.5. présente l'évolution des prix à la consommation en moyenne par an de 1992 à 1997. On note une hausse considérable en 1994, alors que l'indice retrouve son bas niveau à partir de 1996.

Tableau 4.5. Les changements de l'indice des prix à la consommation 1992-1997

Année	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Moyen	104,0	104,5	144,7	165,7	173,8	180,4
Changements en %	5,9	0,5	38,5	14,9	4,7	3,8

(Source: INSAE dans FMI 1998: 79)

¹¹⁴ Il s'agit des licenciés des entreprises publiques, de jeunes diplômés sans travail, d'autres chômeurs et de ménages tirés aléatoirement dans les grandes villes (ELAM 1993:4)

¹¹⁵ Logement, habillement, chaussures, chauffage et éclairage

¹¹⁶ Il est fiable essentiellement pour Cotonou et porte sur 180 produits.

Le tableau 4.6. présente l'évolution du prix des denrées alimentaires à Cotonou entre 1992 et 1999. Elle varie selon les produits avant la dévaluation, mais tous les prix sont en hausse depuis 1994. L'augmentation continue jusqu'en 1997, sauf pour le haricot. Le riz et l'igname restent en hausse depuis lors, alors que le maïs et le gari baissent. De façon générale le prix de 1999 est au moins le double de celui de 1992.

Tableau 4.6. Le prix moyen de vente d'un kilogramme de denrées alimentaires, Cotonou, 1992-1999 :

Année	Riz	Maïs	Haricot sec blanc	Gari ordinaire	Igname
1992	145	84	226	84	71
1993	131	71	255	-	80
1994	227	90	313	117	88
1995	298	119	309	123	100
1996	338	159	467	165	133
1997	370	167	425	204	164
1998	380	154	431	191	214
1999	406	134	457	178	220

(Source : INSAE 2000: 132-136)

Une baisse sensible des prix a été notée en 1997 grâce à des mesures de stabilisation prises par le gouvernement, à la politique monétaire restrictive menée par la BCEAO et aux mesures compensatoires à la dévaluation. Si l'inflation au Bénin était plus faible que celle de la Côte d'Ivoire et du Togo, elle demeurerait bien éloignée des taux du Mali (0 %) et du Sénégal (1,8 %) (Agbodjan 1998: 45 ; Sinzogan 2000: 20-21).

4.5.3.1. L'impact social des hausses

[L]'impact négatif et immédiat des PAS sur le niveau de vie et le mode de vie de nombreux citoyens est loin d'avoir été négligeable. [...] [S]i la croissance était au rendez-vous des PAS, l'inflation appauvrissante y était aussi. [...] La plupart des couches sociales ont été de ce fait obligées de modifier leur modèle de consommation aussi bien pour ce qui concerne les dépenses alimentaires que non alimentaires. On a ainsi pu constater dans le milieu urbain une réduction notable des dépenses de santé. [...] La hausse des prix des produits importés a aussi pour effet de renchérir considérablement le coût des intrants agricoles et autres produits importés (PNUD 1997: 70).

Ce commentaire se réfère probablement à une hausse au début des années 90 par rapport à la décennie précédente. Malheureusement il me manque des données sur les prix avant 1992. S'ils étaient en hausse par rapport aux années 1980, le PNUD a raison de parler de *l'impact des PAS*. Sinon, il est probable qu'il considère les PAS et la dévaluation comme étant la même chose en parlant de *l'inflation appauvrissante*.

En ce qui concerne l'impact dans le domaine de *la santé*, Diop (2001: 20) note un nouvel élément dans le financement de la santé des pays ouest-africains¹¹⁷; la politique de *recouvrement des coûts*. Elle représente une rupture fondamentale avec la politique suivie jusque-là où l'État devait fournir des soins médicaux gratuitement. Il me manque d'autres données indiquant que le gouvernement béninois a introduit cette politique dans le cadre des PAS. Seulement le PNUD (1997: 70) note des transferts de la clientèle vers des services publics vendant des médicaments sous nom générique, pouvant indiquer une hausse des prix dans les centres privés. Le PNUD (*ibid*) relève de même une réduction notable des dépenses de santé en milieu urbain¹¹⁸. La principale raison du non-recours à la médecine moderne est le coût trop élevé du traitement (PNUD 1997: 5, 112). La dévaluation semble avoir imposé une hausse supplémentaire : Le Rapport Social (1995: 74) relève une baisse du nombre de visites chez le médecin (consultations) et des achats de médicaments depuis lors. Et la BM (1994b: 51) écrit que « des rigidités dans le secteur privé » ont provoqué une hausse considérable des coûts médicaux, malgré les mesures compensatoires prises. Par exemple, des fournisseurs privés de produits pharmaceutiques ont augmenté leurs prix au-dessus des niveaux officiels (*ibid*).

Quant à l'impact sur *la consommation alimentaire*, le PNUD (1997: 70) soutient que la hausse des prix après la mise en place des PAS a forcé les Béninois à modifier leurs dépenses alimentaires. Hugon (1998: 26) note en plus que la dévaluation a augmenté les coûts des intrants importés et réduit la demande intérieure. Pour son impact sur les pauvres dans *le domaine du travail*, le Rapport Social (1995: 72-73) écrit que le micro-commerce est apparu très sensible aux conséquences de la dévaluation, les revenus des pauvres ayant baissé à cause du coût élevé des intrants ou de la mévente. Mais en même temps la baisse du revenu réel a détourné la demande des produits importés vers les produits domestiques (Hugon 1998: 8). Donc, les pauvres vendant des produits locaux peuvent avoir profité de la dévaluation. Selon Moustapha et al (1996: 39), les inputs utilisés dans ce secteur sont d'origine locale ou importée. Il reste à savoir si les produits y sont vendus aux prix officiels. Alors que le

¹¹⁷ Y compris le Bénin.

Rapport Economique (1993: 74) écrit que ces derniers ne sont pas effectivement pratiqués sur les marchés, les données de l'encadré 4.10. peuvent indiquer le contraire :

Encadré 4.10. La fixation des prix par les vendeuses du secteur informel au Bénin

Contrairement à l'idée très répandue, on fait preuve de plus de rationalité économique dans la fixation des prix dans le secteur informel. Cette rationalité est plus prononcée chez les femmes que chez les hommes. Dans 57,3 % des cas, le prix est fixé par elles en fonction du coût de production, prenant en compte la main-d'œuvre, les matières premières, la marge bénéficiaire et les frais généraux. Le prix de vente est fixé en fonction du client, par comparaison avec d'autres entreprises commerciales (informelles et modernes) ou en fonction des difficultés et besoins du moment (Moustapha 1996: 27-28).

Enfin on peut se demander si la hausse des prix depuis 1994 est due à la dévaluation seule. Selon Sernin (1999: 23), les prix du marché sont marqués par une certaine instabilité, étant soumis à un cycle saisonnier, outre d'autres facteurs, comme les importations du maïs nigérian et les niveaux locaux de production. Le déséquilibre entre l'offre et la demande se traduit souvent par un renchérissement des prix (Moustapha et al 1996 :39). Sindzingre et al (1994: 2) soulignent que les prix reflètent la complexité des échanges avec le Nigeria, dont la monnaie officielle a connu une réappréciation en même temps que la dévaluation du F CFA. Selon eux, la dévaluation n'est pas le seul facteur de la formation des prix locaux, « seul l'est la politique nigériane » :

Les importations non officielles nigérianes dans l'économie béninoise, ont pu avoir début 1994 un effet haussier provisoire sur les prix béninois, conforté par l'inflation nigériane (Sindzingre et al 1994:3).

Sinzogan (2000: 20-21), par contre, explique la hausse depuis lors par l'ajustement et la dévaluation :

[C]ette inflation récurrente est une inflation par les coûts (induite par l'importation des biens intermédiaires et des coûts de transactions élevés), mais aussi, elle est la conséquence [...] des exportations frauduleuses de produits alimentaires de base.

Vu leur complexité, les relations commerciales avec le Nigeria et les autres facteurs pouvant agir sur les prix béninois dépassent le cadre de ce mémoire.

Ayant présenté l'évolution dans les trois domaines – secteurs sociaux, marché de l'emploi et prix - dans les années 90, j'exposerai les résultats de mon enquête afin de pouvoir analyser ces données (secondaires et primaires) dans le chapitre 6.

¹¹⁸ En 1993, seulement trois Béninois sur dix consultent un centre de santé pour les soins curatifs, en moyenne une fois par an, alors que les autres font appel à l'automédication, à la « phytopharmacopée » et aux « tradipraticiens (ibid).

Chapitre 5.0. Résultats de l'enquête à Cotonou

L'enquête faite dans le cadre de ce mémoire concerne 30 bénéficiaires du programme ECHOPPE¹¹⁹. Ici je présente le programme et les résultats de mon enquête.

5.1. Le programme ECHOPPE

ECHOPPE s'est établi au Bénin en 1994. Sa mission est « la promotion économique, sociale et culturelle des personnes en état de pauvreté ou d'exclusion sociale » (Megnigbeto 2000 :3). Il vise à atteindre « les couches les plus vulnérables de la population urbaine : Les enfants de la rue et les femmes » (Sernin 1999: 1).

ECHOPPE a mis en place les deux volets suivants: Un *volet micro-crédit* offrant de petits prêts aux femmes, et un *volet appui à l'artisanat*. L'objectif du programme est la réinsertion de ces deux groupes sociaux. C'est le premier volet qui m'intéresse. Il vise à aider les plus défavorisés à exercer une activité informelle et à améliorer sa rentabilité économique, en plus de développer le marché potentiel du secteur informel (ibid). ECHOPPE a choisi le milieu urbain comme lieu privilégié d'action à cause de « l'accélération du processus d'urbanisation et de la dégradation croissante des conditions de vie de franges de plus en plus larges de la population et de leur marginalisation progressive ». Le choix du secteur informel est expliqué par son rôle de « principale alternative aux défaillances du secteur économique moderne pour l'emploi des nouveaux actifs » (ibid).

5.1.1. Attribution de petits prêts « sans garantie »

Comme la Grameen Bank¹²⁰, ECHOPPE part du principe que même les plus pauvres n'ayant pas de garantie matérielle à offrir ont droit au crédit. L'évolution sociale est aussi un objectif d'ECHOPPE. Il organise des séances de sensibilisation et de formation dans les domaines de la santé et du planning familial (Sernin 1999: 2, 4).

¹¹⁹ Voir 3.1.3.

¹²⁰ La Grameen Bank, établie au Bangladesh en 1983, donne de petits crédits aux pauvres qui n'ont pas accès aux prêts des banques traditionnelles (Grameen Banking for the poor [online]).

Pour identifier les femmes ayant le plus besoin d'assistance, ECHOPPE a établi certains critères. Il faut qu'elles soient « mères de famille ayant à charge plusieurs enfants, responsables de famille, seules ou épouses de chômeur, ou des femmes ayant beaucoup d'enfants en bas âge et qui ne comptent que sur leur propre travail ». La priorité est accordée aux « femmes n'ayant aucune autre source de subsistance que celle dégagée par leur propre travail ». Il faut que ce soit des femmes « exerçant ou ayant déjà exercé une activité commerciale et l'ayant abandonné pour des raisons économiques, de santé ou de deuil ». Les employées du secteur moderne, les femmes artisans et entrepreneurs du secteur informel sont exclues (Sernin 1999 :4).

Encadré 5.1. Les prêts accordés aux bénéficiaires d'ECHOPPE

Les prêts accordés aux femmes portent sur de faibles sommes. Les deux premiers, d'un montant de 20 000 à 30 000 F CFA, visent à faire démarrer ou conforter une petite activité. Après les trois prêts suivants (de 40 000 à 50 000 F CFA), les femmes passent à un système de prêts multiples, la mutuelle. Le remboursement est hebdomadaire pour une durée d'un an, dont la somme se répartit de la manière suivante : un intérêt de 11,25 %, un amortissement du capital prêté de 25,5% et une épargne de 26,25 %. De 1994 à 1999 ECHOPPE a compté 1 812 bénéficiaires et attribué 4 265 prêts au Bénin. Le taux de remboursement s'est amélioré constamment, ayant atteint 93,5% en 1999 (Sernin 1999: 2, 40-41).

Au début, ECHOPPE a assisté des femmes envoyées par des centres sociaux, des centres de santé et des organisations assistant les plus pauvres. Après quelque temps on a établi un *système de recommandation*: Lorsqu'une femme se présente et déclare qu'une bénéficiaire lui a parlé d'ECHOPPE, on vérifie si cette dernière rembourse son prêt correctement. Si c'est le cas, la nouvelle-venue reçoit un prêt. Mais du fait que le nombre de nouvelles femmes venant se présenter a dépassé les capacités d'une bonne gestion, il faut que la femme qui les recommande se porte garantes pour elles. Ce système a modifié la catégorie accédant à un premier prêt, dont la plupart reçoivent une contribution de leur mari. C'est parce que les bénéficiaires préfèrent celles qu'elles peuvent cautionner selon ce qui leur paraît être une prise de risque réduite, notamment ce soutien (Sernin 1999: 4-5). Si les femmes sans un tel soutien ne sont pas forcément de « mauvais payeurs », il en résulte qu'elles sont de plus en plus exclues d'un programme visant à les assister.

5.1.2. Caractéristiques des bénéficiaires d'ÉCHOPPE

On a fait remarquer que les bénéficiaires d'ECHOPPE répondent malgré tout aux critères préalablement définis. Des *enquêtes dépenses*¹²¹ montrent que ces femmes sont souvent seules à assumer leur foyer, qui a une taille moyenne de 5,7 personnes contre 4,8 personnes pour le ménage cotonnois moyen. En plus, leur dépense mensuelle par tête est de 3 000 à 4 000 F CFA inférieure à la moyenne, indiquant que le ménage ECHOPPE appartient à une catégorie de la population relativement défavorisée (Sernin 1999: 6). Si les deux types de ménage consacrent 48 % de leurs dépenses à l'alimentation, la part y consacrée est plus importante dans les foyers ECHOPPE non soutenus financièrement par un homme. Les bénéficiaires d'ECHOPPE consacrent plus à la santé et au logement par rapport à la moyenne, et moins à l'habillement et aux « autres dépenses », alors que les dépenses pour l'éducation sont assez similaires. Plus de 10 % de leurs dépenses est alloué au poste « tontines, remboursement, intérêts, épargne ». Là où le mari contribue, on a relevé des dépenses plus importantes pour le loyer, l'éducation et la santé (Sernin 1999: 8-9, 11-12).

Parce que la crise des années 1980 et les PAS béninois ont mis beaucoup d'hommes au chômage, les femmes ont dû prendre en charge la subsistance de leur famille. La plupart des bénéficiaires d'ECHOPPE (70 %) exercent une activité alimentaire, dont 43 % dans la transformation de produits alimentaires et 27 % dans le commerce de denrées alimentaires. 20 % vendent des produits non alimentaires et 5,5 % transforment des produits non alimentaires, alors que seulement 4,5 % se trouvent dans d'autres secteurs. La grande majorité des activités sont informelles, dont la clientèle se compose de « l'ensemble de la population urbaine [...] sans aucune distinction (ni de classe sociale ni d'âge ou autre) » (Sernin 1999: 14-16).

¹²¹ L'enquête ECHOPPE porte sur 60 ménages. Les données sur le ménage moyen cotonnois sont fournies par une enquête faite par l'UEMOA à Cotonou en juillet 1996 parmi 1008 ménages (Sernin 1999: 6).

5.2. Résultats de l'enquête parmi les bénéficiaires d'ECHOPPE

Assistée par ECHOPPE j'ai réalisé des entretiens avec 30 de ses bénéficiaires du 16 juillet au 7 août 2001. Dans le chapitre 3 j'ai discuté la manière dont ils ont été faits. Ici, je présente les conclusions principales qu'on peut tirer des réponses des femmes.

5.2.1. Classification des femmes interrogées

Toutes les femmes interrogées sont des *vendeuses* dans le *secteur informel* à Cotonou. La plupart d'entre elles sont dans l'alimentation. Seulement sept vendent des produits non alimentaires. Le nombre de produits varie d'une femme à l'autre. La plupart d'entre elles vendent dans leur quartier, devant leur maison. Seulement deux femmes vendent au marché, dont une au grand marché de Dantopka.

Les bénéficiaires rencontrées viennent du sud ou du centre du Bénin. La moitié d'entre elles sont nées dans le département de l'Atlantique, dont neuf dans la ville de Cotonou. Les autres viennent des départements de Mono, de l'Ouémé et de Zou¹²². La plupart de ces femmes ont habité à Cotonou (25) et dans le même quartier de la ville (2/3) pendant toute la période couverte par mon étude. Si je ne tiens pas compte des déménagements à l'intérieur de la ville, je ferai dans l'analyse des changements à long terme attention à celles qui ont habité un(e) autre ville/village¹²³ pendant la période étudiée.

Presque les deux tiers des femmes sont analphabètes. Et parmi celles qui ont appris à lire et à écrire, plusieurs disent qu'elles le savent « juste un peu ». Une seule femme a bénéficié de l'aide de l'État pour apprendre à lire et à écrire. Parmi les 14 qui sont allées à l'école, cinq ont fait seulement une à quatre années d'école primaire, alors que six ont passé le certificat d'études primaires (CEP) après six années d'études. Seulement trois femmes en ont fait plus, dont une seule jusqu'au niveau terminal. Quant à la formation professionnelle, la plupart n'ont jamais appris un métier. Pour les autres, les métiers appris sont la couture (7) et la sténographie/le secrétariat (4). Au total, la moitié des femmes n'ont jamais appris ni à lire et à écrire, ni un métier, alors que seulement huit ont appris les deux. Pour les autres, il leur manque une de ces deux capacités.

¹²² Voir la carte sur la couverture.

5.2.1.1. Age, situation matrimoniale et responsabilité

Le tableau 5.1. indique la manière dont les femmes interrogées se répartissent sur trois groupes d'âge. Il y a une majorité de femmes mariées, dont la plupart ont entre 40 et 49 ans.

Tableau 5.1. Répartition des femmes selon leur âge et situation matrimoniale

Situation matrimoniale Age	Mariée	Non mariée			Total
		Séparée	Divorcée	Veuve	
Groupe (i): 30-39 ans	2	1	1		4
Groupe (ii): 40-49 ans	10	2		1	13
Groupe (iii): 50 ans ou plus	6			7	13
Effectif	18	3	1	8	
Effectif	18	12			30

La taille moyenne des ménages urbains augmente au fur et à mesure que le degré de pauvreté s'accroît (Martin et al 1996 :17). Le nombre d'enfants à charge varie chez les ménages de mon enquête, d'un enfant seulement à 11. Si les cas extrêmes ne concernent que deux ménages, les deux tiers ont entre quatre et huit enfants. La plupart des ménages ont donc une plus grande taille que le ménage cotoniois moyen¹²⁴. Et même si la majorité des femmes sont mariées, presque les deux tiers d'entre elles sont seules à payer toutes les dépenses du ménage. Les autres les partagent avec leur mari. J'appelle la première catégorie des *femmes chefs du ménage* et les autres des *femmes partageant la responsabilité*.

Tableau 5.2. Situation matrimoniale et responsabilité du ménage (2001)

Situation matrimoniale/ responsabilité du ménage	Mariée	Non mariée	Effectif
Partage la responsabilité	11	0	11
Chef du ménage	7	12	19
Total	18	12	30

Comme l'indique le tableau 5.2., la responsabilité du ménage n'est pas forcément liée à la situation matrimoniale : Il y a sept femmes mariées sur les 19 chefs du ménage¹²⁵. La raison pour laquelle leur mari ne partage pas les charges du ménage varie selon ces sept cas: Dans trois cas le mari a été licencié par une entreprise privée ou par une entreprise publique qui a fermé dans le cadre des PAS. Deux autres femmes sont mariées à un fonctionnaire d'État retraité, alors que le mari des deux dernières habite ailleurs. La plupart des femmes gérant le ménage sont quand même non mariées, dont

¹²³ Parmi les cinq qui ont déménagé, trois habitaient ailleurs dans la phase 1, et deux dans la phase 2.

¹²⁴ Voir 5.1.2.

la majorité des veuves. On note d'ailleurs que la responsabilité au sein du ménage n'est pas restée stable depuis 1989.

Tableau 5.3. Evolution de la responsabilité (R) au sein du ménage 1989-2001

R	S 1989-01	P 1989-01	P 1989-93, S 2001	S 1989-93, P 2001	P 1989, S 1993-01	P 1989, S -93, P -01	Total
Effectif	7	7	8	3	4	1	30

R: Responsabilité du ménage. S: Seule à avoir la responsabilité. P: Partage la responsabilité

Si seulement sept femmes demeurent chefs du ménage depuis 12 ans, le nombre de femmes gérant le ménage monte dans la même période. Il serait intéressant de savoir si cette hausse peut être liée aux PAS. Au moins c'est le cas d'une des quatre femmes ayant partagé la responsabilité seulement en 1989. Son mari a été licencié en 1990 par une entreprise d'État (la Banque Commerciale du Bénin (BCB), qui a fermé dans le cadre des PAS. En outre, il y a une veuve, une divorcée et une femme vivant seule dans le cadre d'un mariage polygame. Pour les huit femmes responsables ayant partagé les dépenses avec leur mari de 1989 à 1993, nous ne voyons pas de lien immédiat avec les PAS¹²⁶. Mais parmi les femmes non responsables, on note deux cas intéressants : La première femme n'était chef du ménage que dans la phase 2. Son mari a été licencié au début des années 90 au cours de la privatisation de l'entreprise publique SONAE dans le cadre des PAS. Mais depuis 1996, ayant retrouvé un travail, il participe aux charges du ménage. L'autre est la seule femme interrogée à avoir été fonctionnaire d'État. Comme son mari, elle a été licenciée dans le cadre des PAS ; elle par la SOGICOM en 1989, lui par la BCB en 1990. Chose surprenante, même si elle est seule à travailler en 2001, elle affirme que son mari participe toujours aux charges. La présence de celui-ci à l'entretien l'a probablement empêchée de dire la vérité à ce sujet.

5.2.2. Points de vue sur le bien-être et la pauvreté

Les définitions qu'ont données les femmes de *la pauvreté* se ressemblent beaucoup. Il s'agit d'une absence de quelque chose dans leur vie. Le tableau 5.4., qui présente la fréquence des expressions utilisées, montre que le manque d'argent arrive à la première place, étant mentionné par 21 femmes. Il est suivi par « ne rien avoir » et

¹²⁵ J'ai donc eu raison de ne pas seulement sélectionner des femmes non mariées en cherchant des femmes chefs du ménage.

ensuite par l'absence de nourriture, de moyens et d'un travail. On constate que ces définitions de la pauvreté correspondent bien à ma définition de « manque de ressources ». C'est aussi le cas des définitions données du *bien-être*. Et elles se ressemblent aussi. Il s'agit de la présence de quelque chose dans la vie. L'argent est, encore une fois, le facteur le plus souvent cité (par 27 femmes). Il est suivi par le fait d'avoir la santé, un logement et la nourriture. On note enfin que, pour les femmes, la pauvreté et le bien-être expriment l'absence ou la présence des *mêmes choses*.

Tableau 5.4. Définitions de la pauvreté et du bien-être selon leur fréquence

Pauvreté		Bien-être	
- argent	(21)	+ argent	(27)
ne rien avoir	(17)	+ santé	(25)
- nourriture	(5)	+ logement	(23)
- travail	(4)	+ nourriture	(18)
- moyens	(4)	+ éducation	(16)
- soutien	(3)	+ travail	(11)
- vêtements	(2)	+ vêtements	(6)
- logement	(1)	+ revenu	(3)

Le tableau 5.5. indique qu'une majorité importante des femmes interrogées trouvent leur ménage pauvre en 2001.

Tableau 5.5. Nombre de femmes trouvant leur ménage pauvre

Trouvez-vous votre ménage pauvre ?	Oui	Non	Pas de réponse	Total
1989	16	5	9	30
1993	18	3	9	30
2001	26	4	0	30

Ce nombre semble augmenter de 1989 à 2001. Vu qu'il me manque des renseignements sur la pauvreté en 1989 et 1993 de neuf femmes, il ne faut pas tirer de conclusions hâtives. Si le tableau 5.6. indique que la plupart des femmes sont pauvres depuis 1989, quelques femmes disent que leur ménage est devenu pauvre au cours de la période en question.

Tableau 5.6. Evolution de la pauvreté des ménages 1989-2001

Pauvre	Oui 1989-2001	Non 1989-2001	Non 1989-93, Oui 2001	Non 1989, Oui 1993-2001	Pas de réponse 1989-93, Oui 2001	Pas de réponse 1989-93, Non 2001	Total
Effectif	16	2	1	2	7	2	30

Deux ménages n'étaient pas pauvres en 1989 alors qu'ils le sont en 1993 et 2001. On y retrouve la femme dont le mari a été licencié par la BCB en 1990. Elle explique leur pauvreté par son chômage: « On est pauvre depuis que je suis seule à subvenir aux

¹²⁶ Deux sont mariées à un homme licencié d'une entreprise privée, deux autres se sont séparées, deux sont devenues veuves, alors que les dernières sont mariées à un fonctionnaire d'État retraité.

besoins ». L'autre, veuve depuis plus de 12 ans, ne se sentait pas pauvre dans la phase 1 du fait que son activité marchait bien à l'époque. Enfin, une femme trouve son ménage pauvre en 2001 contrairement à sa situation en 1989 et 1993 à cause de la retraite de son mari il y a trois ans. Bref, on voit clairement le lien entre les PAS et la pauvreté uniquement dans le premier cas. Les deux autres femmes dont le mari a été licencié dans le cadre des PAS, affirment être pauvres en 2001. Bien que je ne connaisse pas leur situation dans les phases 1 et 2, il est probable que le chômage a provoqué leur pauvreté. Au moins, l'évolution dans les autres domaines abordés par l'enquête indique une réduction de leur bien-être depuis le chômage¹²⁷.

Chose surprenante, quatre femmes trouvent leur ménage *non pauvre* en 2001, dont deux depuis 1989. Une d'entre elles compare son ménage aux autres en s'affirmant non pauvre, une autre dit qu'ils ne sont « pas complètement dans le besoin », et la troisième qu'ils trouvent à manger. La dernière, veuve depuis 30 ans, se déclare non pauvre en comparant sa situation actuelle à celle d'auparavant : « J'ai souffert quand mon mari est décédé. J'étais seule avec mes enfants. »

La plupart des femmes trouvent qu'il n'y a pas de bien-être chez elles. Seulement chez deux femmes, d'ailleurs les mêmes qui se disent non pauvres, il y en a, et chez deux autres il y en a « un peu ». Il faut aussi savoir si l'aide d'ECHOPPE a amélioré le bien-être du ménage. La majorité des femmes répondent oui. (Voir le tableau 5.7.)

Tableau 5.7. L'impact de l'assistance d'ECHOPPE sur le bien-être des ménages

Un impact positif de l'aide ?	Effectif
Oui	23
Un peu	3
Pas assez	4
Non	0
Total	30

Il est probable qu'elles se sentaient obligées de répondre oui à cette question à cause de la présence du représentant du programme ECHOPPE au cours de l'entretien.

Pourtant quelques-unes avouent que leur bien-être s'est amélioré juste « un peu » ou « pas assez » grâce à l'aide. Parmi elles nous retrouvons celle qui a été licenciée par la SOGICOM et la femme d'un licencié de la BCB. La première dit :

¹²⁷ Voir les encadrés 6.1. et 6.2.

Au début, [il y avait] une amélioration - je ne peux pas dire du bien-être du ménage. Ça m'a donné des petits sous. Mais j'ai des problèmes avec ECHOPPE depuis un an. Je n'ai pas remboursé tout.

Même si la date du premier contact avec ECHOPPE varie de 1994 à 2000 selon les ménages, l'impact de l'aide sur leur bien-être ne semble pas être lié à sa durée.

5.2.3. Connaissance des PAS ?

Comme l'indique le tableau 5.8, très peu de femmes ont entendu parler des PAS, et aucune n'est capable de les définir. Par contre, plus de la moitié ont entendu parler du programme de départs volontaires (PDV)¹²⁸.

Tableau 5.8. Connaissance des PAS et du PDV béninois

Connaissance :	Oui	Non	Total	Dont le nombre qui peut expliquer la politique	Dont le nombre qui peut dater la politique
des PAS	2	28	30	0	0
des PDV	16	14	30	7	6

J'ai donc eu raison de poser des questions sur des aspects de vie que les femmes connaissent bien. Voici les résultats (5.2.4. à 5.2.7.).

5.2.4. Activité professionnelle, revenu et ventes

Contre toute attente, plus de la moitié des femmes le trouvaient plus facile à vendre des denrées en 1993 qu'en 1989. En effet, les ventes n'ont baissé chez personne dans cette période, alors qu'une seule femme les trouve inchangées.

Tableau 5.9. Evolution des ventes des femmes interrogées 1989-2001

Les ventes en	1993 (contre 1989)	2001 (contre 1993)
Inchangées	1	2
Plus faciles	17	4
Plus difficiles	0	20
Réponse non pertinente/ pas de réponse	12	4
Total	30	30

Même s'il nous manque des renseignements sur 12 femmes pour cette période, il est intéressant que les résultats indiquent une évolution tout à fait *contraire* pour la période suivante : 20 femmes trouvent qu'il est plus difficile de vendre des produits en 2001 qu'en 1993. Et d'entre elles, il y a les 15 femmes trouvant les ventes plus faciles en 1993 qu'en 1989. Seulement quatre femmes trouvent les ventes plus faciles en 2001 qu'en 1993, alors que deux la trouvent inchangée dans la même période. Enfin, pour la différence entre 1989 et 2001, un tiers des femmes le trouve même plus

¹²⁸ Voir 4.2.1.

difficile de vendre des articles en 2001 qu'en 1989, alors que cinq le trouvent plus facile¹²⁹. Bref, un nombre important de femmes a vu une *amélioration* de leurs ventes de 1989 à 1993, suivie d'une *baisse*. Plusieurs femmes expliquent l'amélioration à l'époque par l'existence d'argent en 1993 :

- *[En 1989] il n'y avait même pas d'argent pour acheter.*
- *[En 1993] j'ai bien vendu parce que les gens avaient de l'argent.*
- *Il n'y avait pas d'argent [en 1989]. On ne vendait rien.*
- *Il n'y avait pas assez d'argent [en 1989].*
- *Il y avait de l'argent [en 1993].*

Quelques femmes expliquent le « boom » dans la phase 2 par le fait que les gens avaient du travail et étaient payés, contrairement la situation en 1989 :

- *Les gens étaient payés dans la deuxième période les gens venaient. C'était une bonne période.*
- *Vendeuse de bouillie : [En 1993] il y avait du boulot, des travaux – plein. Ça a donné de l'argent aux gens. Ça marchait tellement qu'après deux bassines, j'en ai préparé encore. C'était bien. Les clients se sont rassemblés autour de moi.*
- *C'était vraiment mieux [en 1993] par rapport à 1989 et 2001. On ne peut pas comparer. [En 1989] les gens n'étaient pas payés. Ils faisaient le petit déjeuner à la maison. [En 1993] les travailleurs étaient bien payés, les choses marchaient. Les parents donnaient de l'argent aux enfants pour acheter le petit déjeuner.*

Il reste de savoir pourquoi tant de femmes ont plus de difficultés à vendre en 2001 qu'en 1993. Plusieurs d'entre elles l'expliquent par l'augmentation des prix :

- *Les produits coûtaient moins cher [en 1993]. Alors on vendait bien*
- *Tout coûte cher [en 2001].*
- *Il y avait plus d'argent et les choses coûtaient moins cher [en 1993] par rapport à maintenant.*
- *Ça coûtait moins cher [en 1993]. Les gens avaient de l'argent. Ce que j'achetais à 400, maintenant je le paye 2000.*
- *Les choses coûtent cher maintenant.*

Quelques-unes précisent que la dévaluation a provoqué la hausse des prix et la réduction du pouvoir d'achat de leurs clients :

- *C'est à cause de la dévaluation. Les choses coûtent cher. L'argent est rare*
- *C'est après la dévaluation qu'on a remarqué la hausse des prix. Avant c'était facile.*
- *C'est à cause de la dévaluation. Tout est cher. Tout est dur.*

D'autres expliquent le boom en 1993 par rapport à 2001 par le fait que les gens avaient du travail et étaient payés à l'époque :

- *Vendeuse de boissons : J'ai bien vendu [en 1993] parce que les gens avaient de l'argent. Maintenant ils n'en ont pas assez. Ils achètent à manger au lieu d'à boire.*

¹²⁹ Parmi les femmes n'ayant pas répondu, deux n'avaient pas d'activité dans les phases 1 et 2 : Une qui fait de la couture depuis 1995 et une qui vend des articles depuis cinq ans. Si la première pense qu'il est plus difficile de vendre surtout depuis deux ans, l'autre dit que la vente va bien.

- *Les gens étaient payés [en 1993]. Maintenant on paye les gens, mais tout est cher.*
- *Les gens n'ont pas assez d'argent pour acheter comme il faut.*

Une vendeuse de tisanes explique la baisse depuis 1993 par une aggravation de la concurrence : « Il y a beaucoup de gens qui vendent la même chose et les gens n'ont pas d'argent pour acheter. » Quant aux femmes ayant vu leurs ventes s'améliorer depuis 1994, elles donnent des explications plutôt individuelles, comme la hausse du nombre d'habitants dans le quartier et l'élargissement de leur assortiment de produits. Il me manque les explications des femmes trouvant les ventes inchangées depuis 1993.

Il faut aussi envisager d'autres raisons possibles de l'évolution notée chez 15 femmes : une hausse de leurs ventes dans la phase 2 suivie d'une baisse. Les femmes ont-elles déménagé ? Et ont-elles changé de type d'activité ? Dans la plupart des cas, l'amélioration des ventes n'est pas liée à un déménagement, vu que seulement deux habitaient ailleurs en 1989 et 1993. Par contre, le tableau 5.10. indique que les femmes sont nombreuses à avoir changé de type d'activité. Seulement un tiers d'entre elles garde la même activité depuis 1989.

Tableau 5.10. Changement de type d'activité de 1989 à 2001

Activité	Effectif
La même activité 1989-2001	9
Changé d'activité 1989-1993	7
Changé d'activité 1993- 2001	9
Changé d'activité plusieurs fois 1989-2001	5
Total	30

10 d'entre les 15 femmes mentionnées ont changé de type d'activité. Une façon de vérifier si ce changement - et non pas des changements extérieurs - a provoqué la baisse de leurs ventes depuis 1994, c'est de dater ce premier. En effet, le moment des changements varie selon les femmes : entre 1989 et 1993 pour quatre, entre 1993 et 2001 pour trois, et plusieurs fois au cours de la période étudiée pour les autres. Donc, le changement d'activité n'a probablement pas provoqué la baisse notée de leurs ventes depuis 1994. Par contre, cette baisse peut être provoquée par des événements extérieurs, comme les PAS. Il serait aussi intéressant de savoir si l'ajustement a provoqué les changements d'activité. Pourtant je n'aborderai pas ce problème dans le cadre de mon étude. Je constate cependant que les changements ne sont pas liés à certains produits. En plus, les raisons du changement varient selon les femmes

(problèmes de santé, manque de capital ou de clients, et hausse des prix depuis la dévaluation).

5.2.4.1. Evolution de la concurrence – aggravation depuis 1989

Les réponses des femmes, présentées dans le tableau 5.11., indiquent une aggravation de la concurrence dans le secteur informel depuis 1989. Les deux tiers des femmes trouvent la concurrence vive. C'était le cas de seulement la moitié en 1993 et d'encore moins en 1989.

Tableau 5.11. Evolution de la concurrence 1989-2001

« Y a t-il beaucoup de concurrence? »	En 1989	En 1993	En 2001
Oui	7	14	21
Non	15	13	8
Pas de réponse	8	3	1
Total	30	30	30

Même s'il me manque les réponses de six femmes pour la phase 1¹³⁰, une analyse plus fine des données confirme l'aggravation notée de la concurrence: Selon six femmes, la concurrence est plus forte depuis la phase 2 qu'en 1989. Huit autres trouvent la concurrence forte uniquement en 2001 et non pas dans les deux premières phases de l'étude. Et trois femmes trouvent la concurrence forte depuis 1989. S'il n'est pas facile de tirer une conclusion quant au moment exact de l'aggravation de la concurrence, on constate que la majorité des femmes l'ont vécue une fois entre 1989 et 2001. Pour la plupart d'entre elles, les concurrents sont des *voisins* ou des *gens du quartier* vendant les mêmes produits qu'elles. Une dit qu'il y a « même des hommes ». En général, les femmes ont des difficultés pour expliquer l'arrivée des concurrents, souvent parce qu'elles ne les connaissent pas. Elles mentionnent quand même le besoin d'une activité/un revenu pour manger, le besoin d'argent et l'existence des petits crédits. Quelques-unes se plaignent d'ailleurs de la pratique de l'imitation, disant que « [dès que] quelque chose marche, les autres commencent la même chose ». La femme d'un des licenciés de la BCB est la seule à expliquer l'aggravation de la concurrence par l'existence du chômage, ce qui a pour résultat,

¹³⁰ En outre des deux femmes n'ayant pas eu d'activité à l'époque.

selon elle, que « tout le monde veut vendre ». Quant à celles qui nient l'existence de la concurrence, elles constituent des cas particuliers¹³¹.

5.2.4.2. Clientèle et revenu - hausse suivie de baisse

En ce qui concerne leur *clientèle*, les femmes se divisent en deux groupes presque égaux : 16 affirmant avoir assez de clients en 2001 contre 14 n'en ayant pas assez.

Pour l'évolution depuis 1989 on relève la même tendance que pour les ventes : hausse dans la phase 2 contrairement à 1989 et 2001.

Tableau 5.12. Clientèle des femmes 1989-2001

« Y a/avait t-il assez de clients? »	en 1989	en 1993	en 2001
Oui	9	21	16
Non	12	4	14
Pas de réponse	9	5	0
Total	30	30	30

Vu que quelques femmes n'ont pas répondu à la question pour les phases 1 et 2, il faut éviter de tirer des conclusions hâtives. Mais si on regarde les résultats de plus près, sept femmes esquissent une évolution de leur clientèle telle que l'on vient de noter : un faible niveau en 1989, hausse en 1993 et baisse en 2001. Deux femmes, qui n'ont pas répondu pour la phase 1, relèvent un élargissement de leur clientèle en 1993 suivi d'une baisse en 2001. Deux autres n'ont pas assez de clients en 2001 contrairement aux phases 1 et 2. Et trois femmes n'ayant pas répondu pour 1989 et 1993, n'ont pas assez de clients non plus dans la phase 3. De l'autre côté, cinq femmes seulement affirment avoir assez de clients depuis 12 ans, alors que quatre femmes parlent d'une clientèle accrue depuis 1993. Même s'il est difficile de tirer des conclusions certaines sur l'évolution de leur clientèle, on peut constater que les femmes sont nombreuses à en connaître une réduction après la hausse en 1993. Quelques-unes expliquent la faiblesse de leur clientèle en 1989 par le manque d'argent:

• Les gens n'avaient pas d'argent. • Il n'y avait pas d'argent. On ne vendait rien. • Je vendais. Mais il n'y avait pas assez d'argent.

La licenciée du secteur public est la seule à évoquer la crise économique. Plusieurs parlent des fonctionnaires/travailleurs qui n'étaient pas payés en 1989 contrairement à

¹³¹ Deux d'entre elles travaillent dans une école, l'une dans une école qui interdit la concurrence. Une autre travaille dans une prison, où le nombre de vendeuses s'est accru entre les phases 2 et 3. C'est pourquoi elle répond « non » pour les deux

1993. Celles qui ont vu leur nombre de clients baisser depuis 1993 l'imputent au manque d'argent, à la concurrence forte ou à la hausse des prix :

- Vendeuse d'adaoyo et d'akpan : *Ce que je vends n'est pas une priorité puisqu'il n'y a pas assez d'argent. Ceux qui venaient avant n'achètent pas autant maintenant.*
- *C'est plus dur qu'il y a 12 ans. [Les clients] n'ont pas d'argent. Il faut qu'ils vendent aussi pour pouvoir acheter.*
- *Les gens n'ont pas d'argent. Il n'y a pas assez de travail dans le pays*
- *C'est les temps. Il n'y a plus d'argent. Il y a beaucoup de gens qui vendent maintenant.*
- *Actuellement c'est à cause de la concurrence. Il y a 10 personnes qui offrent les mêmes choses. Et ça coûte cher.*
- Couturière: *Les choses coûtent cher maintenant. Le fil à coudre c'était 350 avant la dévaluation. Maintenant ça fait 1000.*

En ce qui concerne *le revenu*¹³² presque toutes (27) disent qu'elles ne reçoivent aucune aide publique financière directe. Parmi elles, une seule touche une partie de la pension du mari, alors qu'une veuve pourra toucher une pension dans l'avenir. Comme pour les trois femmes qui reçoivent une aide directement de l'État, il s'agit de pensions versées aux veuves d'anciens fonctionnaires¹³³. Malgré l'objectif formulé par la DSD de « renforcer les capacités pour mettre l'intégration des populations pauvres et vulnérables au processus de développement », ¹³⁴ nos 30 vendeuses affirment n'avoir jamais reçu d'aide financière publique pour leur activité. Comme le dit la veuve d'un pêcheur : « Les pêcheurs n'ont rien à voir avec l'État ». Seulement quatre femmes ont reçu une aide en plus de celle du programme ECHOPPE: deux du PADME et une de la CLCAM¹³⁵. Les autres n'ont, à part l'aide du programme ECHOPPE, que le revenu de leur activité. Celui-ci était le suivant en 2001:

Tableau 5.13. Chiffre d'affaires moyen par jour en 2001 en F CFA

	Chiffre d'affaires par jour	Effectif	Effectif
Moins de 5000 F CFA par jour	Moins de 1000	3	18
	1 000 à 2 000	4	
	2 100 à 3 000	7	
	3 100 à 4 000	4	
	4 100 à 5 000	0	
Plus de 5000 F CFA par jour	5 100 à 10 000	7	12
	10 100 à 15 000	3	
	15 100 à 20 000	1	
	20 000 et plus	1	
Total		30	30

premières phases et « oui » pour 2001.

¹³² Voir le questionnaire: VII 4) Revenu/Prix.

¹³³ Un policier retraité mort depuis un an, un soudeur à l'OCBN (le chemin de fer entre le Bénin et le Niger) mort depuis plus de 8 ans et un ancien fonctionnaire de sous-préfecture mort depuis 30 ans.

¹³⁴ Rapport Economique (1995:142). Voir 4.2.1.

¹³⁵ La dernière en a oublié le nom. Pour le PADME, voir encadré 4.5. CLCAM = Caisse locale des crédits agricoles mutuels.

Si le chiffre d'affaires varie beaucoup selon les femmes, la majorité d'entre elles ont un revenu faible. 14 gagnent 3 000 F CFA ou moins par jour, dont la moitié moins de 2 000 F CFA et trois même moins de 1 000 F CFA. S'agissant du chiffre d'affaires et non pas du bénéfice, il ne leur reste probablement pas grand-chose. De l'autre côté, 10 femmes gagnent entre 5 000 et 15 000 F CFA par jour et deux respectivement plus de 15 000 et plus de 20 000 F CFA. Si ces deux dernières ne semblent pas pauvres au vu de leur chiffre d'affaires important, celui-ci ne garantit pas un bénéfice important, et elles trouvent leur ménage pauvre. Bref, la plupart des femmes semblent pauvres au vu de leur revenu. Quant à l'évolution¹³⁶ du chiffre d'affaires en valeur absolue, indiquée dans le tableau 5.14., on retrouve la même tendance que j'ai notée pour l'évolution des ventes et de la clientèle: un boom dans la phase 2.

Tableau 5.14. Evolution du chiffre d'affaires moyen par jour 1989-2001

Evolution du chiffre d'affaires (en valeur absolue)	1989-1993	1993-2001	En 2001 vs 1989
Hausse	16	5	10
Baisse	5	18	10
Inchangé	2	2	3
Pas de réponse	7	5	7
Total	30	30	30

Bien que la majorité des femmes aient vu leur chiffre d'affaires baisser entre 1993 et 2001, il s'est élevé entre 1989 et 1993 chez 16 femmes. Une étude plus approfondie des réponses fait ressortir la même tendance : 14 femmes ont vécu une hausse de leur chiffre d'affaires entre les phases 1 et 2, suivie d'une baisse entre 1993 et 2001. Trois femmes, pour leur part, l'ont vu baisser de façon ininterrompue depuis 1989. Si enfin on compare le chiffre d'affaires en 2001 à celui de 1989, les femmes se divisent en deux groupes, chacun représentant un tiers : les unes ayant un chiffre d'affaires plus important en 2001 qu'en 1989, les autres ayant vu leur chiffre d'affaires baisser même par rapport à 1989.

5.2.5. Consommation alimentaire

En jetant un premier coup d'œil sur les résultats de l'enquête sur la consommation alimentaire des ménages, on ne voit pas de grands changements à long terme. C'est surtout le cas de l'évolution du nombre de repas par jour des ménages et de la

¹³⁶ Trois femmes n'ont pas donné leur chiffre d'affaires pour 1993, dont une parce qu'elle ne travaillait pas en 1993. Il me manque des renseignements sur les deux autres parce qu'au début le questionnaire ne tenait pas compte de l'évolution du revenu. Pour des renseignements plus détaillés sur le chiffre d'affaires, voir 3.2.1.

composition de leur menu. Mais il y a des exceptions intéressantes. En plus, un nombre important de ménages se sont vus forcés de réduire la qualité et/ou la quantité des denrées alimentaires consommées.

En 2001 presque les deux tiers des ménages mangent trois fois par jour¹³⁷, alors qu'un tiers mange même quatre fois. Chez une femme on mange seulement deux fois par jour. Le tableau 5.15. indique que *le nombre de repas* reste inchangé depuis 1989 pour la grande majorité des ménages, dont la plupart mangent trois fois par jour.

Tableau 5.15. Evolution du nombre de repas par jour du ménage

Nombre de repas	en 1993 vs 1989	en 2001 vs 1993
Inchangé	27	26
Réduit	2	3
Augmenté	1	1
Total	30	30

On note cependant une réduction du nombre de repas chez cinq femmes, dont deux entre les phases 1 et 2 (de quatre à trois fois) : la première, ayant perdu son mari dans cette période, l'explique par manque de moyens, l'autre, la licenciée de la SOGICOM, dit que: « Depuis le chômage, on est obligé à descendre un peu ». Dans deux autres cas, le nombre de repas est resté inchangé entre 1989 et 1993, avant d'être réduit. On y retrouve la femme d'un licencié de la BCB, chez laquelle on ne mange que deux fois par jour. Elle évoque le chômage et la dévaluation :

Mon mari n'a plus rien du tout. Les enfants n'ont même pas d'argent pour le petit déjeuner. [En 1993] l'activité de bijoux marchait. A cause de la dévaluation ça a chuté.

Bref, parmi les ménages qui ont réduit le nombre de repas, il y a deux cas de licenciements du secteur public dans le cadre des PAS. En ce qui concerne *la composition du menu*, le tableau 5.16. indique qu'elle aussi reste inchangée depuis 1989 chez la plupart des ménages. Mais dans cinq cas la composition du menu est restée inchangée de 1989 à 1993 avant d'être réduite, et dans deux autres cas elle a été réduite dès 1989. Les produits retirés du menu sont surtout de produits un peu plus chers, comme la viande, la salade et le café.

¹³⁷ Petit déjeuner, déjeuner et dîner.

Tableau 5.16. Evolution de la composition du menu du ménage 1989-2001

Evolution du menu	Effectif
Inchangée 1989-2001	20
Inchangée 1989-93, réduite 1993-2001	5
Elargie 1989-93, réduite 1993-01	1
Inchangée 1989-93, élargie 1993-01	1
Réduite 1989-2001	2
Elargie 1989-2001	1
Total	30

Parmi les ménages qui ont réduit leur menu entre 1989 et 1993, et encore plus après, on retrouve celui de la femme licenciée et celui de la femme d'un licencié de la BCB.

Elles expliquent la première réduction par le chômage :

- Femme d'un licencié de la BCB: *On ne mangeait pas aussi bien [en 1993] qu'il y a 12 ans depuis que la charge repose sur moi [1990].*
- Licenciée de la SOGICOM et femme d'un licencié: *C'était autrement [en 1989]. Depuis le chômage les choses ont changé. On a été obligé de descendre un peu et de chercher des produits moins chers.*

Ces deux ménages ont continué la réduction après 1993 à cause de la hausse des prix. Les cinq autres ayant réduit la composition de leur menu depuis 1994 l'expliquent également par la hausse des prix ou par la chute de leurs ventes. La seule qui a élargi la composition du menu dans la phase 2, l'explique par la présence d'argent à l'époque. On note un dernier cas intéressant : La seule qui a élargi la composition du menu après 1994, la femme du licencié de la SONAE, l'explique par le fait que son mari a retrouvé un travail.

5.2.5.1. Réduction de la qualité et de la quantité des denrées

Il est vrai que la *qualité des denrées alimentaires* consommées reste inchangée depuis 1989 chez un tiers des femmes. Mais elles sont presque aussi nombreuses à l'avoir vu se détériorer depuis 1993, comme l'indique le tableau 5.17.

Tableau 5.17. Evolution de la qualité de l'alimentation des ménages 1989-2000

Qualité des denrées consommées	en 1993 vs 1989	en 2001 vs 1993
Inchangée	14	10
Détériorée	3	9
Améliorée	2	2
Pas de réponse	11	9
Total	30	30

Parmi les trois ayant vu la qualité se détériorer entre 1989 et 1993 se trouvent deux des femmes mariées à un licencié d'une entreprise publique. Elles l'expliquent par le chômage, l'une par ces mots: « On achète de la mauvaise qualité depuis que la charge

est devenue à moi-même. Mon mari ne travaillait plus. Mon activité supportait tout. » L'autre a vu la qualité s'améliorer après la phase 2 parce que son mari a retrouvé un travail. Pour les neuf ayant vu la qualité se détériorer depuis 1994, elles l'imputent à la chute de leurs ventes et à la hausse du prix des denrées. Une évoque la dévaluation :

- *Actuellement la qualité a diminué un peu à cause du prix. Les choses coûtent cher.*
- *[En 1993] on arrivait à acheter même si les choses étaient chères. Maintenant la vie est devenue chère. On n'arrive pas à vendre.*
- *La qualité était meilleure [en 1993] que dans les deux autres périodes. [En 1993] mon activité marchait bien. J'avais de l'argent pour acheter. En plus, c'était moins cher.*
- *Je n'achète plus la bonne qualité. Tout allait bien avant la dévaluation. [En 1993] je vendais bien.*

Seulement deux personnes ont connu une amélioration de la qualité des denrées alimentaires entre 1989 et 1993, mais pour la voir se détériorer depuis 1994. L'une explique cette amélioration par son activité qui marchait bien et la présence d'argent à l'époque.

Si la qualité des denrées alimentaires consommées a eu une certaine tendance à baisser, cette tendance est encore plus marquée pour leur *quantité*.

Tableau 5.18. Evolution de la quantité du menu des ménages

Quantité de denrées consommées	en 1993 vs 1989	en 2001 vs 1993
Inchangée	10	7
Réduite	7	18
Élargie	10	4
Pas de réponse	3	1
Total	30	30

On note une évolution différente au cours des deux périodes. Chez presque les deux tiers, la quantité des denrées alimentaires consommées est en baisse en 2001 par rapport à 1993, alors que seulement quatre femmes l'ont augmentée. Les données pour 1993 par rapport à 1989 ne semblent pas aussi claires, chaque alternative (augmentation, réduction, pas de changement) étant représentée par environ *un tiers*. Pourtant une étude plus profonde de chaque cas relève les traits trouvés dans l'évolution des ventes, surtout une réduction après la phase 2. Si six femmes ont vu la quantité se réduire depuis 1989, sept femmes l'ont élargie entre 1989 et 1993 avant de la réduire. Et chez quatre femmes la quantité restait inchangée de 1989 à 1993, avant d'être réduite. Quant aux réductions entre les phases 1 et 2, on retrouve les trois cas de licenciement. Toutes ces femmes les imputent au chômage. Une autre explique la réduction par l'absence d'argent, alors qu'il nous manque l'explication des trois

dernières. Les femmes ayant augmenté la quantité des denrées consommées en 1993 par rapport à 1989 parlent du manque d'argent en 1989, de leur activité qui marchait bien en 1993, et de l'absence de travaux dans la phase 1 contrairement à la phase 2:

• Il y a 12 ans les choses étaient moins chères. Mais il n'y avait pas d'argent, parce qu'on ne payait pas les travailleurs. [En 1993] je vendais bien et je pouvais acheter plus. • [En 1993] on achetait plus qu'il y a 12 ans. On vendait bien [en 1993]. Il y avait de l'argent. • [En 1993] on vendait bien. Avant la Conférence nationale c'était dur. On n'avait pas d'argent.

La grande majorité des femmes (18) qui ont réduit la quantité des denrées entre 1993 et 2001, pour leur part, l'expliquent par la hausse du prix des denrées, la dévaluation et/ou la baisse de leur activité par rapport à 1993.

5.2.5.2. Hausse des prix alimentaires

Toutes les femmes interrogées sont d'accord sur une chose : Les prix des denrées alimentaires augmentent depuis 1994 – même beaucoup. La plupart ne savent pas l'expliquer, alors que cinq femmes mentionnent la dévaluation.

Tableau 5.19. Evolution des prix des denrées alimentaires consommées par les ménages

Prix des denrées consommées	en 1993 vs 1989	en 2001 vs 1993
Inchangés	1	0
En hausse	21	30
En baisse	3	0
Pas de réponse	5	0
Total	30	30

Si les deux tiers constatent une hausse des prix des denrées entre 1989 et 1993 aussi, elles ne savent pas l'expliquer non plus. Ce qui est intéressant, c'est qu'un nombre assez important d'entre elles donnent des commentaires identiques sur les prix des denrées et leur situation générale dans la phase 1 par rapport à la phase 2 : Malgré le bas niveau des prix en 1989 (par rapport à 1993), il n'y avait pas d'argent. Et le manque d'argent est, dans la plupart des cas, expliqué par le manque de travail ou par l'absence de paiements aux fonctionnaires en 1989 :

• Les choses étaient moins chères avant la Conférence nationale. Mais il n'y avait pas d'argent. Les fonctionnaires et les travailleurs n'étaient pas payés. Je ne vendais pas bien non plus [en 1989]. Je ne trouvais pas d'argent pour acheter des produits. • Les choses coûtaient moins cher [en 1989]. Mais on n'avait pas d'argent parce que l'État ne payait pas les fonctionnaires. • C'était moins cher [en 1989] qu'en [1993]. Mais les gens n'étaient pas payés et on n'avait pas d'argent [en 1989]. • [En 1993] on arrivait à acheter même si les choses étaient chères. Il y a 12 ans on n'avait pas d'argent pour acheter. On ne payait pas les fonctionnaires. On ne trouvait pas d'argent. • Les choses coûtaient moins cher il y a 12 ans. Mais [il n'y

avait] pas d'argent parce qu'on ne payait pas les fonctionnaires. [En 1993] il y avait assez d'argent pour acheter. Et on pouvait vendre facilement.

Pour résumer, dans une situation de prix élevés et de manque d'argent, les ménages ont tendance à réduire la quantité des denrées avant de toucher à leur qualité, la composition du menu ou le nombre de repas. Mais les ménages les plus frappés se sont vus obligés de couper même dans ces trois derniers domaines.

5.2.6. Accès aux soins de santé

Au Bénin, si tu ne peux pas payer à l'hôpital, on te laisse mourir devant la porte.
(Conducteur de moto, Cotonou 2001)

Malgré l'objectif annoncé dans la DSD de mettre en place « un programme d'urgence pour arrêter la dégradation des infrastructures sociales¹³⁸ », seulement deux femmes interrogées ont bénéficié d'une aide publique pour avoir des soins médicaux. L'une, qui est séparée d'un fonctionnaire du Ministère des Finances, a un certificat de prise en charge. L'autre bénéficie de consultations publiques gratuites. Seulement trois autres ont bénéficié d'une aide de l'État auparavant grâce au poste de leur mari dans le secteur public à l'époque¹³⁹. Bref, les quelques femmes qui profitent/ont profité d'une telle aide sont mariées/ont été mariées à un fonctionnaire public. Cependant on va voir que plusieurs femmes bénéficient indirectement de l'aide publique par l'achat de médicaments moins chers dans les centres de santé. Il s'agit probablement de médicaments distribués par l'État dans le cadre de la DSD¹⁴⁰.

5.2.6.1. Accès plus difficile aux consultations

La majorité des ménages consultent le médecin en cas de maladie, comme l'indique le tableau 5.20. Cependant un nombre important d'entre eux utilisent les *tisanes* ou les *feuilles* d'abord.

Tableau 5.20. Consultations chez le médecin en cas de maladie 1989-2001

« Quand vous ou vos enfants tombez malade, est-ce que vous allez voir un médecin ? »	Oui	Non	D'abord médicaments traditionnels	Total
Effectif	18	0	12	30

Le recours aux médicaments traditionnels est expliqué par le manque de moyens :

¹³⁸ Rapport Economique (1995: 142). Voir 4.2.1.

¹³⁹ Dont un à l'OCBN (en 1989), un autre à l'Alimentation Générale du Bénin (AGB) (en 1989) et le dernier ayant été policier (en 1989 et 1993).

¹⁴⁰ BM (1994b: 53). Voir 4.2.1. et encadré 4.5.

• Si les feuilles ne marchent pas, je vais à l'hôpital, si j'ai des moyens. Il faut emprunter de l'argent au pire. • [C'est] à cause de l'argent. • Parce qu'il n'y a pas de moyens .

Personne ne consulte d'autres personnes que le médecin en cas de maladie. Les deux tiers utilisent des centres de santé privés, seulement deux utilisent uniquement les centres publics, alors que les autres vont dans les deux. Sauf les cinq ayant profité de l'aide publique, les femmes interrogées payent la consultation médicale depuis 1989. Leur difficulté à la payer s'est aggravée. (Voir le tableau 5.21.)

Tableau 5.21. : Possibilité pour les ménages de consulter un médecin à long terme

Possibilité de payer une consultation	en 1993 vs 1989	en 2001 vs 1993
Inchangée	3	4
Plus facile	2	3
Plus difficile	17	14
*Pas de réponse	*8	*9
Total	30	30

*Dont les sept femmes auxquelles je n'ai pas posé cette question.

Cette difficulté s'aggrave chez la moitié entre 1989 et 1993 et chez presque les deux tiers dans la période suivante. Et, chez 13 d'entre elles, elle ne cesse de s'aggraver depuis 12 ans. L'aggravation touche donc un nombre important des ménages. Pour la période de 1989 à 1993, la raison dominante est la hausse du prix des consultations :

• Le prix n'était pratiquement rien il y a 12 ans. • C'était moins cher en 1989. • Ça ne coûtait pas cher. La vie ne coûtait pas aussi cher [en 1989] qu'en [1993]. • Ça a commencé à augmenter après [1989]. • La consultation a augmenté peu à peu. • Ça a monté progressivement. • C'était moins cher il y a 12 ans.

Deux femmes sont obligées de payer en 2001, alors que la consultation était gratuite en 1989. Deux autres expliquent la difficulté de consulter le médecin depuis lors par le licenciement de leur mari du secteur public. Il nous manque les réponses de trois femmes. L'aggravation depuis 1994 est aussi expliquée par la hausse des prix.

• Les choses ont commencé à coûter cher après la dévaluation. • Avant la dévaluation [une consultation] coûtait 50 F CFA contre 200 maintenant. C'est plus dur. • Ça a toujours été dur. Mais maintenant c'est plus dur. L'activité ne donne pas assez. Et ça coûte cher. • Ça coûte cher maintenant. C'est plus dur à cause du prix..

Une femme explique la difficulté de payer les consultations par la chute de ses ventes depuis la dévaluation. Les femmes l'ayant trouvé plus facile à payer la consultation en 1993 par rapport à la phase 1, donnent les explications suivantes :

• Même si c'était moins cher en 1989, on n'avait pas d'argent. • Avant la dévaluation [en 1993] il y avait de l'argent. Il y avait tout. C'était facile. • Avant j'étais seule. [En 1993] les enfants avaient commencé à m'aider.

Pourtant les femmes qui le trouvent plus facile à payer une consultation en 2001 qu'en 1993, soulignent qu'il n'est pas vraiment facile. Celle dont le mari a retrouvé un travail après son licenciement de la SONAE, dit en fait que : « Actuellement c'est dur. Mais il y a [huit] ans c'était plus dur. On a utilisé beaucoup les feuilles. »

Au cours des sept premiers entretiens, nous avons posé une question plus générale sur l'évolution de « l'accès aux services médicaux » depuis 1989. Encore une fois les réponses indiquent que cet accès est plus difficile en 2001 :

- *On trouve souvent plus de difficultés à acheter des médicaments et à voir le médecin qu'avant [à cause de] l'argent.*
- *C'est plus dur depuis la dévaluation.*
- *Femme d'un des licenciés de la BCB : Avant je suis allée à l'hôpital vite. Maintenant je vais voir le prêtre.*
- *La licenciée de la SOGICOM : Un problème maintenant, c'est qu'il faut demander de l'aide chez quelqu'un [pour aller voir le médecin]. Avant on ne faisait pas cela.*

Comme l'on a vu, plusieurs femmes parlent d'une hausse du prix des consultations. A ces sept femmes j'ai posé une question directe sur l'évolution du prix. Leurs réponses confirment pour la plupart la hausse déjà relevée.

5.2.6.2. Accès réduit aux médicaments modernes

Le tableau 5.22. indique que tous les ménages, sauf un, utilisent des médicaments modernes en cas de maladie. Seulement la femme d'un des licenciés de la BCB a cessé d'acheter des médicaments modernes à la pharmacie depuis un an par manque de moyens. La moitié des autres achète les médicaments à la pharmacie, alors que l'autre moitié va « d'abord au centre de santé ». La plupart d'entre elles expliquent que les médicaments y sont moins chers.

Tableau 5.22. Achat de médicaments modernes

« Vous achetez des médicaments à la pharmacie ? »	Oui	Non	D'abord au centre	Total
Effectif	15	1	14	30

En effet, les deux tiers affirment avoir plus de difficulté à acheter des médicaments modernes en 2001 qu'avant. Une seule femme le trouve plus facile en 2001, alors qu'il nous manque la réponse de neuf femmes¹⁴¹. Le moment où cette difficulté est apparue varie selon les femmes :

Tableau 5.23. Difficulté à acheter les médicaments modernes

Difficile depuis	La dévaluation	Cinq ans	Trois ans	Pas de réponse	Total
Effectif	13	3	1	3	*20

¹⁴¹ Dont les sept femmes mentionnées sous 5.2.6.1. auxquelles je n'ai pas posé cette question.

*Les femmes ayant plus de difficulté à acheter de médicaments

Pourtant on note que la plupart éprouvent cette difficulté depuis la dévaluation. En ce qui concerne les raisons de cette difficulté, elles évoquent outre la dévaluation surtout la hausse du prix de médicaments.

• Parce que les choses coûtent cher maintenant. • Parce que les médicaments coûtent cher maintenant. • Seulement après la dévaluation c'est devenu très, très cher. • Depuis que je me suis mariée c'est toujours dur. Mais avec la dévaluation c'est encore pire.

Quelques femmes donnent aussi leur avis sur l'évolution des prix à long terme, toutes en indiquant une hausse progressive :

• Il y a eu une augmentation progressive du prix. C'était plus dur [en 1993] qu'en 1989. • Il y a 12 ans ça coûtait beaucoup moins cher. Ça a augmenté progressivement. • Ça a commencé à augmenter un peu depuis 12 ans. C'est très cher depuis 1994. • Les prix ont monté peu à peu [depuis 1989].

Ces réponses coïncident avec celles des sept femmes auxquelles j'ai posé une question sur l'évolution des prix des médicaments depuis 1989¹⁴². Personne ne peut nous dire la raison de cette hausse. 24 ménages utilisent aussi des médicaments traditionnels (tisane ou feuilles), dont 19 depuis toujours. Si les autres ne nous ont pas dit le moment précis où cette consommation a commencé, elles l'expliquent pour la plupart par leur prix plus bas et/ou par la tradition familiale.

Au total, un nombre important de ménages a connu un accès réduit aux consultations et aux médicaments au cours de la période étudiée.

5.2.7. Scolarisation des enfants

Nous avons vu que « l'accès à l'instruction primaire universelle » reste parmi les objectifs du gouvernement béninois dans le cadre de la réduction de la pauvreté¹⁴³.

Cependant, selon notre enquête, personne n'a été aidé par l'État pour pouvoir couvrir les frais scolaires ou les fournitures scolaires (livres, kaki, sac, cahiers etc.) de ses enfants. Depuis toujours les femmes les couvrent seules ou avec l'aide de leur mari. Seulement deux affirment avoir bénéficié d'une certaine aide publique dans la phase

¹⁴² Voir 5.2.6.1.

¹⁴³ FMI (2000a: 10). Voir encadré 4.7.

2¹⁴⁴. Personne ne parle de manuels gratuits distribués par l'État dans le cadre de la DSD.

5.2.7.1. Frais scolaires en hausse

Les deux tiers des femmes interrogées soutiennent que les frais scolaires sont en hausse, comme le montre le tableau 5.24. Leurs commentaires en indiquent une hausse graduelle depuis 1989.

Tableau 5.24. Evolution des frais scolaires 1989-2001

Frais scolaires	En 2001 vs 1993	En 1993 vs 1989
Inchangés	1	2
En hausse	19	18
En baisse	1	2
Ne sait pas/ pas de réponse	9	8
Total	30	30

• Ça augmente petit à petit depuis 12 ans. • Ça a toujours monté depuis [1989]. • C'est beaucoup plus cher [maintenant]. Ça a monté au fur et à mesure avec le temps. • Ça augmente toujours. • Depuis 12 ans ça ne fait qu'augmenter. C'est cher. • C'est plus cher maintenant. Ça a monté un peu entre les phases 1 et 2. • Le prix a monté un peu graduellement. Maintenant c'est très cher.

Une femme dit que c'est justement à cause de cette hausse qu'elle est venue à ECHOPPE. La plupart des femmes ont des difficultés à expliquer la hausse entre 1993 et 2001. Les autres évoquent la dévaluation, la construction de nouvelles écoles ou la demande accrue. On relève les mêmes explications (sauf la dévaluation bien entendue) pour la période 1989-1993.

• Il y a plus d'élèves, il y a plus de demande. [Alors] le prix monte. • On oblige les parents à payer pour les constructions. • [A cause de] nouvelles constructions de bibliothèques et d'écoles. • C'est la dévaluation. • A cause de la dévaluation.

Quant au niveau des frais scolaires¹⁴⁵, les renseignements varient beaucoup (selon les types d'école), de 3 500 F CFA au moins (à l'école primaire publique) à plus de 68 000 F CFA (à l'école primaire privée). Même s'il me manque plusieurs réponses, les résultats indiquent que les écoles privées sont beaucoup plus chères que les écoles publiques.

¹⁴⁴ Dans un cas, l'école (publique) a subventionné les cahiers et les bics. Dans l'autre cas la femme de l'ancien président Soglo a donné des uniformes à l'école sans qu'on sache s'il s'agit d'une école publique ou privée.

¹⁴⁵ La majorité des femmes disent qu'on paye pour la scolarisation des filles, même à l'école primaire, alors que les autres ne savent pas si c'est gratuit. Les commentaires à ce sujet indiquent qu'on paye pour les filles même si on ne le devait pas, et que c'était gratuit pour les filles et les garçons seulement en 2000, à cause de la hausse du pétrole.

5.2.7.2. Privatisation et détérioration du système scolaire

J'aurais dû poser une question spécifique pour savoir si les effets des PAS ont forcé les parents à retirer leurs enfants de l'école, ce que je n'ai pas fait. On connaît pourtant neuf cas de retrait des enfants, dont plusieurs ont quitté volontairement pour travailler ou apprendre un métier. En outre, la fille d'une des femmes s'est arrêtée à cause des grèves avant 1989, et trois femmes ont retiré leurs enfants (après seulement deux à cinq années d'école) à cause du manque d'argent. Une fille qui a 17 ans n'est jamais allée à l'école, pour la même raison. C'est aussi le cas de plusieurs enfants aidant à l'activité de quelques femmes. Bien que ces retraits soient intéressants, il est difficile de les lier aux PAS parce qu'on ne connaît pas leur moment exact. Par contre les données indiquent une détérioration du système scolaire qu'on peut plus facilement lier à l'ajustement. Le tableau 5.25. relève des réponses intéressantes au sujet de la qualité de l'enseignement¹⁴⁶. Plusieurs femmes ne connaissent pas son évolution et/ou n'ont pas répondu à la question. La plupart des autres en constatent une détérioration depuis 1989.

Tableau 5.25. Evolution de la qualité de l'éducation béninoise 1989-2001

Qualité de l'enseignement	en 1993 vs 1989	en 2001 vs 1993	en 2001 vs 1989
Inchangée	1	2	2
Détériorée	6	9	14
Améliorée	3	3	2
Ne sait pas	7	7	5
Pas de réponse	13	9	7
Total	30	30	30

Les femmes mettent l'accent sur les problèmes suivants : le bas salaire des professeurs de l'école publique et le faible niveau de leur enseignement, la nécessité d'avoir un maître à la maison et/ou d'envoyer les enfants à l'école privée. Plusieurs d'entre elles soulignent que dans ce système, il ne s'agit que d'argent :

- *Les enseignants ne sont pas bien payés. Ils vont aux écoles privées, où la qualité est meilleure. Il faut beaucoup de moyens pour avoir une meilleure qualité.*
- *Maintenant on n'enseigne pas bien au public. Il faut aller au privé [où] la qualité est meilleure. On ne s'occupe plus bien des enfants au public. • Avant c'était bien. Maintenant c'est l'argent qu'ils cherchent. Tout le monde veut aller au privé parce que l'école publique n'est pas bonne. On ne sait pas y enseigner aux enfants. La manière dont les enfants sont instruits c'est moins bien qu'avant. • Avant c'était mieux que maintenant. Aujourd'hui si tu n'as pas de maître à la maison, les enfants*

¹⁴⁶ Si les données indiquent une augmentation du nombre d'élèves par classe depuis 1989, il me manque tellement de réponses que je ne mettrai pas l'accent sur ces résultats.

sont laissés à eux-mêmes. C'est qu'on ne paye pas bien les maîtres, même pas dans quelques écoles privées.

Si les PAS ne semblent pas avoir introduit les frais scolaires au Bénin, les données indiquent une hausse de ceux-ci depuis 1989, une détérioration de la qualité de l'enseignement public, ainsi qu'une fuite vers l'école privée.

5.2.8. Absence de tampons

Avant d'analyser mes données, il faut souligner que les femmes interrogées n'ont pas d'autres ressources pour faire face à une situation de crise. Personne d'entre elles ne produit des denrées alimentaires. Et dans les cas où les elles touchent un revenu régulier, à part ce qu'elles touchent de leur activité et du programme ECHOPPE, il s'agit de l'aide de leur mari, de leurs enfants ou de leurs parents. Donc, dans aucun cas je peux constater des pratiques clientélistes. Nous avons vu que très peu de femmes bénéficient d'une aide financière publique à leur activité. Et l'aide du programme ECHOPPE ne semble pas avoir amélioré le bien-être de leur ménage, puisque j'ai constaté une détérioration depuis 1994 chez la plupart d'entre eux dans les domaines abordés par mon enquête. Cela me permet de constater que les tampons pouvant freiner l'impact des PAS, à part des mesures compensatoires, sont absents dans la vie des femmes.

5.2.9. Variations systématiques ?

Au total les résultats indiquent une réduction du bien-être des ménages dans la période étudiée. L'évolution relevée ici dans les domaines du travail, de l'alimentation, de la santé et de la scolarisation des enfants ne semble pas varier de façon systématique selon les différentes catégories de femmes : âge, éducation et formation professionnelle, situation matrimoniale, responsabilité au sein du ménage et nombre d'enfants à charge.

6.0. Analyse : Quel impact des PAS ?

Il est temps d'analyser si les effets des PAS béninois relevés au niveau méso agissent comme prévu au niveau micro. Compte tenu du fait qu'une réforme peut avoir des effets dans plusieurs domaines, et que deux ou plusieurs réformes peuvent agir sur les mêmes secteurs, j'étudierai leurs effets dans les trois domaines au niveau méso: le marché de l'emploi, les secteurs sociaux et les prix. Pour distinguer les effets des PAS de ceux de la dévaluation, j'analyserai l'impact pendant deux périodes: de 1989 à 1993 et de 1994 à 2001. Selon ces trois domaines j'évaluerai aussi si les mesures compensatoires ont eu un impact positif ou non sur les ménages.

6.1. Impact des effets sur le marché de l'emploi

6.1.1. Quel impact des réformes budgétaires et institutionnelles ?

Conformément à mes prévisions, l'État béninois a licencié des milliers de fonctionnaires dans le cadre des *réformes budgétaires* pour réduire les dépenses publiques. Les autorités ont aussi privatisé et liquidé plus d'une vingtaine d'entreprises d'État, comme prévu, dans le cadre des *réformes institutionnelles*. Ces liquidations et privatisations ont avant tout abouti à des licenciements de travailleurs publics au début des années 1990. Selon l'hypothèse 3, ces licenciements auraient les effets suivants sur le marché du travail : (i) une hausse du taux de chômage et (ii) une augmentation du nombre de licenciés qui entre dans le secteur informel. Comme prévu, on a constaté que la suppression des milliers d'emplois a fait émerger un chômage très significatif, avant tout dans les quartiers urbains. Si les enquêtes ELAM constatent que le taux de chômage est en baisse depuis 1990, on a vu que le taux de sous-emploi a connu une forte hausse depuis lors. Comme prévu, les données indiquent également une augmentation considérable du nombre de licenciés étant entré dans le secteur informel entre 1990 et 1994.

Selon l'hypothèse 3 – à supposer que les ex-fonctionnaires soient des clients des femmes - ces effets sur le marché du travail auront les *impacts* suivants au niveau micro : a) un pouvoir d'achat réduit surtout chez les licencié(e)s, b) une aggravation

de la concurrence dans le secteur informel due au chômage parmi les licenciés et à leur tendance à se réfugier dans ce secteur, (c) une réduction de la clientèle, des ventes et du profit des vendeuses dans le secteur informel due à la baisse du pouvoir d'achat des licenciés et à l'aggravation de la concurrence.

6.1.1.1. Les licenciés – touchés de manière directe

Dans trois cas on note un *impact négatif direct* des privatisations et des liquidations dans le cadre des PAS: chez la seule femme licenciée du secteur public et chez deux femmes d'un licencié d'une entreprise d'État. Comme prévu, ces ménages ont subi une réduction de leur pouvoir d'achat après le licenciement, qui a eu lieu vers 1990. Les résultats de mon enquête indiquent une situation plus précaire chez eux dans la phase 2 que dans la phase 1. Après le licenciement, ces trois femmes étaient seules à avoir un revenu dans le ménage. Leurs réponses vont souvent à l'encontre de celles des autres pour la phase 2 de l'étude. Dans plusieurs domaines couverts par mon enquête, surtout la consommation alimentaire et la santé, leur ménage a subi des réductions graves à un stade plus tôt que la plupart des autres. Les encadrés¹⁴⁷ 6.1. à 6.3. montrent comment leur bien-être a été modifié par le licenciement dans le cadre des réformes institutionnelles. Ce premier présente un couple qui a été licencié par une entreprise d'État.

Encadré 6.1. La seule femme licenciée - frappée directement par les PAS

Sena est la seule femme interrogée qui a été licenciée par une entreprise d'État et qui est, elle-même, directement frappée par les PAS. La SOGICOM, où elle travaillait comme secrétaire, a été fermée en 1989 dans le cadre des réformes institutionnelles. Sena se distingue aussi des autres femmes interrogées par sa formation et sa profession acquise : Elle est la seule qui est allée jusqu'au niveau terminal et parmi le tiers ayant appris un métier. Sena habite une maison en briques héritée de son beau-père où on trouve un mobilier donnant l'impression que la famille vit bien : une bibliothèque, une télé, une radio, un salon, un four et un frigo. Mais la famille n'utilise plus ces derniers parce que le gaz et l'électricité coûtent trop cher. « Nous nous trouvons dans une situation très difficile », dit son mari, qui a été licencié en 1990 lors de la fermeture de la BCB. Le licenciement du couple a clairement réduit le bien-être de leur ménage. Les réponses de Sena indiquent une détérioration grave dans tous les domaines abordés par l'enquête. La seule exception est les ventes, où elle a vécu une hausse dans la phase 2. Depuis le licenciement, Sena vend des beignets dans le secteur informel. Actuellement elle a des difficultés à vendre. A la veille des licenciements les membres du ménage mangeaient bien : du beurre, des œufs, des gâteaux et du café. « Il y avait même du vin sur la table », raconte le mari. Entre 1989 et 1993 ils ont réduit le nombre de repas par jour (de quatre à trois) et la composition du menu. « Depuis le chômage, on était obligé de

¹⁴⁷ Le nom des femmes utilisé dans les encadrés n'est pas leur propre nom.

descendre un peu », explique Sena. Cependant ils mangeaient mieux en 1993 qu'en 2001, les ventes ayant mieux marché et les denrées ayant été moins chères. Sena constate une certaine hausse de leur prix entre 1989 et 1993, suivie d'une forte hausse. C'est aussi le cas des prix des consultations et des médicaments. C'est pourquoi elle a plus de difficulté à les payer qu'avant. « Un problème maintenant, c'est qu'il faut demander de l'aide chez quelqu'un. Avant, on ne faisait pas cela », dit-elle. La famille a aussi plus de difficulté à payer les frais scolaires depuis 12 ans. Trouvant que l'école publique s'est détériorée dans la même période, ils ont inscrit le plus petit dans une école privée. Sena explique leur manque de bien-être par le chômage. Elle trouve que l'assistance d'ECHOPPE, qu'elle a reçue à partir de 1994, ne l'a pas aidée assez. Elle a eu des problèmes à rembourser le prêt. Selon elle, sa famille est pauvre : « Puisqu'on n'arrive pas à supporter comme avant, à couvrir les besoins. » La seule solution qu'elle voit pour s'en sortir, c'est de trouver un travail. « C'est l'État qui nous a oubliés. L'État ne pense plus à nous », dit Sena, et n'hésite pas à donner son avis sur les PAS : « On subit les PAS maintenant. Avec les PAS, on a toujours des problèmes pour vivre. » [Entretien à Cotonou 2001]

Dans un autre cas le mari a retrouvé un travail quelque temps après le licenciement d'une entreprise publique. L'encadré 6.2. indique comment cet événement a provoqué une amélioration des domaines ayant été modifiés par les PAS.

Encadré 6.2. La femme d'un licencié qui s'est « sauvé »

Le ménage de Maimouna a été directement touché par les PAS à travers le licenciement de son mari pendant la privatisation de l'entreprise d'État, la SONAE, en 1990. Depuis lors le ménage a vécu une détérioration grave dans plusieurs domaines couverts par mon étude. Maimouna, qui fait la tresse et vend des fruits et de l'arachide transformé, se trouvait tout d'un coup chef du ménage comptant six enfants. Mais depuis 1996 son mari travaille dans une école et l'aide à couvrir les dépenses. La famille vient de déménager dans un plus grand appartement dans un autre quartier où l'activité de Maimouna marche mieux. La phase 2 de l'étude était extrêmement difficile. À l'époque Maimouna s'est vu forcée à réduire à la fois la qualité et la quantité des denrées alimentaires consommées par le ménage. En 2001 cela va mieux, malgré la hausse des prix : « Actuellement il y a une certaine amélioration par rapport à [1993], mais ce n'est pas aussi bien qu'il y a 12 ans », dit-elle. Maimouna a toujours des difficultés à payer les consultations médicales et les médicaments modernes. Selon elle, le prix a connu une certaine hausse entre 1989 et 1993, et une forte hausse après. Leur situation était quand même pire en 1993 : « Actuellement c'est dur. Mais [en 1993] c'était plus dur. On a utilisé beaucoup les feuilles », elle dit. Avant le licenciement il était beaucoup plus facile de payer les traitements, son mari travaillant et les prix étant bas. L'accès à la scolarisation de leurs enfants ne semble pas être modifié par le licenciement. Mais les parents sont d'accord pour dire que la qualité de l'école publique est en baisse. Malgré l'amélioration vécue depuis 1996 dans les domaines de la santé et la consommation alimentaire, Maimouna constate qu'ils avaient un niveau de vie plus élevée avant le licenciement de son mari. Et malgré l'aide d'ECHOPPE, elle constate qu'ils sont pauvres et qu'il n'y a pas assez de bien-être chez eux.

[Entretien à Cotonou 2001]

Là où le mari reste au chômage, par contre, le bien-être du ménage a tendance à ne pas s'améliorer, comme l'indiquent les encadrés 6.1. et 6.3

Encadré 6.3. Toujours au chômage, toujours dans la misère

Larissa est une des bénéficiaires d'ECHOPPE les plus frustrées. On l'a cherchée plusieurs fois. Chaque fois elle était à l'église pour faire la prière. Sa maison (en briques) et le mobilier (entre autres un canapé, une télé et une radio) témoigne d'une situation moins précaire dans le passé. En 1990 le ménage a été frappé directement par les PAS à travers le licenciement du mari de la BCB. « Il reste à la maison et ne fait rien », dit Larissa, qui est devenue chef du ménage de dix personnes. Heureusement sa vente de bijoux s'est améliorée dans la phase 2. Pourtant la famille était obligée de réduire les dépenses dans plusieurs domaines de la vie à l'époque. Avant le licenciement ils mangeaient bien : du couscous, des macaronis et du poulet. En 1993 ils en mangeaient moins, mais en 2001 c'est encore pire. Le volume des denrées achetées, par exemple le maïs, indique bien l'évolution : 100 kg en 1989 contre 50 kg en 1993 et seulement 10 à 20 kg en 2001. Depuis le licenciement, Larissa achète aussi des denrées d'une qualité plus mauvaise qu'en 1989. Cette détérioration a continué entre les phases 2 et 3; la famille a réduit le nombre de repas par jour de trois à seulement deux. Larissa explique la réduction depuis 1994 ainsi : « C'est mon activité qui supportait tout. A cause de la dévaluation le prix des bijoux a augmenté de 50 000 à 150 000 F CFA. J'ai commencé à utiliser le capital de mon activité. À la fin il n'en restait plus rien. » Sa vente actuelle de pommades n'est pas aussi rentable. Elle constate que les prix alimentaires ont connu une certaine hausse entre 1989 et 1993, suivie d'une forte hausse. Larissa a aussi réduit les dépenses pour des consultations médicales et des médicaments après le licenciement. Sa famille utilise plus de feuilles avant d'aller voir le médecin qu'avant. Ils y allaient tout de suite en cas de maladies avant le licenciement. Dans la phase 2 ils attendaient un peu, mais pas aussi longtemps qu'en 2001. Actuellement Larissa souffre de paludisme sans pouvoir le traiter: « On n'a pas assez de moyens pour y aller. Je fais la prière, puis les feuilles », dit-elle. Avant le licenciement le mari l'aidait à payer les médicaments. En 1993 elle faisait ses achats à la pharmacie de temps en temps, mais depuis un an elle n'a plus les moyens d'y aller. Larissa dit que le ménage n'était pas pauvre en 1989. Le licenciement l'a rendu pauvre: « S'il n'y avait pas ECHOPPE, je ne serais plus en vie maintenant », dit-elle, même si elle avoue que l'assistance ne l'a pas aidée assez.

[Entretien à Cotonou 2001]

Ce dernier cas constitue un exemple de *nouveaux pauvres*, un phénomène provoqué par les PAS. Si on ne connaît pas la situation (de pauvreté) entre 1989 et 1993 des deux autres cas de licenciement, il semble que les PAS les aient rendus pauvres, compte tenu de la réduction de leur bien-être dans la même période. Ces exemples indiquent aussi l'importance que joue l'emploi du mari pour le bien-être du ménage. Il a été modifié comme conséquence directe des licenciements dans le cadre des PAS.

6.1.1.2. Résultats surprenants - hausse des ventes de 1989 à 1993

Comme prévu, les résultats de l'enquête indiquent une *aggravation de la concurrence* chez la majorité des vendeuses interrogées. Mais elles ont des difficultés à l'expliquer, et elles la situent à des périodes différentes. Pourtant la plupart d'entre elles l'ont vécue une fois entre 1989 et 2001. Selon les femmes, leurs concurrents sont des gens du quartier. On ne sait pas s'il s'agit de fonctionnaires licenciés. Mais

sachant que les licenciés ont eu tendance à entrer dans le secteur informel dans les années 1990, il est quand même probable que l'intensification de la concurrence résulte en partie de leur entrée.

Quant à l'évolution de la clientèle, des ventes et du profit des femmes, leurs réponses indiquent, comme prévu, que les fonctionnaires sont leurs clients. Elles sont nombreuses à se plaindre du pouvoir d'achat très bas de ces derniers en 1989. Cela s'explique probablement par le gel des paiements publics antérieur à l'ajustement et par les licenciements dans le secteur public dans le cadre des PAS. C'est pourquoi il est surprenant que les résultats aillent à l'encontre de mes prévisions, à savoir une *baisse* des ventes à partir de 1989. A la place, ils en indiquent une *hausse* entre 1989 et 1993, suivie d'une baisse (depuis 1994) chez la moitié des femmes interrogées. Les raisons données de ce boom - l'existence d'argent, de travail et de paiement dans la phase 2 par rapport à la phase 1 - elles aussi, vont à l'encontre de mes prévisions pour la phase 2, à savoir *l'absence* des mêmes facteurs à cause des licenciements dans le secteur public. Selon le directeur national de la BCEAO, Idriss Daouda (2001 [entretien]), ce boom entre 1989 et 1993 peut être expliqué par la situation précaire dans laquelle le pays se trouvait à la veille de la Conférence nationale (de 1990) :

Le boom était nécessaire. Avant nous avions un régime sans activités privées. Avant la Conférence nationale c'était la déprime totale. [Pas de] commerce, [pas de] salaires et des banques qui ne marchaient pas. Après la Conférence nationale les gens se sont libérés. Ils ont voulu gagner de l'argent. En même temps l'économie d'autres pays autour de nous était un peu négative. La situation à la veille de la Conférence nationale était si mauvaise. On ne pouvait que monter. Tout a été libéralisé. Les gens attendaient pour investir. C'est lié à la libéralisation. Les gens travaillaient pour eux-mêmes. On n'avait plus peur. On sentait qu'on pouvait tout faire. L'économie s'est améliorée. On a réparé les arrières. On vendait mieux et les activités marchaient mieux jusqu'à la dévaluation.

On note deux facteurs d'explication dans ce commentaire : La *libéralisation* économique et politique à l'époque, dont le résultat était une *attitude optimiste* chez les Béninois. Il est normal que les deux événements ayant eu lieu à la fin des années 80 créent un nouvel optimisme chez les gens, du fait que le même régime politique avait contrôlé les activités économiques pendant 17 ans. Le coordinateur national d'ECHOPPE, Adrien Dossou-Yovo (2001b [entretien]), se rappelle aussi « l'espoir » de cette période, malgré l'introduction des PAS :

Dans les ménages où on a eu un licenciement cela allait mal. [Mais] malgré les PAS, l'activité a repris de telle manière qu'on n'a pas senti leurs effets. Il y avait de l'espoir.

Il y a des théories soutenant que l'activité économique d'un pays est le résultat de l'espoir ou des espérances du peuple. John Maynard Keynes (1997: 161) écrit ceci dans son célèbre œuvre, *The General Theory of Employment, Interest and Money* :

[...] a large proportion of our positive activities depends on spontaneous optimism rather than on a mathematical expectation [...] Most, probably, of our decisions to do something positive, [...] can only be taken as a result of animal spirits – of a spontaneous urge to action rather than inaction.

Il souligne l'importance qu'a, pour la prospérité économique, un contexte politique et social favorable, ce que le changement à l'époque semble avoir créé au Bénin:

[...] economic prosperity is excessively dependent on a political and social atmosphere which is congenial to the average business man.[...] In estimating the prospects of investment, we must have regard, therefore, to the nerves and hysteria and even the digestions and reactions to the weather of those upon whose spontaneous activity it largely depends (Keynes 1997: 162).

Et c'est justement le sentiment de changement dont Keynes (1997: 162-163) parle :

We should not conclude from this that everything depends on waves of irrational psychology.[...] We are merely reminding ourselves that human decisions affecting the future, whether personal or political or economic, cannot depend on strict mathematical expectation since [...] it is our innate urge to activity which makes the wheels go round, our rational selves [...] often falling back for our motive on whim or sentiment of change.

L'optimisme, provoqué par les changements politiques et économiques au Bénin, peut donc être un facteur pour expliquer la hausse des ventes des femmes entre 1989 et 1993. Cet optimisme est probablement aussi un résultat des investissements et l'afflux de capitaux qu'ont provoqués ces mêmes changements. Nous savons que l'essor de l'économie béninoise a repris depuis lors. Selon l'OMC (1998 :11), les exportations globales du pays ont vu une hausse entre 1990 et 1992, suivie d'une légère baisse en 1993, avant de reprendre la croissance. Et les importations ont accru dans la même période à cause de la libéralisation dans le cadre des PAS (ibid). Ces données peuvent indiquer, contrairement à mes attentes, que les ménages étudiés ont bénéficié à un certain degré de la croissance économique et commerciale provoquée par les PAS I et II. Je ne peux pas exclure, non plus, la possibilité que les vendeuses interrogées profitent d'une plus grande compétitivité dans le secteur informel, y étant restées plus longtemps que leurs nouveaux concurrents. Il reste à savoir si leur

compétitivité leur a permis de les éliminer. Au moins c'est le cas d'une femme qui dit ceci sur ses voisins, qui ont installé une activité dans la phase 2 : « Ils trouvaient que je vendais bien et voulaient faire la même chose. Mais ils sont tombés en faillite. » Un dernier facteur qui peut expliquer le boom des ventes des femmes dans la phase 2, ce sont les mesures mises en œuvre pour freiner les effets négatifs des PAS sur le marché du travail.

6.1.2. Un impact positif des mesures compensatoires ?

Selon l'hypothèse 6, les mesures d'accompagnement ne profitent pas aux femmes interrogées, vu leur inefficacité dans d'autres pays africains. Dans le chapitre 4 on a vu que les autorités béninoises ont créé plusieurs mesures compensatoires pour protéger les « groupes vulnérables » (les licenciés, les jeunes diplômés et les dirigeants des micro-entreprises) contre les effets négatifs des PAS sur le marché du travail. Est-ce qu'une efficacité non prévue de ces mesures peut expliquer la hausse des ventes chez tant de femmes entre les phases 1 et 2 ? Si seulement deux femmes interrogées ont bénéficié directement d'une telle structure¹⁴⁸, elles sont plusieurs à identifier « la présence du travail » en 1993. Il reste à savoir s'il s'agit d'un impact positif des mesures d'accompagnement mentionnées. Mais vu qu'il y a très peu d'offres sur le marché de l'emploi béninois, il est probable que ces mesures ont eu un certain effet sur les clients des femmes. Au total, je pense que la hausse de leurs ventes, de leur profit et de leur clientèle - malgré les licenciements dans le secteur public - peut être expliquée par une combinaison de leur compétitivité, des mesures compensatoires, de l'afflux de capitaux et de l'optimisme général dus à la libéralisation économique et politique à l'époque.

6.1.3. Baisse des ventes depuis la dévaluation

Chez la plupart des femmes interrogées et leur famille, sauf celle des licenciés, il n'est pas évident de trouver un impact négatif des effets des PAS sur le marché du travail entre 1989 et 1993. Malgré le bas pouvoir d'achat de leurs clients en 1989, c'est seulement après la dévaluation que les réponses indiquent la baisse prévue de la clientèle, des ventes et du profit chez la plupart d'entre elles. Pourquoi la baisse

arrive-t-elle si tard ? On a vu que la BM (1994b :iv) redoutait que le secteur informel ne puisse plus empêcher la croissance du chômage due à la dévaluation¹⁴⁹. Selon mes sources, la dévaluation a réduit la demande intérieure, et le micro-commerce a été touché par une baisse des revenus due au coût élevé des intrants ou à la mévente¹⁵⁰.

Encadré 6.4. Hausse suivie de baisse

Kossiba se trouve dans une situation plutôt favorable étant mariée à un maçon retraité qui est toujours actif et qui l'aide à couvrir les charges du ménage. Pourtant leur situation est difficile. Kossiba, vendeuse de bouillie et de sodabi (du vin de palme), n'arrive plus à vendre de produits. En 1989 sa vente de l'ablo (de la pâte à base de maïs) marchait assez bien, même si elle manquait de clients et d'argent. Kossiba a changé d'activité en 1990 pour protéger sa santé. Dans la phase 2 la vente marchait très bien. « En 1993 il y avait du boulot – plein. Ça a donné de l'argent aux gens. Ça marchait tellement qu'après deux bassines, j'en ai préparé encore. C'était bien. Les clients se rassemblaient autour de moi », dit-elle. En 2001 la situation est tout à fait contraire: « Maintenant je prépare une seule bassine et il en reste encore le soir. Les gens n'ont pas d'argent. Il n'y a pas assez de travail dans le pays ». Elle a eu de nouvelles concurrentes, des femmes qui restaient à la maison avant : « Elles se promènent avec la bouillie. Les clients ne viennent plus à moi », dit Kossiba, qui n'a pas seulement vu le profit baisser après la dévaluation, mais même à un niveau plus bas qu'en 1989. [Entretien à Cotonou 2001]

Le directeur de la BCEAO (Daouda 2001 [entretien]) accuse non seulement la dévaluation de cette baisse, mais aussi le retour au pouvoir du président Kérékou:

[La dévaluation] était un choc. La valeur du F CFA était divisée par deux. En plus Kérékou est revenu au pouvoir. Ça a démobilisé un peu les gens. Quand Kérékou arrive, on dit souvent que l'activité va mal. Mais est-ce que c'est dur maintenant? Tout le monde dit ça, mais on n'a pas d'indicateurs sérieux pour dire pourquoi. Les hommes politiques disent que ça va puisqu'on vend bien à l'extérieur. Mais les richesses ne sont pas équitablement partagées et la politique est mal gérée. Le peuple dit que ça va mal. Tout coûte cher. Les femmes sentent bien les contrecoups dans le secteur informel. Ça va mal depuis la dévaluation.

Dossou-Yovo (2001b [entretien]) lie aussi l'espoir des gens à leurs idées politiques :

Actuellement on ne sait pas où aller. On a moins d'espoir. Ces sentiments peuvent être biaisés par les expressions politiques.

Selon ces deux sources, les gens ont perdu l'optimisme dès le retour de l'ancien président ayant mis le pays dans la misère dans le passé. Keynes (1997: 162) écrit ceci sur la disparition de l'espoir des gens:

[..] if the animal spirits are dimmed and the spontaneous optimism falters [...], enterprises will fade and die; - though fears of loss may have a basis no more reasonable than hopes of profit had before.

¹⁴⁸ Le PADME, qui donne de l'aide financière à des micro-entreprises. Voir 5.2.4.2. et encadré 4.5.

¹⁴⁹ Voir 4.5.2.2.

¹⁵⁰ Voir 4.5.3.1.

Pourtant l'on a vu que l'optimisme concernant l'avenir du marché du travail était en baisse déjà à partir de 1992¹⁵¹, alors que Kérékou n'a repris le pouvoir qu'en 1996. Il est possible que la disparition de l'optimisme résulte des effets négatifs des PAS à *long terme* sur le marché de l'emploi, et non seulement de la dévaluation et du retour au pouvoir de Kérékou. Si c'est le cas, les gens ont commencé à sentir les effets négatifs des PAS après quelques années pleines d'optimisme. La dévaluation peut ainsi avoir aggravé l'impact négatif des licenciements. Dossou-Yovo (2001b [entretien]) le trouve difficile de distinguer les effets des PAS des effets de la dévaluation:

A mon avis il y a des effets cumulés des PAS et de la dévaluation. Moi, je considère que c'est comme un objet dans l'eau qui crée des mouvements, puis un autre choc vient et fait les mouvements encore pires. Ça fait deux chocs terribles sur le plan social qu'on ne peut pas distinguer. D'abord il y a les licenciements [qui posent] des problèmes très graves. Puis il y a une dévaluation qui est un choc sur le niveau de vie. Les effets positifs se sont conjugués aussi. À l'extérieur on vend mieux. Mais sur le plan intérieur c'est différent.

Mes données secondaires montrent, de même que les commentaires de Daouda et Dossou-Yovo ci-devant, que la croissance des exportations et des importations du pays a continué après la dévaluation, même si celles-ci ont connu une baisse les premières années (izf 2001a [online]:1; AFRISTAT 2000: 74). Cependant les résultats de mon enquête indiquent que l'activité de la majorité des femmes allait bien dans la phase 2, jusqu'à la dévaluation. A condition qu'elles se rappellent bien les dates, il semble que l'optimisme dû aux changements politiques et économiques à l'époque a dépassé en importance l'impact négatif des licenciements à court terme. Cette situation peut être provoquée par le fait que la libéralisation économique est venue en même temps que la démocratisation du pays. Les mesures compensatoires semblent avoir eu une certaine efficacité, même si les données ne sont pas suffisamment complètes pour tirer des conclusions certaines à ce sujet. Mais à long terme l'optimisme a disparu aussi chez les femmes interrogées. Non seulement ces renseignements modèrent mes prévisions sur l'impact des effets des PAS sur le marché du travail, ils me permettent aussi de douter de l'affirmation de la BM selon laquelle l'impact négatif des PAS est de courte durée. Par contre, dans ce cas,

¹⁵¹ Voir 4.5.2.2.

l'impact négatif, aggravé par la dévaluation, se fait toujours sentir 12 années après l'introduction des réformes touchant le marché du travail.

6.2. Impact des effets sur le secteur de la santé

6.2.1. Quel impact des réformes budgétaires et institutionnelles ?

Dans le chapitre 4, on a vu que les dépenses publiques consacrées au secteur de la santé étaient en baisse dans les années 90 à cause des *réformes budgétaires*, comme je l'ai stipulé dans l'hypothèse 1. Sur le plan méso j'ai prévu les effets suivants : (i) introduction ou hausse des frais médicaux, (ii) fermeture des centres de santé publics et (iii) détérioration des services de santé. En plus, j'ai prévu dans l'hypothèse 4 que les *réformes institutionnelles*, visant à transférer des ressources publiques vers le secteur privé, provoquent une introduction ou une hausse des quotes-parts des usagers. Si l'on n'a pas trouvé de données indiquant le scénario (ii), on a vu que la qualité des soins de santé ne cesse de diminuer, comme prévu, probablement à cause des réductions des allocations publiques¹⁵². On a aussi noté que le blocage de l'embauche et les départs volontaires dans le cadre des réformes budgétaires ont provoqué une chute des effectifs du secteur de la santé entre 1986 et 1995 (voir 4.5.1.1.)

En plus les données secondaires permettent de constater que le secteur médical au Bénin a été privatisé rapidement à cause du gel du recrutement des jeunes diplômés dans la fonction publique entre 1987 et 1998 (Decaillet et al 2000: 3, 14, 17). Et la plupart des femmes interrogées utilisent des centres de santé privés. Quant aux quotes-parts, les données ne sont pas très claires. Même si Diop (2001:20) soutient que la politique de recouvrement des coûts est un nouvel élément dans les pays ouest-africains, il nous manque d'autres données confirmant que les PAS béninois ont introduit cette politique¹⁵³. Les réponses des femmes interrogées indiquent que la plupart d'entre elles payent les consultations médicales depuis 1989, et que leur prix sont en hausse depuis lors. Les données secondaires constatent aussi une hausse des prix des des soins de santé (consultations et médicaments) dans la même période, ce

¹⁵² Voir 4.5.1.

qui a provoqué une baisse des dépenses y consacrées dans les villes en 1993¹⁵⁴. Pour *l'impact* sur les femmes, j'ai prévu que leur ménage risque de ne plus avoir accès à ces services. La plupart d'entre elles vivent justement une difficulté de plus en plus grave à payer la consultation et les médicaments modernes depuis 1989. Et elles l'expliquent surtout par la hausse des prix des services et des produits de santé.

6.2.2. Mesures compensatoires efficaces ?

Selon l'hypothèse 6, les mesures pour compenser les effets négatifs des PAS sont inefficaces. Dans le chapitre 4 on a vu qu'un fonds social a été créé, établissant un système de distribution de médicaments et de matériel médical aux centres de santé primaires. Les produits pharmaceutiques ont été mis sous contrôle de prix¹⁵⁵, ayant réduit le coût des médicaments disponibles dans les centres. Contre toute attente, les résultats de mon enquête indiquent que la moitié des femmes interrogées bénéficient de médicaments moins chers (qu'à la pharmacie) dans les centres de santé.

Probablement il s'agit de ceux offerts par l'État dans le cadre des mesures compensatoires. Mais malgré cette offre, les femmes constatent une difficulté à payer les médicaments – surtout après la dévaluation.

6.2.3. Impact de la dévaluation – hausse des prix des médicaments

Selon l'hypothèse 7, la dévaluation provoquera une hausse des prix des médicaments importés. J'ai prévu que les femmes interrogées étaient touchées par cette hausse des prix, ce qui risque de rendre leur accès aux médicaments encore plus difficile. Dans le chapitre 4(5.3.) on a vu que les hausses de prix les plus importantes en 1994 sont notées dans le domaine des médicaments et des soins de santé, malgré les mesures compensatoires mises en place (BM 1994b: 51 ; Rapport Economique 1995: 88). Et les données secondaires indiquent une tendance à la baisse du nombre des visites chez le médecin et la réduction des achats de médicaments depuis lors. Cela correspond aux résultats de mon enquête, qui indiquent une forte hausse des prix des médicaments depuis la dévaluation, ainsi qu'une plus grande difficulté à acheter des médicaments modernes et à consulter le médecin depuis cette hausse. On a aussi vu

¹⁵³ Voir 4.5.3.1.

¹⁵⁴ Voir 4.5.3. et 4.5.3.1.

¹⁵⁵ Voir 4.2.2. et l'encadré 4.5.

qu'un grand nombre de ménages utilisent les médicaments traditionnels avant d'aller voir le médecin, surtout à cause de manque de moyens.

Léonard Laleyer (2001 [entretien]), directeur adjoint de la Direction de la Promotion de la Femme à Cotonou, note qu'on a découvert des pratiques corruptrices dans le secteur de la santé, ce qui peut aussi expliquer le prix élevé des consultations. Il est probable que ces pratiques existent depuis longtemps. C'est pourquoi je pense que la forte hausse des prix des soins dans les années 90 est surtout due à une combinaison des PAS et de la dévaluation. Selon une évaluation globale, les données indiquent une certaine hausse des prix des soins de santé depuis l'introduction des PAS, suivie d'une forte hausse depuis la dévaluation. Elles indiquent clairement que l'accès aux soins de santé est devenu plus difficile pour la plupart des femmes interrogées dans les années 90. Il est probable que cette difficulté a été provoquée d'abord par les PAS (allocations publiques réduites, privatisations des centres et hausse des prix des soins), avant d'être aggravée par la dévaluation (hausse supplémentaire des prix). On reconnaît l'image utilisée par Dossou-Yovo (2001b [entretien]) des deux objets dans l'eau - les PAS et la dévaluation - créant ensemble des mouvements de plus en plus néfastes.

6.3. Impact des effets sur le secteur éducatif

6.3.1. *Quel impact des réformes budgétaires et institutionnelles ?*

Contrairement à mes prévisions, j'ai constaté une évolution irrégulière des crédits publics consacrés au secteur éducatif dans les années 90. Mais en même temps on a vu que le niveau des dépenses est plus bas dans cette décennie-là par rapport aux années 80. Comme prévu, il y a donc eu une réduction des dépenses globales à l'éducation dans le cadre de la *réforme budgétaire*. Selon l'hypothèse 2, les effets de cette réduction sur le niveau méso seront les suivants : (i) introduction/hausse des frais scolaires à payer des parents d'élèves, (ii) réduction du nombre d'enseignants dans les écoles publiques, (iii) augmentation du nombre d'élèves par classe, (iv) détérioration de la qualité de l'enseignement et (v) l'obligation aux parents de payer les fournitures scolaires. En plus, on a prévu dans l'hypothèse 4 que les *réformes institutionnelles* dans le cadre des PAS, visant à transférer des ressources publiques

vers le secteur privé, provoquent l'introduction ou la hausse des frais scolaires. Supposant que les enfants des femmes interrogées aient déjà eu accès aux écoles avant, j'ai prévu *l'impact* suivant de ces effets sur le niveau micro: Le risque d'avoir un enseignement de mauvaise qualité et/ou de ne plus avoir accès aux services éducatifs.

6.3.1.1. Hausse des frais scolaires depuis 1989

Alors que Diop (2001: 20) soutient que le recouvrement des coûts est une nouveauté dans la sous-région, il me manque d'autres données confirmant que cette politique-là résulte des PAS béninois. Pourtant dans le chapitre 4(.5.1.2.) on a vu que les parents d'élèves couvrent une assez grande part du financement de l'enseignement, et que cette part augmentait, alors que la part de l'État diminuait, entre 1993 et 1998. Cela correspond aux réponses des femmes interrogées, confirmant une hausse graduelle des frais scolaires depuis 1989. Elles affirment avoir toujours payé les frais scolaires (depuis 1989) pour inscrire leurs enfants à l'école publique ou privée. Ignas Allagnan (2001 [entretien]), secrétaire technique adjoint de la Commission Nationale pour le Développement et la Lutte contre la Pauvreté, confirme aussi cette hausse :

Les frais ont augmenté sérieusement. Mais depuis deux ans on essaie de coordonner les taux sur le plan national.

Bien qu'on ne puisse pas savoir avec certitude si les PAS béninois ont introduit les quotes-parts des parents d'élèves, les données indiquent au moins la hausse prévue des frais scolaires depuis 1989. Il est probable que cette hausse est due à la réduction des allocations publiques au secteur. Probablement elle résulte aussi de la privatisation du système éducatif. Nous y reviendrons plus loin. Georges Osse, (2001 [entretien]), économiste de l'Unité Economique du PNUD au Bénin, évoque en plus la corruption:

Il faut maintenant inscrire ses enfants très tôt pour avoir une place dans les écoles publiques, et cela peut coûter cher. Les frais officiels ne sont pas chers; à peu près 2000 F CFA, je ne sais pas exactement le prix. Mais comme l'entrée est difficile, on prend beaucoup plus sous la table. Dans les écoles privées on prend parfois 60 à 70 000 FCFA.

Sans exclure la possibilité que les pratiques corruptrices provoquent des frais scolaires élevés, je pense que la réduction des allocations publiques au secteur

éducatif et la privatisation du secteur sont des facteurs plus importants pour expliquer leur hausse dans les années 1990. S'il est probable que la corruption existe depuis longtemps, les PAS ont été introduits pendant la décennie dans laquelle on a noté une forte hausse des frais. En ce qui concerne *l'impact* de cette hausse sur les femmes interrogées, on a noté des cas où elles se sont vues forcées à retirer leurs enfants de l'école par manque de moyens. Mais vu qu'elles n'ont pas daté ces retraits, on peut difficilement les lier à l'ajustement. Par contre, il semble que la hausse des frais aggrave la difficulté des femmes à payer la scolarisation de leurs enfants. Un grand nombre d'entre elles expriment une inquiétude quant au haut niveau des frais.

Encadré 6.5. Un accès plus difficile aux services sociaux

Rikia est une des femmes interrogées les plus désespérées. Elle est mère de sept enfants de 11 à 21 ans, mais depuis un an elle vit seule dans un vieux bâtiment qui loge une entreprise. Rikia est malheureuse. Son mari, qui l'a quittée il y a six ans, n'a jamais participé aux charges du ménage. Pour l'instant ses enfants habitent chez sa belle-mère, mais c'est toujours Rikia qui couvre les dépenses. Elle vend des tisanes au marché depuis quatre mois, ayant changé d'activité plusieurs fois depuis 1989. Son activité allait mieux dans la phase 2. Maintenant elle trouve la vente difficile à cause du grand nombre de gens qui vendent les mêmes denrées et du manque d'argent parmi les clients. Ces difficultés ont des conséquences pour la santé et l'éducation. Depuis 12 ans, Rikia a de plus en plus de mal à consulter le médecin. « Ça a toujours été difficile. Mais maintenant c'est pire. L'activité ne donne pas assez. Et ça coûte cher », dit-elle. Son ménage a toujours consommé des tisanes par manque de moyens, mais maintenant elle attend encore plus longtemps avant d'emmener les enfants au médecin. Elle-même n'y va jamais. Quant à l'achat de médicaments modernes, elle dit : « Depuis que je suis mariée c'est toujours difficile. Mais avec la dévaluation c'est pire. Avant j'avais mes parents à qui je demandais de l'aide. Ils ne vivent plus ». Rikia trouve aussi l'accès à l'école plus difficile, vu que les frais scolaires augmentent depuis 12 ans. Elle a été obligée de retirer ses jumeaux de 11 ans de l'école publique, parce qu'ils n'avançaient plus. L'an dernier elle a payé 22 000 F CFA pour leur scolarisation. Rikia a entendu dire qu'elle coûtera 26 000 l'année prochaine. Il lui faudra alors qu'elle envoie les enfants au village. Elle constate que la qualité de l'enseignement s'est détériorée: « Actuellement c'est l'argent qu'ils cherchent. Si l'on en n'a pas, les enfants n'ont pas de bonne éducation. Avant elle était bien. Il n'était pas une question d'argent ».

[Entretien à Cotonou 2001]

6.3.1.2. Détérioration de l'enseignement public et fuite au privé

Compte tenu du fait que l'école béninoise a subi une forte crise à la fin des années 1980, culminant par *l'année blanche* (de 1989), j'ai peut-être eu tort de m'attendre à une détérioration du système enseignant due aux PAS. S'il me manque des données pour constater une réduction du nombre de professeurs publics, d'autres indiquent des événements ayant pu la provoquer, par exemple le blocage de leur revenu : En 1992,

les enseignants ont été rémunérés sur la base de l'indice acquis en 1986 (Ahahanzo et al 2002: 18). Les femmes interrogées parlent de même de professeurs n'étant pas bien payés à l'école publique et qui s'enfuient aux écoles privées, où la rémunération est meilleure. Si leurs réponses indiquent pour la plupart une hausse du nombre d'élèves par classe depuis 1989, ces données sont trop fragmentées pour pouvoir tirer une conclusion certaine à ce sujet. Ahahanzo et al (2002: 74) affirment qu'au Bénin il y a une très large variation du nombre d'élèves dans des écoles primaires disposant du même nombre d'enseignants. Selon eux, l'Atlantique se situe en haut de l'échelle quant aux dotations de personnels enseignants¹⁵⁶. Il me manque d'autres données sur le nombre d'élèves par rapport au nombre de professeurs dans les années 90. Du fait que les données ne sont pas complètes, je ne peux donc pas confirmer mes prévisions d'une augmentation du nombre d'élèves par classe.

Par contre, les réponses des femmes indiquent la détérioration prévue de l'éducation publique. En outre de parler d'une détérioration générale de la qualité de l'enseignement public, elles mentionnent la fuite des professeurs et des élèves vers les écoles privées et le besoin d'avoir un maître privé à la maison. On aurait dû prévoir la privatisation des écoles publiques et/ou une ouverture du marché éducatif aux écoles privées dans le cadre des réformes institutionnelles ou budgétaires. Laley (2001 [entretien]) pense que la privatisation de ce secteur résulte des licenciements dans le secteur public dans le cadre des PAS :

Les cadres licenciés et la concurrence créent une augmentation du nombre d'écoles privées. Celles-ci ne sont pas régies par la loi publique et l'inscription chez ces écoles privées autorisées coûte très cher, même 50 000 à 60 000 F [CFA] par an.[..] Les écoles publiques coûtent environ 5 000 à 10 000 F [CFA] par an. Mais elles ont souvent des professeurs sans niveau.

Georges Osse (2001 [entretien]) parle aussi de la hausse du nombre d'écoles privées en ville, chez lesquelles les frais scolaires sont plus élevés :

En ville, il y a de plus en plus d'écoles privées. Elles coûtent beaucoup plus cher que l'école publique. Là, il y a 25 à 30 élèves dans une classe. Dans les écoles publiques il peut y en avoir 50. Aussi les enseignants publics sont mal payés et souvent ils veulent aller à l'autre côté.

¹⁵⁶ En moyenne 4,46 enseignants pour une école de 200 élèves contre 3,20 dans le Bourgou et 3,24. dans le Zou.

Le gel des recrutements, les licenciements dans le secteur public et la faible qualité de l'enseignement public semblent avoir créé une offre privée à un prix élevé, ainsi qu'une fuite des enseignants vers ces dernières. Le chercheur Yvette Onibon (2001 [entretien]) à l'Institut d'Analyse Régionale et d'Expertise Sociale (LARES) confirme cette évolution:

Il est vrai que la qualité a baissé. Il y a un problème de financement pour les professeurs. Dans le secteur privé [...] les écoles sont créées par des commerçants qui cherchent de l'argent.

Cette évolution semble avoir aggravé la difficulté des femmes à couvrir les frais scolaires, vu que beaucoup d'entre elles expriment une inquiétude pour le niveau élevé des frais dans les écoles privées et des tarifs des maîtres privés. Bref, malgré certaines modifications (retraits des élèves et nombre d'élèves par classe), les données confirment l'impact négatif prévu des effets des PAS dans le secteur éducatif.

6.3.2. Impact des mesures compensatoires ?

Selon l'hypothèse 6, les mesures pour réduire les effets négatifs des PAS seront inefficaces. On a noté une seule mesure profitant au secteur éducatif dans le cadre du fonds social: la distribution de manuels aux écoles privées. En plus, l'État a mis les fournitures scolaires sous contrôle des marges bénéficiaires¹⁵⁷. Si les femmes affirment payer les livres elles-mêmes depuis 1989, je ne peux pas exclure la possibilité qu'elles bénéficient de cette dernière mesure sans le savoir. L'impact des mesures compensatoires n'est donc pas clair dans ce domaine.

6.3.3. Impact de la dévaluation - aggravation

On a vu que plusieurs femmes imputent la hausse des frais scolaires entre 1994 et 2001 à la dévaluation. Il semble que celle-ci a amplifié la hausse déjà notée entre 1989 et 1993, ce qui a aggravé la difficulté des femmes interrogées à couvrir les frais. Pour résumer, on peut constater que la réduction des allocations publiques au secteur éducatif dans le cadre des PAS a eu un impact négatif sur les ménages. S'il y a peu de cas de blocage total de la scolarisation de leurs enfants, les PAS semblent l'avoir

¹⁵⁷ Voir 4.2.2. et encadré 4.5.

rendue plus difficile, tout en détériorant la qualité de l'enseignement. Et la dévaluation semble avoir aggravé cette évolution.

6.4. Impact des effets sur les prix

6.4.1. Quel impact des réformes commerciales et fiscales ?

Comme prévu dans l'hypothèse 5, les autorités béninoises ont *libéralisé les prix* de tous les produits préalablement mis sous contrôle à partir de 1991, sauf entre autres les produits pharmaceutiques et les fournitures scolaires. Comme effet de cette libéralisation j'ai prévu une hausse générale des prix. Deuxièmement, comme prévu dans l'hypothèse 5, les autorités béninoises ont introduit une TVA dans le cadre de la *réforme fiscale*. Vu que cet impôt se base sur la consommation et s'applique à la plupart des produits, il en résultera également, selon mes prévisions, une hausse des prix des produits de consommation. Il est probable que cette hausse prévue sera le résultat d'une interaction de ces deux réformes. Mais, contre mes prévisions, l'inflation restait « contrôlée » pendant les premières années des PAS. Néanmoins on a noté une certaine hausse des prix de 1989 à 1993 et même une forte hausse dans quelques produits en 1993¹⁵⁸. Une majorité des femmes interrogées constatent aussi une augmentation générale des prix dans la même période.

Quant à *l'impact* de la hausse des prix au niveau micro – à supposer que les interrogées aient accès aux produits à un prix officiel - j'ai prévu une réduction de leurs dépenses. Ayant déjà esquissé l'évolution dans les domaines sociaux, j'étudierai les dépenses alimentaires ici. Selon le PNUD (1997 :70), les ménages béninois se sont vus obligés de réduire les dépenses alimentaires à cause des PAS. Peu de femmes interrogées ont réduit le nombre de repas (par jour), la composition du menu et la qualité des denrées entre 1989 et 1993, mais un certain nombre d'entre elles ont réduit la quantité des denrées consommées¹⁵⁹. Et on a vu que les ménages qui sont victimes d'un licenciement dans le secteur public se sont vus forcés à réduire leur consommation alimentaire plus que les autres ménages dans cette période. Chez les autres, cette réduction semble moins grave que prévue, frappant moins d'un tiers dans

¹⁵⁸ Voir 4.5.3.

la phase 2. Un facteur pour l'expliquer peut être le fait que l'activité de plusieurs vendeuses marchait bien à l'époque. C'est justement cette raison qu'elles nous ont donnée. Si les prix étaient plus élevés qu'en 1989, la hausse de leur profit leur permettait de garder la consommation sur le même niveau. Un autre facteur d'explication possible, c'est l'impact positif éventuel des mesures compensatoires mises en place par les autorités, comme le contrôle des prix. Nous y reviendrons. Finalement, on peut toujours se demander si les femmes interrogées ont accès aux produits d'un prix officiel ou non. A mon avis, la réduction de leur consommation alimentaire après la dévaluation indique qu'elles y ont accès.

6.4.2. Impact de la dévaluation - hausse générale des prix

Selon l'hypothèse 7, la dévaluation de 1994 provoquera une hausse des prix des produits importés (y compris les médicaments modernes). J'aurais aussi dû m'attendre à une hausse générale des prix de tous les produits, la dévaluation de 50 % les rendant nécessairement beaucoup plus chers. On a relevé que la dévaluation a notamment provoqué une très forte hausse des prix. Les médicaments, les soins de santé et les denrées alimentaires ont connu les hausses les plus importantes¹⁶⁰. Les données secondaires indiquent une flambée des prix agricoles en ville correspondant aux résultats de mon enquête pour la même période. Quant à l'impact de ces hausses, je m'attends à une réduction générale du pouvoir d'achat des ménages et à un accès plus difficile aux médicaments modernes importés (déjà commenté sous 6.2.3.). Comme prévu, les résultats de l'enquête indiquent une forte réduction de la consommation alimentaire des ménages depuis 1994. Un grand nombre d'entre eux étaient obligés de réduire la composition de leur menu, la qualité et/ou la quantité des denrées consommées par rapport à la phase 2. Les réductions les plus importantes portent sur la quantité. Sauf la hausse des prix, on a vu que les femmes imputent cette réduction à la baisse de leurs ventes. Dans la situation d'un pouvoir d'achat réduit, elles ont tendance à réduire la quantité des denrées avant leur qualité, la composition du menu et le nombre de repas par jour.

¹⁵⁹ Voir le tableau 5.18.

¹⁶⁰ Voir 4.5.3. et tableau 4.8.

Compte tenu du fait que le commerce avec le Nigeria et d'autres facteurs peuvent agir sur la fixation des prix locaux,¹⁶¹ je ne peux pas être sûre que la hausse des prix depuis 1994 et la réduction notée de la consommation soient dues à la dévaluation seule. Pourtant, sur la base de mes données secondaires et primaires, je considère quand même très probable que la réduction de la consommation depuis 1994 est, pour une grande partie, due à la dévaluation.

Encadré 6.6. Réduction de la consommation alimentaire

Naima est vendeuse de poisson frits et d'akassa. Depuis la mort de son mari il y a 10 ans, elle est seule à couvrir les dépenses d'un ménage où il y a cinq enfants. Naima se trouve parmi les vendeuses ayant vu les ventes et le profit baisser entre les phases 2 et 3 de l'étude. « Les gens étaient payés dans la deuxième période. Ils venaient. C'était une bonne période. Maintenant on paye les gens, mais tout est cher », explique-t-elle. Depuis la dévaluation sa famille a été obligée de réduire à la fois le nombre de repas par jour, la qualité et la quantité des denrées consommées. « C'est à cause du manque d'argent », explique Naima. Avant, elle achetait souvent les denrées alimentaires en gros. « Les choses coûtent cher. La vie est devenue chère », dit-elle. « En 1993 on arrivait à acheter même si ça coûtait cher. Maintenant on n'arrive plus à vendre ».

[Entretien à Cotonou 2001]

6.4.3. Des mesures compensatoires efficaces avant 1994 ?

Selon l'hypothèse 6, les mesures pour compenser les effets négatifs des PAS n'auront pas un impact positif sur la vie des ménages des femmes interrogés. Cependant plusieurs auteurs affirment que les autorités béninoises ont réussi à un certain degré à juguler l'inflation, surtout dans la phase 2 de l'étude¹⁶². Mais la hausse des prix provoquée (au moins partiellement) par la dévaluation n'a pas été facile à maîtriser. Malgré le contrôle mentionné des prix de certains produits pour contenir l'inflation, les femmes constatent une hausse générale des prix de 1989 à 1993, et une forte hausse de 1994 à 2001, ainsi qu'une réduction de leur consommation alimentaire surtout entre les deux dernières phases de l'étude. Au total, il semble que les autorités ont eu du mal à freiner l'impact négatif de la dévaluation sur la condition de vie de la population.

¹⁶¹ Voir 4.1.2. et 4.5.3.

¹⁶² Voir 4.5.3.

7.0. Conclusion

7.1. Un impact net des PAS ?

Compte tenu des données secondaires, les résultats de mon enquête confirment à un certain degré mes hypothèses 1 à 7. Mais il y a aussi des résultats qui vont à l'encontre de ce que je m'attendais à trouver.

Les résultats les plus surprenants concernent les effets sur *le marché du travail* : la hausse des ventes, du nombre de clients et du profit des femmes relevée dans la phase 2, malgré les licenciements dans le secteur public et l'aggravation de la concurrence dans le secteur informel. J'ai expliqué cette hausse par le plus grand optimisme et l'essor du commerce et de l'économie dus à la libéralisation politique et économique à l'époque, par la compétitivité probable des vendeuses du secteur informel et, à un certain degré, par l'impact positif inattendu des mesures compensatoires prises en faveur de l'emploi. Là où un *licenciement dans le secteur public* a frappé le ménage, par contre, on a noté l'impact négatif prévu des réformes institutionnelles dans le cadre des PAS. Entre 1989 et 1993 ces ménages ont connu une réduction assez importante de leur consommation alimentaire, ainsi qu'une plus grande difficulté à consulter le médecin et à acheter des médicaments modernes. Dans tous ces cas, la femme interrogée impute la modification de leur bien-être au licenciement. Pour la plupart des autres vendeuses interrogées, on a vu que leurs ventes, leur clientèle et leur profit régressent seulement *après la dévaluation*. Les données indiquent que celle-ci a réduit la demande dans le secteur informel par la forte hausse des prix des intrants. J'ai discuté la possibilité que le retour au pouvoir du président Kérékou ait fait reculer l'optimisme concernant l'emploi entre les phases 2 et 3. Mais parce que ce phénomène s'est manifesté quelques années avant son retour, il est plus probable qu'il est dû à une combinaison des effets à long terme des PAS sur le marché du travail (licenciements et croissance du sous-emploi) et de la dévaluation.

Quant à l'impact sur *la santé*, le fait que plusieurs ménages bénéficient de médicaments moins chers dans les centres de santé va à l'encontre de mes attentes. Il

s'agit probablement de médicaments distribués par les autorités dans le cadre des mesures compensatoires. Malgré leur efficacité inattendue, on a noté une aggravation de l'accès des ménages aux soins de santé (consultations et médicaments) depuis la phase 1 de l'étude. Les femmes l'imputent à la hausse de leurs prix depuis 1989. S'il me manque des données indiquant que les PAS ont entraîné l'introduction des contributions des usagers, mes données secondaires permettent aussi de constater une hausse des prix des soins de santé, surtout depuis 1994. En dépit des pratiques corruptrices notées dans ce secteur, il est probable que la hausse du tarif des consultations résulte partiellement des réductions des crédits publics consacrés à ce secteur, et, depuis 1994, de la dévaluation. Bien qu'il y ait peu de cas où l'accès des ménages aux services de santé a été bloqué, celui-ci est devenu plus difficile pour la plupart d'entre eux au cours de la période étudiée.

Dans le domaine de *la scolarisation* des enfants, j'ai eu du mal à constater tous les impacts prévus des PAS. Je n'ai pas de données complètes pour imputer aux PAS les cas de retrait des enfants de l'école. Bien que l'ajustement ne semble pas avoir introduit les frais scolaires au Bénin, les données indiquent la hausse attendue des frais assumés par les parents et une réduction des allocations publiques à ce secteur depuis 1989. Malgré l'existence de pratiques corruptrices, il est probable que cette hausse résulte de la baisse des allocations, des licenciements dans le secteur public et de la forte privatisation du secteur éducatif dans les années 90. La hausse des frais scolaires s'aggrave depuis la dévaluation. S'il y a peu de cas où l'accès à la scolarisation des enfants a été totalement bloqué, il semble être devenu plus difficile. Les données confirment aussi la détérioration attendue de la qualité de l'enseignement public et la fuite vers l'école privée. Là, les frais sont encore plus élevés, ce qui risque d'élargir les inégalités entre les pauvres (qui ont plus de difficultés à les couvrir) et les non-pauvres.

Contrairement à mes prévisions sur les effets des PAS sur *les prix*, les données secondaires indiquent une hausse contrôlée des prix entre 1989 et 1993, malgré l'introduction de réformes commerciales et fiscales. Les autorités ont probablement réussi à juguler leur hausse à un certain degré. Pourtant les femmes constatent une hausse des prix dans tous les domaines étudiés dans la même période. Mais l'impact

sur la consommation alimentaire du ménage est dans la plupart des cas moins grave que prévu entre 1989 et 1993. Ces résultats peuvent être expliqués par l'augmentation du profit des femmes, malgré la hausse des prix, dans la même période. Ce n'est qu'après la dévaluation que la majorité d'entre elles constatent une baisse de leur consommation alimentaire, qui est, pour la plupart, expliquée notamment par la hausse des prix ou par la chute de leur activité entre 1993 et 2001. J'ai discuté le problème de savoir si la forte hausse des prix relevée depuis 1994 est seulement due à la dévaluation. Ayant exclu de mon étude d'autres facteurs pouvant agir sur la fixation des prix locaux, je pense toujours que la dévaluation est une cause importante de cette hausse. Et il semble que les vendeuses interrogées achètent des produits aux prix officiels, du fait qu'elles constatent toutes une forte hausse des prix depuis la dévaluation, et qu'elles imputent les modifications de leur bien-être à cette hausse.

Pour résumer, l'impact négatif direct des PAS béninois est très net chez les ménages touchés par un licenciement dans le secteur public, celui-ci ayant manifestement modifié leur bien-être. Pour les autres ménages, l'impact négatif des PAS semble moins fort et net au début de leur mise en œuvre. Bien qu'on ait relevé une certaine baisse de la consommation alimentaire des ménages, un accès plus difficile aux soins de santé et à la scolarisation de leurs enfants, en plus d'une hausse générale des prix depuis 1989, ce n'est qu'après la dévaluation que leurs ventes baissent et que leur bien-être se détériore de façon grave. Si la dévaluation semble avoir un impact plus grave que l'ajustement, je ne peux pas exclure la possibilité que la détérioration du bien-être des ménages résulte des *effets cumulés* de ces deux : Un impact à long terme des PAS (par les licenciements, les réductions des allocations publiques aux secteurs sociaux, la libéralisation des prix et l'introduction de la TVA) ayant été aggravé par la dévaluation. De toute façon, sans ressources pour faire face aux crises, la majorité des ménages pauvres étudiés ont vécu une nette détérioration de leur bien-être au cours de la décennie où ces deux politiques ont été mises en place. Et chez plusieurs d'entre eux la situation est même pire qu'elle n'était en 1989, « l'année blanche », où le pays se trouvait dans une formidable crise économique.

7.2. Critiques et propositions pour l'avenir

Il est plus facile de critiquer une étude que de la réaliser. Je suis la première à reconnaître que la présente étude comporte des faiblesses. D'abord, il y a des problèmes concernant sa validité. A-t-on réussi à mesurer l'impact des PAS sur la vie des ménages pauvres ? Si l'objectif est d'étudier la situation des plus pauvres, il serait préférable de vérifier les résultats de mon enquête auprès d'un groupe témoin se composant de personnes ne bénéficiant d'aucune aide financière. En plus les esprits critiques se demanderont peut-être si j'ai vraiment réussi à mesurer le bien-être des ménages avec l'indicateur composite choisi. Je les laisse juger ce dernier.

Deuxièmement, malgré le découpage en trois phases de la période étudiée, on risque toujours que les femmes ne se rappellent pas correctement leur situation d'il y a 12 ans. Une étude comportant plusieurs visites sur le terrain au cours de la période étudiée aurait permis de réduire ce risque. Enfin, une étude qui analyse simultanément la dévaluation et les PAS béninois aurait pu plus facilement permis de constater un impact net des PAS. Pourtant je préfère toujours la solution choisie, vu que la dévaluation ne fait pas vraiment partie des PAS béninois. Bref, la présente étude montre les difficultés formidables auxquelles on se trouve confronté quand on cherche à évaluer l'impact de l'ajustement structurel au niveau micro.

« C'est vieux ce que vous allez faire », m'a dit un fonctionnaire d'État béninois en 2001. Si les résultats de mon étude de cas ne peuvent pas être généralisés à tous les pauvres en Afrique, ils montrent néanmoins des modifications graves du bien-être des 30 ménages pauvres au cours de la mise en œuvre des PAS, malgré les mesures compensatoires et le discours priorité de la lutte contre la pauvreté dans les années 90. En outre de souligner l'arrogance du commentaire de ce fonctionnaire, ils me permettent de douter de l'affirmation de la BM et de certains chercheurs selon laquelle l'impact négatif des PAS sera de courte durée. Il faut que les IBW définissent les concepts de « courte et longue durée », et il importe qu'elles en tirent la leçon dans l'élaboration de leurs politiques pour éviter une détérioration du bien-être non seulement des groupes jugés « vulnérables », mais surtout des ménages les plus pauvres.

Les résultats de mon enquête montrent aussi qu'on ne peut pas considérer comme allant de soi que les pauvres ne sont pas touchés par les politiques économiques et sociales tout simplement parce qu'ils se trouvent à l'extérieur du système formel. Par contre, les résultats confirment que, malgré le fait qu'elles travaillent dans le secteur informel, les femmes pauvres étudiées ici et leurs familles utilisent les mêmes services sociaux (écoles et centres de santé) que les autres groupes socio-économiques. Et elles sont touchées par les changements ayant lieu dans le secteur de l'emploi formel. Les résultats indiquent aussi qu'elles consomment des denrées vendues aux prix officiels.

Donc l'approche macro-méso-micro choisie ici – qui cherche à mesurer l'impact de l'ajustement par l'analyse des secteurs sociaux, du travail et des prix - convient à l'étude de la vie des pauvres aussi. Mais il importe simultanément de tenir compte de leur situation unique par une étude du bas en haut. Il faudra prendre au sérieux leur manière de vivre, par exemple leur consommation, pour voir s'ils sont touchés par un changement des prix officiels. Et il importe de faire cela dans chaque étude de cas sur les pauvres sous l'ajustement. Pour ce faire, il serait préférable de bien connaître la société que l'on étudie.

Appendice : Questionnaire

(Le texte en italiques est destiné à l'interviewer. CN = Conférence des Forces Vives de la Nation)

I Classification:

- 1) Nom/Prénom
- 2) À Cotonou depuis longtemps?
- 3) Origine(née où?)
- 4) Age:
- 5) Groupe ethnique
- 6) Religion pratiquée:
- 7) Niveau scolaire
- 8) Métier(s) appris
- 9) Analphabète ou non?
- 10) Type d'activité professionnelle
- 11) Situation matrimoniale en 2001/1993/1989: a) Mariée/ b) Séparée/ c) Divorcée/ d) Veuve/ e) Célibataire :
 - *Si a) -d):* Depuis longtemps? Polygame? Oui/Non *Si oui:* Combien de femmes?
 Quelle est/était la profession/activité de votre mari en 2001/1993/1989 ?
 - *D'autres commentaires sur la situation matrimoniale ?*
- 12) Domicile: - Est-ce que vous avez déménagé depuis 1989? Oui/Non
Si oui: Combien de fois? Quand? Pourquoi ? Quartier de votre (vos) domicile(s) ?
- 13) Domicile actuel: Est-ce que vous avez changé de domicile depuis 1989 (la fin du règne de Kérékou I)?
 Oui/Non *Si oui:* Quand? Pourquoi? Type d'habitation ?

II La responsabilité au sein du ménage :

- 1) Nombre de membres en 2001/- 1993/- 1989 ?
- 2) Nombre d'enfants à charge actuellement: - Nombre/âge des filles/des garçons?
- 3) Quel est le vrai nombre d'enfants ? Que font-ils, les enfants qui ne sont plus à la maison?
- 4) Y a-t-il des membres qui ne font pas partie de la famille? Oui/Non
Si oui: Ils sont là depuis quand? Ce sont les enfants de qui? Pourquoi sont-ils venus?
- 5) Qui a la responsabilité du ménage?
- 6) Qui paye/payait les frais du ménage en 2001/-1993/-1989? (nourriture, frais sanitaires, loyer, médicaments, vêtements, transport, frais scolaires, autres dépenses)
- 7) Quelles sont/étaient vos principales tâches domestiques en 2001/-1993/-1989?
-S'il y a eu un changement : Pourquoi vos tâches ont-elles changées ?
- 8) Il vous faut combien d'heures par jour pour faire les tâches domestiques en 2001/- 1993/- 1989 ?
- Si le nombre d'heures a changé: Quelle est la raison de ce changement?

III La consommation alimentaire :

- 1) Combien de repas pren(i)ez-vous par jour dans votre ménage en 2001/- 1993/- 1989 ?
-Si leur nombre s'est changé: Pourquoi est-ce que vous prenez moins de/plus de repas qu'avant ?
- 2) Quelle est/était la composition du menu ordinaire dans votre ménage en 2001/il y a 12 ans/- 8ans?
- 3) Est-ce que la qualité des produits que vous achetez a changé? Oui/Non
S'il y a un changement; Pourquoi avez-vous changé la composition du menu/la qualité des produits ?
- 4) Quels sont la quantité et le prix des principaux produits alimentaires que vous consomm(i)ez en 2001/- 1993/- 1989 ?
 - Par rapport à votre revenu, est-ce que vous payez moins ou plus actuellement pour ces produits que vous n'avez payé entre la CN et la dévaluation? Pourquoi?

- Par rapport à votre revenu, est-ce que vous avez payé moins ou plus pour les mêmes produits il y a 8 ans qu'avant la CN? Pourquoi?

IV La scolarisation des enfants

- 1) Combien de vos enfants sont inscrits à l'école? (Type) Publique/Privée ? (Niveau) Primaire/Secondaire/Autre ?
- 2) Combien ne sont pas inscrits à l'école? - Nombre/âge des filles/garçons non inscrit(e)s.
 - Ils ont fait combien d'années d'école? - Pourquoi ont-ils quitté l'école?
- 3) Quels sont les frais scolaires (d'inscription) que vous payez actuellement? (Publique/ Privée, primaire/secondaire, autre)
 - Par rapport à votre revenu, les frais coûtent moins cher ou plus cher qu'ils ne coûtaient entre la CN et la dévaluation ?
 - Par rapport à votre revenu, les frais scolaires coûtaient moins cher ou plus cher il y a 8 ans qu'avant la CN?
 - *S'il y a un changement*: Pourquoi y a-t-il eu ce changement?
- 4) Faut-il payer pour les filles au primaire public à Cotonou actuellement? Oui/Non *Si non*: C'est gratuit depuis longtemps? Est-ce que ce service vous a fait inscrire vos filles à l'école? Oui/Non *Si non*; Pourquoi pas?
- 5) Faut-il payer les fournitures (matériel, uniformes, livres etc.) aussi? Oui/Non. Lesquelles?
 - Est-ce qu'il a fallu payer pour les mêmes fournitures il y a 12 ans /-8 ans ? *Si non*; Pourquoi pas?
- 6) Connaissez-vous le nombre d'élèves par classe actuellement/ - il y a 12 ans/- il y a 8 ans?
 - S'il y a un changement*; Quelle est la raison de ce changement?
- 7) Est-ce que vous avez l'impression que la qualité de l'enseignement a changé:
 - par rapport à la période juste avant la dévaluation? De quelle façon? Pourquoi?
 - entre la CN et la dévaluation? De quelle façon? Pourquoi?
- 8) Y a-t-il eu d'autres changements importants dans l'enseignement pendant la même période?

V La santé:

- 1) Quand vous ou vos enfants tombez malade, allez-vous voir un médecin?
 - Oui/non *Si oui*; un médecin public ou privé? *Si non*; Pourquoi pas?
 - Est-ce que vous êtes allées voir le médecin il y a 12 ans/ 8 ans? Oui/non - *S'il y a eu un changement*; Pourquoi?
- 2) Quand vous ou vos enfants tombez malade, allez-vous voir quelqu'un d'autre (que le médecin)? Oui/non
 - *Si oui*: Qui? Depuis quand? Pourquoi ?
- 3) Ça fait combien une consultation chez le médecin?
 - Par rapport à votre revenu, est-il plus facile ou plus dur pour vous de payer une consultation chez le médecin actuellement qu'entre la CN et la dévaluation? Pourquoi?
 - Etait-il plus facile ou plus dur de payer une consultation il y a 12 ans qu'entre la CN et la dévaluation? Pourquoi?
- 4) Quand vous ou vos enfants tombez malade, est-ce que vous achet(i)ez des médicaments à la pharmacie en 2001/- il y a 12 ans /-8ans ? Oui/ Non Pourquoi (pas)? - *Si la conduite a changé*: Pourquoi?
- 5) Est-ce que vous achetez des médicaments ailleurs? Oui/ Non
 - Si oui*; Où? Quels produits? À quel prix? Depuis quand? Pourquoi?
- 6) A votre avis, est-il plus facile ou plus dur pour vous d'acheter des médicaments à la pharmacie actuellement qu'avant? Depuis quand? Pourquoi?

VI Le travail/ le secteur informel

- 1) Travaillez-vous dans le secteur informel? Oui/ Non *Si oui*: Depuis longtemps?
- 2) Est-ce que vous avez changé d'activité depuis 1989? Oui/Non *Si oui*: Quand? Pourquoi? Type de l'ancienne activité ?

- 2) Vous travaillez où la plupart du temps? 3) Comment va votre activité actuellement?
- 4) Y a-t-il assez de clients? Oui/Non - C'est comment par rapport au nombre de clients il y a 12 ans /-8ans ?
S'il y a plus de/moins de clients: Quelle est la raison de ce changement?
- 5) Y a-t-il beaucoup de concurrence? Oui/Non Elle est comment par rapport à la concurrence il y a 12 ans /-8 ans ?
 - *Si la concurrence est moins/plus forte:* Quelle est la raison de ce changement? Qui sont les nouveaux concurrents?
 Quand sont-ils venus? Pourquoi?
- 6) Vous travail(l)ez combien de jours par semaine/heures par jour en 2001/-1993/ -1989 ?
 -*S'il y a eu un changement;* Quelle est la raison de ce changement?
- 7) A votre avis est-ce qu'il est plus facile ou plus dur de vendre aujourd'hui qu'il y a 12 ans/ -8 ans? Pourquoi?

VII Le revenu/les prix

- 1) Quel est/était votre revenu (des ventes) moyen par jour en 2001, 1993/1989 ?
- 2) Avez-vous d'autres revenus réguliers à part ceux de vos ventes? *Si oui;* Lesquels/combien?
- 3) (A part ECHOPPE) Est-ce que vous recevez une aide privée et régulière de quelqu'un? Oui/Non
 De qui ? Combien? Depuis quand?
- 4) Est-ce que vous recevez une aide publique régulière? De quelle institution? Combien? Depuis quand?
- 5) Est-ce que vous produisez des denrées alimentaires vous-même? Avez-vous par exemple un potager? Oui/Non.
Si oui: Quels sont les produits?
- 6) *Aux femmes mariées, séparées et divorcées:* Recevez-vous de l'argent de votre mari? Oui/Non.
Si oui; Combien par mois? Depuis quand? *Si non;* Pourquoi pas?

VIII Aide publique?

Est-ce que jamais l'État vous a aidée :

- 1) à avoir accès aux services sanitaires? (Centres, médicaments etc.) Oui/Non - *Si oui;* Comment?
- 2) à scolariser vos enfants? Oui/Non -*Si oui;* Comment?
- 3) (*aux femmes analphabètes:*) à votre alphabétisation? Oui/Non -*Si oui;* Comment?
- 4) à avoir de petits crédits? Oui/Non -*Si oui;* Comment?

IX Point de vue personnelle sur le bien-être/la pauvreté

- 1) A votre avis, que vous faut-il pour avoir un bien-être satisfaisant?
- 2) Est-ce que vous l'avez obtenu? Oui/Non - *Si non;* Pourquoi pas?
- 3) Est-ce que l'assistance d'ECHOPPE vous a aidé à changer le bien-être de votre ménage? Oui/Non
 -*Si oui;* De quelle façon? *Si non;* Pourquoi pas?
- 4) Date du premier contact avec ECHOPPE ? Pourquoi avez-vous contacté ECHOPPE à l'époque?
- 5) Qu'est-ce que cela veut dire d'être pauvre?
- 6) Vous trouvez votre ménage pauvre en 2001/-1993/-1989? Oui/Non. Pourquoi/Pourquoi pas?
Si oui: Qu'est-ce qu'il vous faut pour pouvoir sortir de la pauvreté?

X Connaissance des PAS?

- 1) Avez-vous entendu parler des PAS (Programmes d'ajustement structurel)? Oui/Non
Si oui; Savez-vous ce que c'est, les PAS? A votre avis, qu'est-ce que les PAS ont apporté à la population béninoise?

Bibliographie

- Abrahamsen, Rita (2000): *Disciplining Democracy. Development Discourse and Global Governance in Africa*. London, New York: Zed Books
- Adjovi, Epiphane, Anselme Adegbidi, Michel Ahohounkpanzon, Didier Djoi, Siméon Fagnisse et Victorin Houndekon (1999) : *Profil de la pauvreté au Bénin*. Cahier de recherche de l'Equipe MIMAP-Bénin. Cotonou : Université Nationale du Bénin
- AFRISTAT (2000) : *Recueil de statistiques des États membres d'AFRISTAT*. Série Annuaire n° 1, mars. Observatoire Economique et Statistique d'Afrique Subsaharienne.
- Agbodjan, Joseph L. Prince (1998): *Politique macroéconomique au Bénin: Progrès, limites et perspectives*. Cotonou: Cellule d'Analyse de Politique Economique (CAPE), Document de Travail N° 98/001
- Ahahanzo, Joseph et Hyacinthe Gbaye (2002) : *Le système éducatif béninois. Performance et espaces d'amélioration pour la politique éducative*. Banque mondiale, Région Afrique, Département du développement humain. Série développement humain de la région Afrique, Document de travail 23652. (2002, le 30 juin) [online] URL : http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000094946_02022804010967
- Akindès, Francis (1995) : « Benin : Between Democratic Renewal and the Demands of Structural Adjustment », chapitre 12 dans Mkandawire, Thandika et Adebayo Olukoshi (éd): *Between Liberalisation and Oppression – The Politics of Structural Adjustment in Africa*. Oxford : Codesria Book Series
- Alcántara, Cynthia Hewitt de (1994): 'Structural Adjustment in a Changing World', Briefing Paper No. 4, World Summit for Social Development, Genève: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD)
- Allagnan, Ignas (2001): *Entretien avec le secrétaire technique adjoint de la Commission nationale pour le développement et la lutte contre la pauvreté*, Ministère des finances, Cotonou : le 10 juillet
- Azam, Jean-Paul (1993): « Les effets de la politique macroéconomique sur les revenus primaires urbains », chapitre 2 dans Azam, Jean-Paul, Catherine Bonjean, Gérard Chambas et Jacky Mathonnat: *Le Niger – La pauvreté en période d'ajustement*. Paris: Editions L'Harmattan
- Bakker, Isabella (éd) (1994): « Introduction: Engendering Macro-economic Policy Reform in the Era of Global Restructuring and Adjustment », chapitre 1 dans Bakker, Isabella: *The Strategic Silence – Gender and Economic Policy*. London: Zed Books
- Banque mondiale (1994a): *Adjustment in Africa – Reforms, Results, and the Road Ahead*. New York : Oxford University Press
- Banque mondiale (1994b) : *Benin Toward a Poverty Alleviation Strategy*. Washington D.C. : World Bank, Population and Human Resources Division, Occidental and Central Africa Department. Report No. 12706 – BEN.
- Banque Mondiale: « The HIPC Debt Initiative » (2001, le 10 avril) [online]. -URL: <http://worldbank.org/hipc/about/hipcbr/hipcbr.htm>
- Biaou, Marius (2002, le 29 avril): 'Le revenu des femmes' (heidisjo.student.sv.uio.no). Correspondance personnelle avec l'assistant d'ECHOPPE par e mail : mbiaou@post.com
- Bratton, Michael (1994): « Peasant – state relations in postcolonial Africa: patterns of engagement and disengagement », chapitre 9 dans Joel S. Migdal, Atul Kohli et Vivienne Shue: *State power and social forces – Domination and transformation in the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press
- Brydon, Lynne et Karen Legge (1995): « Gender and Adjustment: Pictures from Ghana », chapitre 6 dans Thomas-Emeagwali, Gloria (éd): *Women Pay the Price – Structural Adjustment in Africa and the Caribbean*. Trenton: Africa World Press.
- Bøås, Morten et Karin Dokken (2002): *Internasjonal politikk og utenrikspolitikk i Afrika sør for Sahara*. Oslo: Universitetsforlaget

- Callaghy, Thomas M. (1994): « Civil Society, Democracy, and Economic Change in Africa: A Dissenting Opinion About Resurgent Societies », chap. 11 dans (réd) Harbeson, John W., Donald Rotchild et al.: *Civil Society and the State in Africa*. Lynne Rienner Publishers
- Chabal, Patrick et Jean-Pascal Daloz (1999): *Africa Works – Disorder as Political Instrument*. The International African Institute in association with James Currey, Oxford: Indiana University Press
- Chossudovsky, Michel (1997): *The Globalisation of Poverty – Impacts of IMF and World Bank Reforms*. Penang, Malaysia: Third World Network
- Clapham, Christopher (1996): *Africa and the International System – The Politics of State Survival*. Cambridge Studies in International Relations, Cambridge University Press
- Cornia, Giovanni Andrea (2001): « Social Funds in Stabilization and Adjustment Programmes: A Critique », *Development and Change*, Volume n° 32, Janvier
- Dagba, Rhétice (1993): 'L'impact du P.A.S. sur l'emploi au Bénin'. Présenté lors du Séminaire Programme d'ajustement structurel (P.A.S.) face aux problèmes de l'emploi au Bénin. Cotonou, 23 à 24 septembre 1993. Organisé par la Fondation Friedrich Ebert. Communication dans un colloque.
- DANIDA : « Benin – Den økonomiske situasjon » (2000, le 27 octobre) [online] URL: <http://www.um.dk/danida/landestrategier/benin/benin.2.2.asp>
- Daouda, Idriss (2001): *Entretien avec le directeur national de la BCEAO*, Cotonou : le 6 août.
- Dasgupta, Partha (2001) : *Human Well-Being and the Natural Environment*. Oxford : Oxford University Press
- Le Défi Humain (2000) : 'Faire reculer les frontières de la misère pour les 15 millions de Béninois en 2025', Octobre - Décembre 2000
- Decaillet, François et John F. May (2000): *Le secteur médical privé à Cotonou, Bénin, en 1999*. Banque mondiale, Working Paper, Rapport n° 22084 (le 30 juin 2002) [online]. URL: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000094946_01042011171983
- Delaine, Michel (1992 réd): *The Social Dimensions of Adjustment Integrated Survey – A Survey to Measure Poverty and Understand the Effects of Policy Change on Households, Social Dimensions of Adjustment in Sub-Saharan Africa*. Working Paper No. 14, Washington, D.C. : Banque mondiale
- Diop, Momar-Coumba (2001) : *Les politiques sociales en Afrique de l'Ouest : Quels changements depuis le Sommet de Copenhague ? Synthèse des études de cas (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal)*. Genève : Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (UNRISD)
- Donkor, Kwabena (1997) : *Structural Adjustment and Mass Poverty in Ghana*, Aldershot/Brookfield : Ashgate Publishing Ltd
- Dossou-Yovo, Adrien (2001a) : *Entretien avec le coordinateur national d'ECHOPPE*, Cotonou : le 4 juillet
- Dossou-Yovo, Adrien (2001b): *Entretien avec le coordinateur national d'ECHOPPE*, Cotonou : le 2 août
- ELAM VII (1997) : *Suivi des caractéristiques et comportements des ménages urbains en situation d'ajustement structurel 1997*. Cotonou : Ministère du Plan, de la Reconstruction Economique et de la Promotion de l'Emploi, Institut de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE) et Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)
- ELAM IV (1995) : *Suivi des caractéristiques et comportements des ménages et des groupes vulnérables en situation d'ajustement structurel 1994. Résultats de la quatrième enquête légère réalisée à Cotonou, Parakou, Porto-Novo, Abomey et à Bohicon*. Cotonou : Ministère du Plan et de la Reconstruction Economique, INSAE et PNUD
- ELAM III (1993) : *Suivi des caractéristiques et comportements des ménages et des groupes vulnérables en situation d'ajustement structurel 1990 – 1992 – 1993. Volume 1 : Résultats de la troisième enquête légère réalisée à Cotonou et à Parakou en 1993*. Cotonou : Ministère du Plan et de la Reconstruction Economique, INSAE et PNUD
- Elson, Diane (1994): « Micro, Meso, Macro: Gender and Economic Analyses in the Context of Policy Reform », chapitre 2 dans Bakker, Isabelle: *The Strategic Silence – Gender and Economic Policy*. l'Institut Nord-Sud, London: Zed Books
- Elson, Diane (1987): 'The impact of structural adjustment on women: concepts and issues', paper presented to DSA Annual Conference, Department of Economics, University of Manchester
- Engberg-Pedersen, Poul (1996 réd): *Limits of Adjustment in Africa – The effects of Economic Liberalization, 1986-94*. Copenhague: Centre for Development Research
- Evénement Magazine (EM) (1996): 'Ajustement Structurel: Y aura-t-il une porte de sortie?', n° 002, février

- Fassassi, Yacouba (1997): *Rapport sur l'état de l'Economie Nationale – développements récents et perspectives à moyen terme*. Cotonou : Cellule de réflexion macroéconomique de la Présidence de la République
- Feliho, Narcisse-Florentin et Ignace Gandaho (1997): *L'impact des Programmes d'Ajustement Structurel sur les possibilités de création d'emplois au Bénin*. Cotonou: Université Nationale du Bénin, Sciences Economiques, Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques. Mémoire de maîtrise
- Ferguson, James (1998): « Transnational Topographies of Power: Beyond the State and Civil Society in the study of African Politics » dans Secher Marcussen, Henrik et Signe Arnfred (éd): *Concepts and Metaphors: Ideologies, Narratives and Myths in Development Discourse*. Roskilde University
- Fonds monétaire international (FMI) (2000a): *Document préliminaire de stratégie de réduction de la pauvreté*. (version française), mai, Bénin : FMI
- Fonds monétaire international (FMI) (2000b): *Request for Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility*. Prepared by the African Department.
- Fonds monétaire international (FMI) (1998): *Benin: Selected Issues and Statistical Appendix*. Washington, D.C.: IMF Staff Country Report No. 98/88
- Føllesdal, Andreas (1994) : *Velvære, ressurser eller muligheter? Hvilke krav stiller normative teorier til måling av levekår?* Oslo : Universitetet i Oslo, ARENA, Working paper no. 5
- Gauthé, Bernadin (1999): « Social Security for the informal sector in Benin », chapitre 7 dans van Ginneken, Wouter (éd): *Social security for the excluded majority – Case studies of developing countries*. Genève : Bureau International du Travail (BIT)
- Gordon, David et Paul Spicker (1999): *The International Glossary on Poverty*. Dhaka : The University Press Limited
- Grameen Banking for the poor (2002, le 23 mars) [Online]. URL : <http://www.grameen-info.org>.
- Gumbo, Perpetua et Rodreck Mupedziswa (1998): *Structural Adjustment and Women Informal Sector Traders in Harare, Zimbabwe*. Uppsala: The Nordic Africa Institute. Research Report No 106.
- Gumbo, Perpetua et Rodreck Mupedziswa (2001): *Women Informal Traders in Harare and the Struggle for Survival in an Environment of Economic Reforms*. Uppsala: The Nordic Africa Institute. Research Report no. 117.
- Hellevik, Ottar (1999): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hicklin, John et Evangelos A. Calamitsis (1998): *Recent Developments and Regional Policy Issues in the West African Economic and Monetary Union*. International Monetary Fund, the African Department
- Hugon, Philippe (1998) : *Ajustement structurel, emploi et rôle des partenaires sociaux en Afrique francophone*. Cahiers de l'emploi et de la formation 28. Genève : Bureau International du Travail (BIT)
- Husain, Ishrat et Rashid Faruque (1994): « Adjustment in seven African countries », chap. 1 dans Husain, Ishrat et Rashid Faruque (éd): *Adjustment in Africa – Lessons from Country Case Studies*. World Bank Regional and Sectoral Studies. Washington: D.C. : Banque mondiale
- Hveem, Helge (1996): *Makt og velferd i det globale samfunn – Teorier i internasjonal politisk økonomi*. Oslo: Universitetsforlaget
- Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (2000) : *Tableau de bord social. Profil social et Indicateurs du Développement Humain*. Cotonou : Ministère d'Etat chargé de la Coordination de l'Action Gouvernementale, du Plan, du Développement et de la promotion de l'Emploi
- Investir en Zone Franc (IZF)a : « Le Bénin – Principaux indicateurs économiques et financiers » (2001, le 1^{er} mai) [online] URL : <http://www.izf.net/izf/Guide/TableauDeBord/bénin.htm>
- Investir en Zone Franc (IZF)b : « Historique de la Zone Franc » (2001, le 13 mai) [online] URL: <http://www.izf.net/Institutions/Zone/Historique.ht>
- Jeune Afrique Economique (JAE) (1993): N° 171, Septembre
- Jeune Afrique (1995): 'La grande déception', N°1789, du 20 au 26 Avril, Edition Afrique Noir
- Jeune Afrique (1997) : 'Bénin : Bientôt un « minimum social » ?' 15 septembre – 5 octobre.
- Keynes, John Maynard (1997): *The General Theory of Employment, Interest and Money*. New York: Prometheus Books.
- Laleye, Mouftaou (2000): *Capacités d'élaboration et de conduite des réformes au Bénin*, Cotonou: Cellule d'Analyse de Politique Economique (CAPE), Document de Travail n° 99/005
- Lalayer, Léonard (2001) : *Entretien avec le directeur adjoint de la Direction de la promotion de la femme*, Cotonou : le 4 juillet.

- Larivière, Sylvain, Frédérique Martin et Fulbert Géro Amoussouga (1998): « Mechanisms for transmitting economic and social policies concerning poverty », chapitre 8 dans Gilbert Aho, Sylvain Larivière et Frédérique Martin (réd): *Poverty Analysis Manual – With Applications in Benin*, United Nations Development Program, Université Nationale du Bénin, Université Laval
- Levin, Jörgen (1998): *Structural adjustment and poverty : the case of Kenya*. Göteborg : Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, Suède. Thèse de doctorat
- Lugalla, Joe L.P. (1997): « Development, Change, and Poverty in the Informal Sector during the Era of Structural Adjustments in Tanzania », *Revue Canadienne des Études Africaines*, volume 31, n° 3:424-450
- Marchés tropicaux et méditerranéens (1992) : ‘Spécial Bénin’, n° 2420, le 27 mars
- Martin, Frédéric, Sylvain Larivière, Ambroise Agbota, Raphaël Dansou et Martin Laourou (réd) (1996) : *Profil de la pauvreté urbaine et caractéristiques socio-économiques des ménages urbains*. Cotonou : Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), Institut National de la Statistique et de l’Analyse Economique (INSAE) et Ministère du Plan, de la Reconstruction Economique et de la Promotion de l’Emploi (MPREPE)
- Mayrargue, Cédric (1999) : « Les élites politiques béninoises au temps du Renouveau démocratique - Entre continuité et transformation », chapitre 2 dans Daloz, Jean-Pascal (réd) : *Le (non-)renouveau des élites en Afrique subsaharienne*. Bordeaux : Centre d’Etude d’Afrique Noire
- Megnigbeto, Pascal (2000): Evaluation quantitative et qualitative du projet PFPDD#2563 - « Création d’une maison de femmes: Appui à l’organisation d’une mutuelle ». Québec : OXFAM
- Médard, Jean-François (1991): *États d’Afrique noire – Formation, mécanismes et crise*. Paris: Éditions Karthala
- Migdal, Joel S. (1994); « The state in society: an approach to struggles for domination », chap. 1 dans Migdal, Joel S, Atul Kohli et Vivienne Shue: *State power and social forces – Domination and transformation in the Third World*. Cambridge University Press
- Mikkelsen, Britha (1995) : *Methods for Development Work and Research – A Guide for Practioners*. London: Sage.
- Milward, Bob (2000): « What is structural adjustment », chapitre 2 dans Giles Mohan, Ed Brown, Bob Milward and Alfred B. Zack-Williams: *Structural adjustment – Theory, practice and impacts*. London and New York: Routledge
- Mkandawire, Thandika og Charles S. Soludo (1999): *Our Continent, Our Future. African perspectives on Structural Adjustment*. Dakar: CODESRIA/Trenton, N.J.: Africa World Press.
- Morrison, Christian et François Bourguignon (1992): *Adjustment and Equity in Developing Countries – A New Approach*. Development Centre of the Organisation for Economic Co-Operation and Development
- Moustapha, Djima Moussiliou (1996) : *Les femmes et le secteur informel urbain au Bénin*, Maroc : Institut National de Statistique et d’Economie Appliquée, Travail final pour l’obtention du diplôme post-universitaire
- Munro, William (1996): « Power, Peasants and Political Development: Reconsidering State Construction in Africa », *Comparative Studies in Society and History*, pp 112-148, Cambridge University Press
- Narayan, Deepa, Robert Chambers, Meera K. Shah et Patti Petesch (2000): *Voices of the Poor – Crying Out for Change*. Banque mondiale: Oxford University Press
- Nelson, Joan M. (1989 réd): *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*. ODC Policy Perspectives No. 12, Washington, D.C.
- Nelson, Joan M. (1992): « Poverty, Equity and the Politics of Adjustment », chap. 5 dans Stephan Haggard og Robert R. Kaufman (réd): *The Politics of Economic Adjustment – International Constraints, Distributive Conflicts and the State*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press
- Organisation Mondiale du Commerce (OMC) (1998) : *Trade Policy Review – Republic of Benin 1997*. Genève : OMC
- Onibon, Yvette (2001) : *Entretien avec le chercheur de LARES (Institut d’Analyse Régionale et d’Expertise Sociale)*, Cotonou : le 27 juillet.
- Osse, Georges (2001): *Entretien avec l’économiste de Unité Economique du PNUD Benin*, Cotonou : le 9 juillet
- PADME (2000) : ‘PADME – Bénin’. Cotonou : République du Bénin
- Programme des Nations Unies Pour le Développement (PNUD) (1998) : *Rapport sur le Développement Humain au Bénin 1998*. Cotonou : PNUD

- PNUD (1997) : *Rapport sur le Développement Humain au Bénin 1997*. Cotonou : PNUD
- Rapport Economique (1993): *Rapport sur l'état de l'Economie Nationale – développements récents et perspectives à moyen terme*. Cotonou : Cellule Macroéconomique de la Présidence de la République du Bénin en collaboration avec les Ministères
- Rapport Economique (1995): *Rapport sur l'état de l'Economie Nationale – développements récents et perspectives à moyen terme*. Cotonou : Cellule Macroéconomique de la Présidence de la République du Bénin avec le concours des Ministères
- République du Bénin (1995): *Rapport Social 1995*. Cotonou: Ministère du Plan et de la Restructuration économique, Direction du plan et de la prospective, Office allemand de coopération technique, Projet « Assistance-conseil en matière de politique sociale », Cellule Technique de la dimension sociale du développement.
- Ribe, Helena, Soniya Carvalho, Robert Liebenthal, Peter Nicholas et Elaine Zucherman (1991): *How Adjustment Programs Can Help the Poor – The World Bank's Experience*. World Bank Discussion Papers, Banque Mondiale
- Rubin Herbert J. et Irene S. Rubin (1995) : *Qualitative Interviewing – The Art of Hearing Data*. SAGE Publications, Inc.
- Sahn, David E., Paul A. Dorosh et Stephen D. Younger (1997): *Structural Adjustment reconsidered*. Cambridge University Press
- Sarrasin, Bruno (1997): « Les Coûts sociaux de l'ajustement structurel en Afrique subsaharienne: Evolution des critiques externes et des réponses de la Banque mondiale », *Revue Canadienne des Études Africaines*, volume 31, n° 3:517-553
- Sarris, Alexander H. (1990): *A Macro-Micro Framework for Analysis of the Impact of Structural Adjustment on the Poor in Sub-Saharan Africa*. Cornell Food and Nutrition Program, Monograph 5
- Le Secrétariat Général de la Conférence (SGC) (1996) : 'Synthèse des Recommandations', La Conférence Economique Nationale, Cotonou, 9 au 14 décembre 1996. Communication dans un colloque
- Sernin, Magali de Saint (1999) : *Stratégies professionnelles des femmes du secteur informel à Cotonou – Approvisionnement et produits vivriers et distribution – Quels défis pour l'ONG ECHOPPE ?* Paris : Université de Paris I, La Sorbonne, DESS Développement et Coopération
- Seshamani, Venkatesh (1994): « Structural Adjustment and Poverty Alleviation: Some Issues on the Use of Social Safety Nets and Targeted Public Expenditures », Chap. 6 dans *Structural Adjustment in Sub-Saharan Africa, International Seminar on Structural Adjustment and Long-Term Development in Sub-Saharan Africa*. Research and Policy Issues, Haag
- Simon, David, Chris Dixon et Anders Närman (1995): Introduction: « The Nature of Structural Adjustment », chapitre 1 dans Simon, David, Wim Van Spengen, Chris Dixon et Anders Närman: *Structurally Adjusted Africa – Poverty, Debt and Basic Needs*. London: Pluto Press
- Sindzingre, Alice et Adrien Akanni-Honvo (1994) : « La dévaluation du Franc CFA : Le cas du Bénin », mimeo. Paris : Université de Paris X-Nanterre, Cered-Forum.
- Sinzogan, Claude (2000): *Evaluation du taux de change réel du Bénin*. Cotonou : Cellule d'Analyse de Politique Economique (CAPE), Document de travail n° 99/003
- Sparr, Pamela (1994): « What is Structural Adjustment? », chapitre 1 dans Sparr, Pamela (éd): *Mortgaging Women's Lives – Feminist Critiques of Structural Adjustment*. London et New Jersey: Zed Books Ltd
- Thomas-Emeagwali, Gloria (1995): « Introductory Perspectives: Monetarists, Liberals and Radicals: Contrasting Perspectives on Gender and Structural Adjustment », chap. 1 dans Thomas Emeagwali (éd): *Women pay the price – Structural Adjustment in Africa and the Caribbean*. New Jersey: Africa World Press, Inc.
- Todjinou, Pascal (1993) : 'L'opinion du syndicat face à la politique du P.A.S.'. Présenté lors du Séminaire Programme d'ajustement structurel (P.A.S.) face aux problèmes de l'emploi au Bénin. Cotonou 23 à 24 septembre 1993. Organisé par la Fondation Friedrich Ebert. Communication dans un colloque
- Udsholt, Lars (1996): « Strukturtilpasningens utvikling og dens innvirkning på fattigdom i Afrika », p. 113-124 dans Patrik Ekløf (éd): *Fellesrådets Afrika-årbok 96/97. Tema: Gjeld, strukturtilpasning og konflikt*. Oslo: Fellesrådet/Gazette Bok.
- Van Der Geest, Willem et Rolph Van Der Hoeven (1999): *Adjustment, Employment & Missing Institutions in Africa – The Experience in Eastern & Southern Africa*. Genève: International Labour Office

- Wach, Heike (2001): *Entretien avec le représentant de la Service Allemand de Développement (DED), Cotonou: le 26 juin.*
- Woodward, David (1996): « Effects of globalization and liberalization on poverty: concepts and issues » chap. 3 dans *Globalization and Liberalization: Effects of International Economic Relations on Poverty.* United Nations Conference on Trade and Development
- Wratten, Ellen (1995): « Conceptualizing urban poverty », dans *Urban Poverty: characteristics, causes and consequences, Environement and Urbanization*, Vol. 7, No. 1, April
- Yin, Robert K. (1994) : *Case Study Research – Design and Methods.* Second Edition. Applied Social Research Methods Series, Volume 5. SAGE Publications, Inc.
- Zack-Williams, Alfred B. (2000): « Social consequences of structural adjustment », chapitre 4 dans Giles Mohan, Ed Brown, Bob Milward et Alfred B. Zack-Williams: *Structural adjustment – Theory, practice and impacts.* London et New York: Routledge
- Øyen, Else, S.M. Miller, Syed Abdus Samad (1996 réd): *Poverty: A Global Review – Handbook on International Poverty Research.* Oslo: Scandinavian University Press