

Le financement des très petites entreprises urbaines : étude d'impact d'un projet de micro-finance à Madagascar

Flore Gubert
François Roubaud¹

Cet article expose les principaux résultats d'une étude d'impact d'une institution de micro-finance opérant à Antananarivo. Il débute par un état des lieux de la micro-finance à Madagascar et une présentation des besoins en financement des unités de production informelles. Il s'attache ensuite à décrire la clientèle de l'Institution de micro-finance (IMF) concernée par l'étude. Il présente enfin les résultats de l'analyse de l'impact des financements accordés par cette Institution à sa clientèle, en mobilisant la méthode des groupes appariés. L'ensemble de l'exposé repose sur les résultats de deux enquêtes *ad hoc* réalisées en 2001 : l'une sur un échantillon représentatif de 1.000 unités de production informelles de l'agglomération d'Antananarivo, l'autre sur un échantillon représentatif de 200 clients de l'IMF.

L'émergence d'expériences de programmes de micro-finance à Madagascar date du début des années 1990, avec l'apparition des premières institutions mutualistes (AECA en 1990, CECAM en 1993) et non mutualistes (SIPEM et EAM en 1990). Après une phase de développement et de croissance marquée par l'extension géographique des activités de micro-finance, la consolidation des réseaux existants et la création de nouvelles structures, le secteur compte aujourd'hui une dizaine d'intervenants dont cinq sont des institutions de type mutualiste (AECA, CECAM, OTIV, ADEFI et TIAVO).

Depuis leur apparition, ces dernières ont distribué un montant global de 39,7 Milliards de francs malgaches (environ 6,7 Millions d'euros) au bénéfice de près de 93.000 clients (chiffres de 2000)²

Ce développement très rapide a été fortement encouragé et soutenu par les bailleurs de fonds, qui ont vu en la micro-finance un instrument efficace de lutte contre la pauvreté. Ces derniers en ont d'ailleurs fait l'un de leurs axes prioritaires lors du Sommet Mondial du Micro-crédit qui s'est tenu à

¹ Flore Gubert et François Roubaud sont tous deux économistes à l'Institut de Recherche pour le Développement, en poste à DIAL. Ils sont membres de l'Unité de Recherche CIPRE, dont François Roubaud est le directeur. Cet article est paru sous le même titre dans la revue *Techniques Financières et Développement*, n° 73, 2003. L'étude dont est extrait le présent article a été réalisée sous la coordination du GRET.

² Ces informations sont issues de <http://www.madagascar-contacts.com/microfinance/microfinance.html>

Washington en 1997. La micro-finance est aujourd'hui l'une des rares politiques clairement identifiées dans les Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DSRP) pour réduire la pauvreté urbaine. Pourtant, l'idée de faciliter l'accès au crédit des populations pauvres n'est pas nouvelle. Comme le souligne Morduch (1999), elle était même l'un des éléments centraux des stratégies de développement mises en œuvre par de nombreux pays en développement dès les années 1950 et jusque dans les années 1980.

Or, la plupart des expériences de programmes de micro-finance menées au cours de cette période se sont soldées par des échecs en raison de taux de remboursement très faibles, d'une forte dépendance par rapport aux financements extérieurs et d'une réallocation progressive des fonds destinés prioritairement aux populations pauvres au profit des plus favorisés (Adams et Von Pischke, 1992). Qu'en est-il aujourd'hui ? Certes, nombre de programmes de micro-finance actuels font état de taux de remboursement exceptionnels (de 95% ou plus). De plus, ils comptent une majorité de femmes au sein de leur clientèle, lesquelles n'ont traditionnellement pas accès aux services financiers. Mais il reste difficile de juger de la pertinence de ces programmes en tant qu'instrument de lutte contre la pauvreté. En effet, il existe relativement peu d'analyses d'impact de programmes de micro-finance mobilisant des méthodologies rigoureuses qui permettent à la fois d'identifier avec précision les caractéristiques des

populations en bénéficiant et de mesurer les changements que ces programmes induisent (voir par exemple, pour une synthèse de la question, le dossier proposé dans le numéro 70 de Techniques Financières et Développement (Revue d'Épargne Sans Frontière [ESF]) en mars 2003).

Pour pallier cette lacune et afin d'apprécier l'efficacité de leurs actions, les bailleurs de fonds ont entrepris, depuis quelques années, de financer la réalisation de telles études. Le présent article en est un produit dérivé. En s'appuyant sur les résultats d'une étude d'impact d'une institution de micro-finance intervenant auprès des micro-entrepreneurs d'Antananarivo (Madagascar), il s'attache à montrer dans quelle mesure la micro-finance remplit les objectifs assignés par ses promoteurs, à savoir : (1) la fourniture de services financiers aux populations pauvres et exclues des circuits de financement formels ; (2) la promotion d'activités génératrices de revenu au sein de ces populations.

Secteur informel et accès au crédit à Antananarivo : état des lieux

Les résultats d'une enquête réalisée en septembre 2001 auprès d'un échantillon représentatif d'unités de production informelles (UPI)³ de l'agglomération d'Antananarivo (Phase 2 de l'enquête 1-2-3) fournit un certain nombre d'enseignements sur le financement du secteur informel et sur le taux de pénétration des IMF intervenant à Antananarivo (Voir encadré 1 ci-dessous).

Encadré 1

L'enquête 1-2-3 sur l'emploi, le secteur informel et la pauvreté

L'enquête 1-2-3 est un dispositif de trois enquêtes emboîtées touchant des populations statistiques différentes : individus, unités de production informelles, ménages (Razafindrakoto et Roubaud, 2003). La première phase est une enquête sur l'emploi, le chômage et les conditions d'activité des individus vivant dans les ménages. La deuxième phase consiste à réaliser une enquête spécifique auprès des chefs des Unités de production informelles (UPI) sur leurs conditions d'activité, leurs performances économiques, leur mode d'insertion dans le tissu productif et leurs perspectives. La troisième phase, enfin, est une enquête sur la consommation des ménages.

Après une première application expérimentale conduite par DIAL et la Direction de la Statistique et de la Comptabilité Nationale (DSCN) en 1993 au Cameroun (voir Stateco n°78, 1994), l'enquête 1-2-3 a été réalisée à trois reprises à Madagascar, en 1995, 1998 et 2001 (la phase 1 étant reconduite annuellement), dans le cadre du projet MADIO (voir STATECO n°95-96-97, 2000). Limité au départ à l'agglomération d'Antananarivo, son champ géographique a été étendu à l'ensemble des grands centres urbains en 2000 (pour la phase 1 seulement). L'enquête 1-2-3 a également été réalisée en 2001 et 2002 dans sept capitales de pays de l'UEMOA (Abidjan, Bamako, Cotonou, Dakar, Lomé, Niamey, Ouagadougou) et dans plusieurs pays latino-américains (Colombie, Pérou).

³ Certes, il est possible que le dynamisme relatif des UPI clientes de l'IMF soit pour partie consécutif à l'octroi de prêts de la part de l'institution. Plusieurs éléments suggèrent toutefois que les UPI clientes de l'IMF étaient déjà relativement plus dynamiques avant de bénéficier des services financiers de l'IMF.

Le mode de financement des UPI

En 2001, plus de 88% du stock de capital dont disposent les UPI a été financé à partir de fonds propres (épargne, héritage, don) (tableau 1). Le

secteur financier, qu'il soit formel ou informel (famille, usuriers, etc.), ne joue donc qu'un faible rôle dans le financement du capital informel.

Tableau 1

Mode de financement du capital du secteur informel en 2001 (%)

	Epargne, don, héritage	Emprunt familial	Emprunt auprès d'usuriers	Emprunt bancaire	Autre
Industrie	85,2	0,5	0,0	0,0	14,1
Commerce	93,3	0,6	0,0	0,0	6,1
Services	87,5	2,2	4,9	0,0	5,4
Total	88,3	1,5	3,0	0,0	7,2

Source : Enquête 1-2-3 2001, phase 2, MADIO.

Il en est également ainsi pour le financement de l'activité. Au cours de l'année 2001, seules 5% des UPI ont eu recours à l'emprunt pour financer leur besoin en fonds de roulement. En outre, la majorité d'entre elles (67%) l'a fait de façon informelle en faisant appel à la famille du chef d'établissement.

Interrogés sur les problèmes ou les difficultés qu'ils rencontrent, les chefs d'UPI placent le problème de l'accès au crédit en quatrième position derrière le manque de clientèle, l'excès de concurrence et l'inadaptation des locaux.

Le taux de pénétration des IMF intervenant à Antananarivo

Le non recours à l'emprunt tient au moins en partie à une méconnaissance de l'offre de financement existante. Ainsi, seulement 30% des UPI déclarent connaître au moins une institution de micro-finance.

Parmi elles, à peine 8 % (soit moins de 3 % de l'ensemble des UPI d'Antananarivo) y ont eu recours. Cette faible proportion s'explique là encore par une méconnaissance des services proposés, même si d'autres raisons peuvent être invoquées par les micro-entrepreneurs (soit, par ordre d'importance, l'absence de besoin de financement, des procédures trop complexes, des échéances trop courtes et des garanties exigées trop nombreuses).

Sur le petit nombre d'UPI s'étant adressées à une Institution de micro-finance pour obtenir un crédit (en 2001 ou lors d'une année antérieure), seules 35 % d'entre elles ont vu leur demande satisfaite (soit moins de 1 % de l'ensemble des UPI de l'agglomération d'Antananarivo). Les autres n'ont pas obtenu satisfaction, notamment parce qu'elles manquaient de garanties (61 % des cas), ou encore parce que leur apport initial était insuffisant (12 % des cas).

Ainsi, en dépit d'une forte expansion du secteur de la micro-finance depuis le début des années 1990, celui-ci ne touche qu'une très petite minorité d'UPI. Pourtant, 21% d'entre elles citent les difficultés d'accès au crédit parmi les principales difficultés qu'elles rencontrent et 29% sollicitent une aide dans ce domaine. Une question émerge de ce constat : le secteur informel, cible théorique des IMF, est-il la cible effectivement atteinte ? L'étude de cas qui suit apporte plusieurs éléments de réponse à cette question.

« Caractérisation » de la clientèle d'une IMF opérant à Antananarivo

Présentation des données mobilisées

L'exposé qui suit s'appuie sur deux sources de données : la phase 2 de l'enquête 1-2-3, dont il a été fait mention précédemment et qui porte sur plus de 1.000 UPI représentatives de l'ensemble du secteur informel, ainsi que sur une enquête quantitative réalisée au cours de la même année (2001), dans le cadre de l'étude d'impact de l'IMF, auprès d'un échantillon représentatif de 200 entrepreneurs clients ou anciens clients. Outre la représentativité statistique de leur univers respectif (secteur informel, d'une part, et clients de l'IMF, de l'autre), le grand intérêt de ces deux enquêtes est d'avoir accordé une attention toute particulière à la reconstitution des agrégats économiques (chiffre d'affaires, valeur ajoutée, etc.) et des comptes des entreprises qui n'en tiennent pas. Grâce à ces deux sources de données, il est possible de comparer les caractéristiques moyennes des UPI d'Antananarivo (cible théorique de l'IMF) avec celles de la clientèle de l'IMF (cible effective).

Il convient d'emblée de noter que les clients de l'IMF appartiennent quasiment tous – à plus de 99 % - au secteur informel au sens où il est défini

dans la phase 2 de l'enquête 1-2-3 (voir note de bas de page n° 3). Sans que cela soit explicitement spécifié dans les objectifs de l'IMF, les micro-entreprises du secteur formel (i.e. qui sont enregistrées et tiennent une comptabilité), qui pourtant représentent 3 % des unités de production de moins de 5 personnes et 15 % des emplois, ne font pas partie de sa clientèle. Faute d'informations sur les demandes d'adhésion rejetées par l'IMF, nous ne sommes pas en mesure de savoir si cette caractéristique provient d'un processus d'auto-sélection de la part des micro-entreprises formelles qui ne s'adressent pas à l'Institution ou s'il résulte d'un ciblage volontaire de la part de l'IMF parmi les micro-entreprises. Toujours est-il que cette spécificité est plutôt favorable du point de vue de la lutte contre la pauvreté, dans la mesure où le secteur informel est de loin le moins rémunérateur ; de plus, elle légitime l'usage de la phase 2 comme

univers de référence de la clientèle de l'IMF.

Caractéristiques socio-démographiques des chefs d'établissement

Les dirigeants des UPI clientes de l'IMF sont en majorité des femmes (54 %) et sont plus instruits que la moyenne des dirigeants d'UPI de l'agglomération d'Antananarivo. En effet, alors que 45% de ces derniers ont fait moins de 5 ans d'étude, cette proportion n'est que de 10% parmi les dirigeants d'UPI clientes de l'IMF (tableau 2).

En dehors du niveau d'instruction, un autre facteur discriminant concerne le statut familial du dirigeant : plus de 91% des dirigeants d'UPI clientes de l'IMF sont chefs de ménage, alors que cette proportion n'est que de 52% au sein de l'ensemble des UPI d'Antananarivo.

Tableau 2
Caractéristiques des chefs d'UPI (%)

	UPI clientes de l'IMF (cible effective)	Ensemble des UPI d'Antananarivo (cible théorique)
Sexe		
Homme	36,4	53,6
Femme	63,6	46,4
Age		
< 21 ans	0,0	5,5
21-30 ans	28,9	24,1
31-40 ans	34,8	32,7
41-50 ans	31,8	25,5
51-61 ans	5,1	9,3
> 61 ans	0,0	2,9
Statut familial		
Chef de ménage	91,4	51,8
Conjoint du chef	1,5	31,7
Enfant du chef	3,0	14,0
Autres parents du chef	4,0	2,3
Niveau d'éducation		
Pas d'étude	1,5	31,7
< CEPE (5 ans)	3,0	14,0
BEPC/CFEPCEs (9 ans)	4,0	2,3
CFECP (11 ans)	21,7	10,1
BAC (12 ans)	21,7	7,0
DUES/DUEL (>12 ans)	18,2	6,6

Sources : Enquête 1-2-3 2001, phase 2, MADIO et enquête quantitative auprès de la clientèle de l'IMF- 2001, MADIO.

Caractéristiques générales des UPI

La répartition des UPI selon la branche d'activité (industrie, commerce, services) souligne une grande conformité entre la clientèle de l'IMF et l'ensemble des UPI d'Antananarivo (tableau 3).

Une analyse plus fine montre toutefois des différences, pour chacun des sous-secteurs considérés. Ainsi, les UPI clientes de l'IMF sont

surreprésentées dans les secteurs du *transport* et de la *confection*, tandis qu'elles sont sousreprésentées dans les secteurs du *BTP*, du *commerce de produits transformés* et des *services*.

79% des UPI de l'agglomération d'Antananarivo ne disposent pas de numéro statistique et près de 81% ne tiennent pas de comptabilité. Ces chiffres sont bien moindres dans le cas des UPI clientes de l'IMF. Seules trois d'entre elles (0,75%) peuvent

néanmoins être considérées comme ne faisant pas partie du secteur informel parce qu'elles possèdent à la fois un numéro statistique et une comptabilité écrite formelle. Ces chiffres montrent que la clientèle de l'IMF est bien dans le secteur informel comme annoncé précédemment ; ce qui ne signifie en rien une égalité de traitement à l'intérieur de cet ensemble.

En général, les UPI, qu'elles soient ou non clientes de l'IMF, se caractérisent par une grande précarité des conditions d'activité. Ainsi, à Antananarivo, moins de 31% des UPI disposent d'un local spécifique pour leur activité (atelier, boutique, etc.) et 36% des activités informelles se font à domicile.

Les chiffres obtenus pour les UPI d'Antananarivo, clientes de l'IMF, ne diffèrent pas sensiblement,

Tableau 3
Caractéristiques générales des UPI (%)

	UPI clientes de l'IMF (cible effective)	Ensemble des UPI d'Antananarivo (cible théorique)
Branche d'activité		
Industrie	40,0	32,4
- Agriculture/élevage	3,5	0,0
- Agro-alimentaire	5,1	2,5
- Confection	25,3	13,6
- Autres industries	6,1	9,0
- BTP	0,0	7,3
Commerce	24,8	36,6
- Produits primaires	16,7	16,8
- Produits transformés	8,1	19,8
Services	35,4	31,0
- Ménages et entreprises	9,6	22,9
- Restauration	4,6	2,8
- Transport	21,2	5,3
Caractéristiques administratives		
N° statistique	59,1	20,9
Comptabilité écrite	4,5	3,9
Notes personnelles	71,7	15,4
Pas de comptes	23,7	80,7
Année de création		
Avant 1972	0,0	4,3
1972-1981	4,6	8,5
1982-1991	21,9	21,1
1992-1996	29,1	18,9
1997-1999	36,2	27,8
2000-2001	8,2	19,4
Age moyen des UPI	7,9 ans	10,6 ans

Sources : Enquête 1-2-3 2001, phase 2, MADIO et enquête quantitative auprès de la clientèle de l'IMF- 2001, MADIO.

Tableau 4
Effectifs des UPI (%)

	UPI clientes de l'IMF	Ensemble des UPI
Effectif initial des UPI		
Auto-emploi	30,8	74,5
2 personnes	41,9	16,7
3 personnes	14,1	5,4
4 personnes et plus	13,1	3,4
Effectif actuel des UPI		
Auto-emploi	19,7	69,5
2 personnes	35,4	17,9
3 personnes	21,7	6,9
4 personnes et plus	23,2	5,7
Taille moyenne actuelle des UPI	3,5	1,5

Sources : Enquête 1-2-3 2001, phase 2, MADIO et enquête quantitative auprès de la clientèle de l'IMF- 2001, MADIO.

même si la proportion d'UPI sans local est légèrement plus faible.

Main-d'œuvre et emploi

Le secteur informel est principalement constitué de micro-unités (tableau 4). La répartition des UPI clientes de l'IMF selon leur effectif initial et actuel diffère toutefois de celle de l'ensemble du secteur informel de l'agglomération d'Antananarivo. Le tableau 4 montre en effet une très nette sous-représentation au sein de la clientèle de l'IMF des UPI constituées d'une seule personne, suggérant un biais de sélection important en faveur des UPI de plus grande taille. L'effectif moyen des UPI clientes de l'IMF est en conséquence deux fois plus élevé que celui de l'ensemble des UPI, tout en demeurant faible (3 employés en moyenne).

Performances économiques

L'analyse de quelques agrégats économiques (chiffre d'affaires et valeur ajoutée par unité de production) montre l'échelle réduite de l'activité dans le secteur informel (tableau 5).

La comparaison des chiffres relatifs à la clientèle de l'IMF avec ceux portant sur l'ensemble des UPI de

l'agglomération d'Antananarivo suggère que la clientèle de l'IMF appartient à un secteur informel plutôt « haut de gamme ». Tous secteurs confondus, le volume d'activité des UPI clientes de l'IMF est, en effet, 6 à 7,5 fois supérieur en moyenne à celui de l'ensemble des UPI de l'agglomération, selon l'indicateur retenu. Ce rapport est encore plus élevé dans certaines branches d'activité⁴.

Tableau 5

Niveau d'activité des UPI (Valeur moyenne pour le mois précédent l'enquête, en euros)

	UPI clientes de l'IMF (cible effective)		Ensemble des UPI d'Antananarivo (cible théorique)	
	CA	VA	CA	VA
Industrie				
- Agriculture/élevage	1.625	911	/	/
- Agro-alimentaire	2.187	899	223	77
- Confection	2.237	1.194	142	71
- Autres industries	1.792	888	147	87
- BTP	/	/	201	138
Commerce				
- Produits primaires	3.010	526	559	97
- Produits transformés	4.639	931	499	117
Services				
- Ménages et entreprises	748	556	142	89
- Restauration	1.429	642	483	163
- Transport	694	478	463	233
Ensemble	2.002	780	316	106

Sources : Enquête 1-2-3 2001, phase 2, MADIO et enquête quantitative auprès de la clientèle de l'IMF- 2001, MADIO.

CA : chiffre d'affaires. VA : valeur ajoutée.

En 2001, le taux de change était de 6 100 FMG pour 1 euro.

Cette différence de performances se retrouve au niveau de la productivité apparente du travail (mesurée par le rapport de valeur ajoutée sur le nombre d'heures de travail au cours du mois précédent l'enquête). Elle est en moyenne de 0,39 euro pour l'ensemble des UPI de l'agglomération d'Antananarivo alors qu'elle atteint 1,36 euro pour les UPI clientes de l'IMF.

Ainsi, l'analyse descriptive des données qui vient d'être présentée permet d'aboutir aux conclusions suivantes :

- En termes de ciblage, l'IMF remplit bien sa mission en touchant une clientèle de petites entreprises urbaines du secteur informel.
- Cependant, si l'univers de référence effectif de l'IMF est bien inclus dans le secteur informel, celle-ci s'adresse à la frange « supérieure » de ce secteur. En moyenne, les entreprises clientes de l'IMF génèrent plus de chiffre d'affaires ou de

valeur ajoutée que la moyenne des unités de production du secteur informel –à la fois parce qu'elles disposent de plus de facteurs de production (capital, travail, etc.), mais aussi parce que leur productivité est supérieure.

- Le profil socio-démographique des chefs d'UPI clients de l'IMF est, lui aussi, marqué. En particulier, ces chefs d'UPI sont nettement plus éduqués, plus féminins et beaucoup plus souvent des chefs de ménage. Ce résultat est intéressant, puisqu'il suggère que les femmes chefs de famille monoparentale, relativement plus souvent en situation de pauvreté et de précarité, bénéficient d'un appui privilégié de l'IMF sans qu'il nous soit possible d'en déterminer réellement la cause (stratégie délibérée de l'IMF ou plus grande réceptivité de cette souspopulation ?).

⁴ Certes, il est possible que le dynamisme relatif des UPI clientes de l'IMF soit pour partie consécutif à l'octroi de prêts de la part de l'Institution. Plusieurs éléments suggèrent toutefois que les UPI clientes de l'IMF étaient déjà relativement plus dynamiques avant de bénéficier des services financiers de l'IMF.

- Enfin la clientèle de l'IMF se recrute dans trois branches d'activité : *les transports, la confection* et -dans une moindre mesure- *l'agroalimentaire*.

Impact des financements accordés par l'IMF sur les performances des micro-entreprises

Présentation de la méthodologie

Exposé du problème

Evaluer l'impact (au niveau micro-économique) de l'intervention d'une IMF revient à se poser la question suivante : en quoi la situation des micro-entreprises clientes de l'institution (mesurée par le chiffre d'affaires, le nombre d'employés, l'insertion dans le tissu économique, etc.) est-elle différente, en moyenne, de ce qu'elle aurait été si cette institution n'avait pas existé ?

La difficulté à laquelle doit faire face l'évaluateur ? lorsqu'il cherche à répondre à cette question ? tient à l'existence de biais de sélection. Ceux-ci ont une double origine :

- 1) *Biais de sélection résultant des comportements de sélection par le personnel de l'IMF.*

Si ceux-ci procèdent à une sélection parmi les candidats potentiels, il est plausible que seront privilégiés les meilleurs d'entre eux par souci d'obtenir de bons résultats financiers (taux de remboursement élevés, etc.). La sélection s'opère sur la base de caractéristiques observables et donc contrôlables par l'évaluateur mais, également, sur la base de caractéristiques inobservables. Pour cette raison, s'il apparaît que le fait d'être client de l'IMF accroît le volume d'activité, cette conclusion peut tout aussi bien découler de l'« écrémage » lors de la sélection que de l'effet des financements accordés ;

- 2) *Auto-sélection des bénéficiaires potentiels*

Différents facteurs influencent la décision de demander un prêt auprès d'une IMF. Là encore, certains sont observables par l'évaluateur, tels que l'âge du micro-entrepreneur, son niveau d'étude, etc., tandis que d'autres ne le sont pas, tels que la motivation, le sérieux, la confiance en soi, etc. Le risque est, alors, d'attribuer un supplément d'activité aux financements accordés par l'IMF quand ce dernier résulte simplement du fait que les clients de l'IMF sont plus sérieux et plus motivés que la moyenne des micro-entrepreneurs.

Quand les biais de sélection découlent de caractéristiques que l'évaluateur est en mesure d'observer, il est possible de corriger ces biais. Dans le cas contraire, les résultats de l'évaluation sont à

considérer avec une certaine prudence. Une façon de purger cet effet consiste à utiliser des données de panel et à introduire un « effet fixe individuel ». Bien que notre protocole d'évaluation prévoit plusieurs passages auprès des mêmes entreprises, cette stratégie d'estimation ne pourra être mobilisée ici, les données n'étant pas encore disponibles. Par ailleurs, les registres de l'IMF n'ayant pas conservé la mémoire des demandes de crédit non satisfaites, il n'est malheureusement pas possible de faire la part entre auto-sélection des entreprises et sélection de l'IMF. En conséquence, dans ce qui suit, nous serons contraints à faire l'hypothèse que toutes les caractéristiques pertinentes de sélection sont observables.

La méthode des « groupes appariés »

Les méthodes existantes pour évaluer les résultats d'un projet varient selon un *continuum* de niveaux de complexité. A une extrémité du spectre, on trouve les évaluations qui se chargent uniquement de déterminer si les indicateurs clés du bien-être des participants au programme ont atteint les objectifs fixés ou, tout simplement, progressé. Ces dernières sont relativement simples à réaliser et permettent d'obtenir rapidement des résultats, ce qui explique qu'elles soient les plus répandues (cf. CERISE, 2003). Ce type d'évaluation présente toutefois des limites. Il n'autorise pas des interprétations facilement convergentes sur le degré auquel il est possible d'attribuer un changement à une intervention donnée. En outre, il ne s'intéresse généralement qu'aux participants au programme ; il ne réalise aucune comparaison avec les groupes qui n'y ont pas participé et ne cherche pas à isoler les effets du programme, d'autres événements ayant pu survenir simultanément.

A l'autre extrémité du spectre, on trouve des évaluations quantitatives faisant intervenir des techniques statistiques (parfois complexes) pour mesurer le « contrefactuel » (c'est-à-dire ce qui se serait passé en l'absence de l'intervention).

L'une des ces méthodes consiste à identifier des groupes de non-participants (ou groupes-témoins) présentant des caractéristiques analogues à celles des participants (le groupe traité) et à les comparer entre eux. Parmi les critères généralement pris en compte pour l'appariement figurent notamment l'âge, le sexe, l'activité professionnelle, la branche d'activité, etc. Sont en revanche exclues, faute d'observation satisfaisante, certaines dimensions pertinentes telles que la motivation ou la confiance en soi⁵. Une autre méthode consiste à comparer la situation des bénéficiaires du programme avant et après sa mise en œuvre. A défaut d'informations sur la situation des bénéficiaires avant la mise en œuvre du programme, il est également possible, mais

moins satisfaisant, de recourir à une comparaison de leur situation entre deux dates postérieures à la mise en œuvre. Une troisième méthode, dite de double différence, compare quant à elle la situation d'un groupe de bénéficiaires et de non bénéficiaires (première différence), avant et après intervention (seconde différence).

Compte tenu des bases de données qui étaient à notre disposition lors de la réalisation de l'étude, la méthode que nous avons retenue est celle dite du matching (Heckman et al., 1997), plus connue dans la littérature française comme méthode des « groupes appariés ». Concrètement, cela a consisté à sélectionner, à partir des fichiers de données de la phase 2 de l'enquête 1-2-3, des micro-entreprises non clientes présentant des caractéristiques comparables à celles de la clientèle de l'IMF et à appairer ces micro-entreprises entre elles sur la base d'un score de « propension ». Ce score n'est autre que la probabilité de faire partie de la clientèle de l'IMF, estimée à partir d'une analyse multivariée. En d'autres termes, à chaque UPI cliente de l'IMF a été associée une UPI non cliente dotée de caractéristiques similaires (en moyenne) et qui aurait donc eu autant de chance d'obtenir un crédit si elle s'était adressée à l'institution. A partir de

l'analyse de la situation du groupe-témoin, on a pu ensuite déduire quelle aurait été la situation potentielle de la clientèle de l'IMF si elle n'avait pas bénéficié du projet.

Avant de présenter les résultats de l'analyse d'impact proprement dite, il est intéressant de voir comment la clientèle de l'IMF perçoit l'impact des financements qui lui sont accordés.

Impact perçu par la clientèle

Le questionnaire adressé aux clients de l'IMF contient un module intitulé « Changements induits par le crédit ». L'échantillon étant statistiquement représentatif (contrairement à ceux sur lesquels reposent nombre d'évaluations), les réponses formulées par les enquêtés nous informent sur la façon dont la clientèle -dans son ensemble- perçoit l'action de l'institution.

92% des clients de l'IMF interrogés déclarent que les prêts contractés ont induit un changement positif sur leur entreprise (tableau 6).

Tableau 6

Impact perçu des prêts octroyés (%)

	+	-	=	NSP
Niveau de production	82,0	3,1	14,2	0,8
Qualité des produits	75,5	1,3	21,9	1,4
Diversification de la production	49,9	1,6	47,3	1,1
Niveau des ventes	75,3	4,0	20,1	0,7
Main-d'œuvre	11,1	1,5	86,8	0,6
Niveau des actifs	49,8	1,1	47,9	1,1
Niveau de trésorerie	73,2	4,9	21,2	0,7
Changement global induit	92,1	2,4	5,2	0,3

Sources : Enquête quantitative auprès de la clientèle de l'IMF -2001, MADIO.

Ce changement s'est manifesté par une augmentation du niveau de la production (82% des cas), une amélioration de la qualité des produits (75% des cas) ou encore une diversification de la production (50 % des cas). L'impact perçu des prêts sur la main-d'œuvre paraît, en revanche, négligeable.

Mesure objective de l'impact

Plusieurs variables relatives à l'activité des UPI ont été retenues pour l'analyse d'impact : le chiffre d'affaires, la production, la valeur ajoutée, l'excédent brut d'exploitation, la productivité du capital et du travail, l'emploi et le capital. Les résultats sont présentés dans le tableau 7.

⁵ Il en résulte qu'on ne peut jamais être complètement sûr que les différences observées entre les deux groupes à la fin du programme soient imputables au programme et non à des différences qui existaient déjà entre les caractéristiques inobservées des participants et des non-participants.

Quel que soit l'indicateur de performance retenu, l'impact des financements accordés par l'IMF est globalement positif pour les UPI qui en ont bénéficié.

En outre, cet effet positif est la plupart du temps significativement différent de 0. Si l'on se concentre par exemple sur le premier indicateur valeur ajoutée/nombre de travailleurs (VA/L1), soit la productivité par travailleur au cours du mois précédent l'enquête, le tableau indique que le fait d'être client de l'IMF donne lieu à un gain net de productivité de 67% en moyenne.

Tous les autres indicateurs de performance témoignent de la même évolution. Il en est ainsi du niveau de la production : les UPI clientes de l'IMF obtiennent un supplément de production moyen d'une valeur 704 euros par mois, soit une augmentation de 134 % par rapport à la situation de

référence. En ce qui concerne l'emploi, enfin, l'impact est également positif et significatif puisque les UPI clientes de l'IMF comptent en moyenne un employé de plus que les UPI du groupe-témoin, soit une augmentation de 57%.

Tableau 7
Gains nets du projet (%), sept.2001

	Mode d'appariement	
	UPI ayant le score de propension le plus proche	5 UPI ayant le score de propension le plus proche
VA/L1	+ 66,9(***)	+ 61,5(***)
VA/L2	+ 182,2(**)	+ 164,1
VA/K	+ 14,9	+ 21,0
Valeur ajoutée	+ 103,7(***)	+ 125,3(***)
Production	+134,0(***)	+ 142,4(***)
Chiffre d'affaires	+ 148,7(***)	+ 144,0(***)
Excédent brut d'exploitation	+ 112,9(***)	+ 131,2(***)
Nombre actuel d'employés	+ 56,6(***)	+ 68,0(***)
Valeur actuelle du stock de capital	+ 67,2	- 4,6

Sources : Enquête 1-2-3 2001, phase 2, MADIO et enquête quantitative auprès de la clientèle de l'IMF -2001, MADIO.

** : significatif au seuil de 5% ; *** : significatif au seuil de 1%.

Notes. Le nombre d'UPI clientes de l'IMF appariées est de 168 sur l'échantillon d'Antananarivo ; le nombre d'UPI non clientes de l'IMF et servant de contrôle est de 87 (certaines sont utilisées plusieurs fois). VA : Valeur ajoutée ; L1 : Nombre de travailleurs ; L2 : Nombre d'heures de travail par mois. K : valeur du capital au coût du remplacement.

Lecture du tableau

Les chiffres du tableau mesurent les gains nets issus des financements accordés par l'IMF à ses clients, exprimés en pourcentage.

Dans la colonne 1, chaque UPI cliente de l'IMF est associée à une UPI non cliente ayant, statistiquement parlant, les mêmes chances qu'elle d'obtenir un crédit.

Dans la colonne 2, c'est à cinq UPI non clientes et non plus à une seule qu'est associée chaque UPI cliente de l'IMF. L'avantage de ce second estimateur est qu'il utilise davantage d'informations et qu'il est, à ce titre, plus pertinent que le premier. En outre, il permet de tester la robustesse des résultats obtenus.

Les gains nets sont définis ici comme les différences de performances moyennes entre les UPI clientes de l'IMF et leurs "jumelles" non clientes. Les étoiles indiquent que la différence est significative d'un point de vue statistique.

Ce dernier résultat est quelque peu en contradiction avec l'impact sur l'emploi tel qu'il est perçu par la clientèle. Il montre que les chefs d'UPI ont parfois des difficultés à évaluer ce que serait la situation de leur entreprise en l'absence des financements accordés par l'IMF. Il met en exergue les limites d'une évaluation fondée sur la seule perception des bénéficiaires.

productivité par travailleur ou par nombre d'heures travaillées, ou en termes de volume de production ou de chiffre d'affaires. Toutefois, en raison du très faible taux de pénétration des IMF à Antananarivo, il est vraisemblable que l'impact significatif et substantiel à l'échelle micro-économique est extrêmement faible à l'échelle macro-économique.

Conclusion

Cet article a montré que d'un point de vue strictement micro-économique, l'impact des financements accordés par une IMF opérant à Antananarivo était largement positif. Les performances des micro-entreprises clientes semblent en effet avoir fortement évolué avec le recours au crédit, que ce soit en termes de

En terme de ciblage, l'analyse des caractéristiques des bénéficiaires a montré que si l'IMF, conformément à sa mission, touchait bien une clientèle de petites entreprises urbaines du secteur informel, elle ne s'adressait qu'à la frange « supérieure » de ce secteur. Ce phénomène de sélection des clients potentiels vers les « plus riches des pauvres », qui a déjà été souligné dans d'autres études et qui est attribué à la professionnalisation et la sécurisation financière des IMF, suscite l'interrogation suivante : cette frange supérieure du

secteur informel n'avait-elle pas déjà accès au secteur financier avant que ne soit créée l'IMF ? Si la réponse est positive, alors on est en présence d'un effet d'aubaine : en l'absence de l'IMF, les micro-entreprises auraient de toutes façons eu recours à l'emprunt, si bien que leur situation ne serait en rien différente de celle observée aujourd'hui. Dans cette perspective, l'impact positif de l'action de l'IMF serait bien moindre que celui annoncé précédemment.

Si la mise en œuvre de protocoles et de techniques d'évaluation scientifiquement contrôlés permet de progresser dans le domaine des études d'impact de projets ou de politiques (représentativité et robustesse des résultats, quantification d' « effets nets », toutes choses égales par ailleurs, etc.), il convient de rester modeste quant aux enseignements que l'on peut en tirer.

Certes, du point de vue des clients de l'IMF, il apparaît clairement que les crédits ont un impact positif très significatif sur leur activité et sont bien perçus comme tels par les bénéficiaires. Pour l'IMF aussi, ces résultats -qui se traduisent par un fort indice de satisfaction de sa clientèle- indiquent que le bilan est positif (encore conviendrait-il de tenir compte de ses coûts de fonctionnement). En revanche, si l'on adopte une perspective plus

générale de politique publique, le diagnostic final est loin d'être définitivement signé. On a déjà mentionné la possibilité d'effets d'aubaine, ou encore de la non-prise en compte de variables inobservables jouant sur la sélection des entreprises candidates, susceptibles de réduire l'impact bénéfique de l'IMF. Mais il faudrait aussi s'interroger sur d'éventuels effets de substitution, par exemple si la réussite des clients de l'IMF avait conduit à la faillite de concurrents moins favorisés.

Toujours dans le domaine des politiques publiques, notre évaluation d'impact reste très partielle. Comment, par exemple, mesurer les conséquences en termes de pauvreté de mesures alternatives : à budget donné, vaut-il mieux réhabiliter les infrastructures routières, améliorer la qualité de l'enseignement primaire ou encore mettre en place une IMF ?

L'immensité du chantier à défricher en matière d'évaluation d'impact, qui prend aujourd'hui un nouveau départ sous l'acronyme anglais de *Poverty and Social Impact Analysis [PSIA]*, face à la relative faiblesse des instruments existants ne doivent pas nous conduire à abandonner mais plutôt à aller de l'avant sur cette voie, tant les questions posées gardent toute leur pertinence et restent à ce jour sans réponse satisfaisante.

Références bibliographiques

Adams D. et Von Pischke J.D. (1992), « Microentreprise Credit Programs: Déjà Vu », *World Development*, vol. 20(10), pp.1463-70.

CERISE (2003), « L'évolution récente des enjeux et outils de l'analyse d'impact en microfinance », *Techniques financières et développement* 70, mars, pp.52-56.

DIAL et DSCN (1994), « L'enquête 1-2-3 sur l'emploi et le secteur informel à Yaoundé », *STATECO* n°78.

Heckman J., Ichimura H., Smith J. et Todd P. (1997), « Matching as an Econometric Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating a Job Training Programme », *Review of Economic Studies* 64, pp.605-654.

Morduch J. (1999), « The Microfinance Promise », *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVII, pp.1569-1614.

Rakotomanana F., Ramilison E. et Roubaud F. (2000), « La mise en place d'une enquête annuelle sur l'emploi à Madagascar : un exemple pour l'Afrique Sub-saharienne », *STATECO* n°95/96/97, pp. 25-40.

Rakotomanana F., Ravelosoa R. et Roubaud F. (2000), « L'enquête 1-2-3 sur le secteur informel et la satisfaction des besoins des ménages dans l'agglomération d'Antananarivo 1995, 1998 : la consolidation d'une méthode », *STATECO* n°95/96/97, pp. 41-62.

Razafindrakoto M. et Roubaud F. (2003), « Deux outils originaux de suivi de la pauvreté : l'enquête 1-2-3 et des Observatoires Ruraux », in Cling J.-P., Razafindrakoto M. et Roubaud F. (eds), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, 2^{ème} édition, Paris, Economica/IRD, chapitre XIII, pp. 363-387.

Techniques financières et développement (2003), « La mesure de l'impact des institutions de microfinance (IMF) : un état des lieux », dossier spécial, n° 70, mars, pp.25-66.

Liste des acronymes

- ADéFI : Action pour le Développement et le Financement des micro-entreprises ;
- AECA : Association des Caisses d'Épargne et de Crédit Autogérées ;
- BTP : Bâtiments et Travaux Publics ;
- CA : Chiffre d'Affaires ;
- CECAM : Caisse d'Épargne et de Crédit Agricole Mutuelle ;
- DSRP : Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté ;
- IMF : Institution de Micro-Finance ;
- MADIO : Madagascar-DIAL-Instat-Orstom ;
- OTIV : *Ombona Tahiry Ifampisamborana Vola* ;
- TIAVO : *Tahiry Ifamonjena Amin'ny Vola* ;
- UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine ;
- UPI : Unité de Production Informelle ;
- VA : Valeur Ajoutée.

Les indicateurs liés à la mise en œuvre des Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté

Alain Brilleau¹

L'article étudie les indicateurs de moyens et de résultats associés aux programmes de mise en œuvre des Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) en s'appuyant sur les documents de cinq pays africains (Burkina, Cameroun, Mauritanie, Niger, Ouganda). Il montre que les pays concernés par l'initiative ont quelque peu négligé le volet suivi-évaluation lors de la rédaction de leur document stratégique et que les institutions internationales ont sans doute apporté trop tardivement leur assistance dans ce domaine. Dans les CSLP, les indicateurs ne sont pas définis de manière suffisamment détaillée et les ressources humaines et financières nécessaires pour collecter les statistiques et calculer les indicateurs ne sont jamais évoquées. L'importance accordée par les CSLP aux indicateurs constitue une opportunité pour améliorer la capacité statistique des États.

Introduction

L'initiative de réduction de la dette en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) a été accompagnée par l'obligation, pour les pays susceptibles d'en bénéficier, d'élaborer puis de mettre en œuvre des stratégies de lutte contre la pauvreté formulées dans un document intitulé : le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP).

Un CSLP est un ensemble d'objectifs à atteindre et de programmes d'actions pour atteindre ces objectifs. Le contenu du document-type est décrit dans l'encadré 1.

Seul le dispositif de Suivi/Evaluation des CSLP est étudié ici.

Ce dispositif comprend trois phases :

- fixation des cibles qui correspondent aux principaux objectifs de la stratégie de lutte contre la pauvreté ;
- identification des indicateurs avec, notamment, les niveaux de désagrégation et les fréquences de suivi ;
- définition du dispositif de suivi de l'évolution des indicateurs (sources : enquêtes ou données administratives).

Deux questions se posent :

- quels indicateurs retenir, sachant que l'élaboration de ces indicateurs a un coût ?
- quel système de suivi mettre en place, sachant que l'on vise à la fois la pérennité et la transparence ?

¹ Alain Brilleau est statisticien à DIAL. Cet article est extrait d'une étude réalisée en 2003 pour le compte de la Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement du Ministère français des Affaires Etrangères.

L'analyse porte sur un nombre limité des domaines couverts par les CSLP : éducation, santé, infrastructures, pauvreté et inégalités sociales. Le secteur rural a, par ailleurs, fait l'objet d'une étude récente de DIAL (Gubert et Robillard, 2002).

Le choix de ces quatre domaines correspond à un souci, d'une part de privilégier les domaines les plus liés à la pauvreté et, d'autre part, d'intégrer les domaines pour lesquels le suivi des indicateurs pose le plus de problèmes.

L'analyse porte sur les indicateurs définis dans les CSLP de cinq pays africains : Burkina, Cameroun, Mauritanie, Niger et Ouganda. Les CSLP de ces pays n'ont pas été définis en même temps. Ainsi, le CSLP du Burkina a été un des premiers CSLP africains à être finalisé alors que le CSLP du Cameroun n'était encore qu'intérimaire au moment de la rédaction de cet article. Cela a une certaine importance car on peut constater que les derniers documents, qui ont profité de l'expérience des premiers, sont souvent plus précis, en particulier sur le volet indicateurs.

Encadré 1

Structure-type et contenu global des CSLP existants

Le principe d'appropriation des politiques implique que les CSLP doivent être spécifiques à chaque pays. Toutefois, si le recueil de référence de la Banque mondiale, intitulé « Sourcebook » (Klugman, 2002), se garde de proposer un plan-type, les orientations proposées et les éléments soulignés comme essentiels dans ce document-source ainsi que dans les documents d'évaluation (Joint Staff Assessments) conduisent, de fait, à une uniformisation du contenu des CSLP. L'agencement des chapitres, ainsi que l'accent mis sur des mesures spécifiques ou sur des secteurs particuliers, varient suivant les pays. Mais globalement, on retrouve dans la majorité des CSLP finaux (et intermédiaires) les mêmes axes stratégiques. Ainsi, les documents ont le plus souvent la structure suivante :

- I. Etat des lieux :*** contexte économique et social ; rappel des politiques passées et en cours ; profil de la pauvreté (caractéristiques et déterminants).
- II. Description du processus participatif*** (essentiellement les modalités d'organisation).
- III. Objectifs et axes stratégiques pour réduire la pauvreté.*** Les différents axes proposés sont généralement :
 - instauration d'un cadre macroéconomique adéquat pour favoriser la croissance (stabilité macro-économique, compétitivité de l'économie et en particulier des secteurs clefs, incitation des investissements privés) ;
 - développement des services sociaux de base (éducation, santé, accès à l'eau, etc.) ;
 - l'accroissement des opportunités d'emploi et de revenus des pauvres (développement rural, promotion des micro et petites entreprises, extension des systèmes de micro-crédit, développement des infrastructures de transport et de communication) ;
 - protection et sécurité des plus démunis (notamment développement des filets de sécurité, mais aussi gestion des ressources naturelles et de l'environnement) ;
 - renforcement institutionnel et bonne gouvernance (efficacité et transparence de l'administration, l'accent étant mis sur l'amélioration de la gestion des ressources publiques, la lutte anti-corrruption, la réforme du système judiciaire et la décentralisation).
- IV. Evaluation des coûts et allocation des ressources :*** définition précise des actions et des mesures envisagées, accompagnée d'une évaluation des ressources nécessaires ; allocation des ressources procurées par l'allègement de la dette. Malgré les efforts réalisés en la matière, l'évaluation des coûts reste le plus souvent très générale et inaboutie.
- V. Suivi/Evaluation.*** En théorie, ce volet comprend : la construction d'un jeu d'indicateurs ; la détermination d'objectifs chiffrés et du calendrier pour les atteindre ; la définition d'un dispositif de Suivi/Evaluation adéquat (moyens à mettre en œuvre, institutions ou organismes responsables, résultats attendus). Il faut souligner que ce volet est le plus faible et le moins structuré dans la grande majorité des CSLP. Il se limite le plus souvent à l'énumération d'enquêtes et d'indicateurs, en l'absence d'une véritable prise de conscience de l'intérêt d'un dispositif solide et cohérent de suivi et d'évaluation.

Source : Adapté de Cling, Razafindrakoto et Roubaud (2003).

Tableau 1 :

Étapes pour l'agrément ou le suivi des CSLP par les Gouvernements ou par les Institutions de Bretton Woods

	CSLP	Evaluation des CSLP par les IBW	Rapports d'étape de mise en œuvre des CSLP par les Gouvernements	Evaluations des rapports d'étape par les IBW
Burkina	25/05/00		09/01 09/02	31/10/01 08/10/02
Mauritanie	13/12/00	12/01/01	03/02	29/04/02
Niger	01/02	16/01/02		
Ouganda	24/03/00	09/03/01	02/03/01 03/02	26/08/02

	CSLP Intérimaire	Rapport d'état de préparation du CSLP final par le gouvernement	Rapport d'état de préparation du CSLP final par les IBW
Cameroun	23/08/00	28/12/01	10/01/02

Source : www.worldbank.org/poverty/strategies.

En raison de la mise en oeuvre relativement récente des CSLP, il n'est pas encore possible de faire un bilan détaillé de la disponibilité et de la fiabilité des indicateurs obtenus mais cette évaluation devra être faite prochainement, en particulier pour les pays ayant défini leur CSLP les premiers.

L'étude essaie de définir en premier lieu les indicateurs de suivi de la pauvreté d'une manière générale, puis d'analyser les indicateurs définis dans les CSLP en s'appuyant sur ceux des cinq pays cités et de soulever les problèmes posés par le calcul de ces indicateurs et, enfin, de conclure et de faire quelques recommandations.

Définition des indicateurs

Indicateurs de suivi de la pauvreté²

Pour le suivi de la pauvreté, il existe essentiellement quatre approches : l'approche monétaire, l'approche des besoins essentiels, l'approche par les capacités ou opportunités et l'approche par l'exclusion sociale.

Les différents indicateurs et mesures de la pauvreté comprennent :

- les mesures monétaires,
- les mesures des besoins essentiels et du développement social,
- les mesures de la vulnérabilité,
- les mesures de participation à la vie sociale,
- les indicateurs synthétiques.

Les *indicateurs monétaires* sont les plus fréquemment utilisés.

² Voir DIAL (2000), *Concepts, mesures et suivi de la pauvreté*.

Le revenu, les dépenses et la consommation alimentaire peuvent être retenus alternativement comme indicateurs monétaires ; dans les pays en développement (PED), on choisit généralement comme indicateur la consommation courante des ménages.

Il est nécessaire de définir un seuil de pauvreté qui sert à diviser la population en pauvres et non-pauvres. Plusieurs méthodes sont appliquées dans les PED, mais, pour les comparaisons internationales, il est nécessaire de définir des lignes de pauvreté s'appliquant à tous. Il est en général retenu, comme ligne unique de pauvreté extrême, un dollar par tête et par jour en parité de pouvoir d'achat de 1985 et deux dollars comme seuil de pauvreté simple.

Les principaux *indicateurs de besoins essentiels* sont les suivants :

- indicateurs de carence alimentaire (calculés à partir de normes nutritionnelles),
- indicateurs de capital humain ou de niveau de compétence (taux net de scolarisation primaire, taux net de scolarisation secondaire, taux d'alphabétisme, etc.),
- indicateurs de santé (taux de mortalité infantile, taux de mortalité maternelle, nombre de naissances assistées par du personnel médical, etc.),
- indicateurs d'accès à l'eau potable et d'hygiène,
- indicateurs de participation au marché du travail.

Les *mesures de la vulnérabilité* se font par :

- l'évaluation du degré de diversité des sources de revenu des ménages,
- la mesure de la disponibilité de capitaux leur permettant de faire face aux difficultés temporaires (force de travail, niveau

d'éducation, nombre de têtes de bétail détenues par le ménage, la possession ou non du logement, de moyens de locomotion, de terres) et de capital social à travers l'appartenance ou non à des réseaux familiaux ou sociaux (clubs, associations, coopératives, syndicats, tontines, etc.),

- la présence ou non dans la société de filets de sécurité (assurances maladie, allocations chômage, retraite, prestations sociales, etc.).

Les *mesures de participation à la vie sociale* se font à partir d'enquêtes qualitatives. Elles permettent de définir des indicateurs qualitatifs sur la participation des individus à la vie de la société : lisent-ils les journaux, votent-ils, font-ils partie d'une association de quartier, religieuse, politique, quelle est leur perception du fonctionnement de l'administration, leur expérience ou non de la corruption, etc. ?

Certains *indicateurs synthétiques* (IDH, IPH, ISDH, etc.) sont aussi calculés, principalement par le PNUD.

L'indicateur du développement humain (IDH) repose sur trois indices : l'indice d'espérance de vie, l'indice de niveau d'instruction (alphabétisation des adultes et scolarisation) et l'indice de PIB / habitant.

L'indicateur de la pauvreté humaine (IPH) a trois composantes : le pourcentage d'individus risquant de mourir avant l'âge de quarante ans, le pourcentage d'adultes analphabètes et un sous-indicateur composite (accès aux services de santé, accès à l'eau potable et pourcentage d'enfants de moins de cinq ans victimes de malnutrition).

L'indicateur « sexospécifique » du développement humain (ISDH) repose sur les mêmes indices que l'IDH mais en distinguant par sexe.

Ces indicateurs synthétiques ont pour intérêt évident de synthétiser l'information mais leur qualité est remise en cause par de nombreux économistes et statisticiens tant au niveau de leur formulation mathématique que de la fiabilité des statistiques utilisées.

En conclusion, le processus de sélection des indicateurs doit essentiellement tenir compte du domaine d'intervention, mais suppose aussi la recherche d'un équilibre entre un certain nombre de critères relatifs à la pertinence des indicateurs (vis-à-vis du domaine), les caractéristiques techniques des indicateurs et les possibilités du moment, à savoir la faisabilité, les ressources et les capacités statistiques qu'exige une bonne évaluation (Nations Unies, 2002).

Typologie des indicateurs¹

Les indicateurs peuvent être classés en quatre grands types (avec des appellations différentes selon les institutions) :

- indicateurs de moyens ou d'intrants ou variables d'entrée (*input*),
- indicateurs de résultats opérationnels ou de réalisations directes ou d'activités ou variables de sortie (*output*),
- indicateurs de résultats (*outcome*),
- indicateurs d'impacts (*impact*).

La Banque mondiale dénomme indicateurs intermédiaires les deux premiers types d'indicateurs et indicateurs finaux les deux derniers types. On peut aussi distinguer dans les indicateurs de résultats trois types d'indicateurs : les indicateurs de résultat intermédiaire, les indicateurs de résultat final et les indicateurs d'appréciation de la population.

Les *indicateurs de moyens* (financiers et physiques) mesurent les ressources fournies par les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds (exemple : dépenses pour l'éducation).

Les *indicateurs de résultats opérationnels* évaluent les résultats opérationnels générés (exemple : nombre d'écoles construites).

Les *indicateurs de résultats intermédiaires* mesurent l'incidence directe de l'action des pouvoirs publics sur la population ou le groupe de population ciblés (exemple : taux de fréquentation des nouvelles écoles).

Les *indicateurs de résultats finaux* évaluent les résultats finaux en fonction de l'objectif poursuivi (exemple : taux brut de scolarisation).

Les *indicateurs d'appréciation* mesurent le niveau de satisfaction de la population (exemple : qualité de la scolarisation primaire).

Les *indicateurs d'impact* mesurent les conséquences de l'évolution des résultats (exemple : taux d'alphabétisation) dans les dimensions clés du bien-être des populations.

Le tableau 2 présente des exemples d'objectifs et d'indicateurs classés par type.

¹ Voir *Cling, Razafindrakoto et Roubaud (2003) et Gubert et Robilliard (2002)*.

Tableau 2 :
Exemples d'objectifs et d'indicateurs

Objectifs	Education primaire pour tous	Opportunités d'emploi pour les plus démunis	Lutte contre la corruption
Indicateurs de moyens	- Dépenses pour l'éducation primaire - Part des dépenses d'éducation consacrées à l'éducation primaire	- Dépenses d'infrastructure - Dépenses pour les programmes de formation professionnelle, etc.	- Politique de sensibilisation - Hausse des salaires publics - Simplification des procédures - Adoption de procédures de contrôle
Indicateurs de résultats opérationnels	- Nombre de classes construites - Nombre d'instituteurs recrutés	- Création d'institutions de micro-crédit - Mise en œuvre de projets à Haute intensité de main d'œuvre (HIMO)	- Augmentation des salaires publics - Adoption de lois contre la corruption - Réorganisation de l'administration
Indicateurs de résultats intermédiaires (incidence sur la population)	- Taux de fréquentation des nouvelles classes - Nombre d'élèves par instituteur	- Nombre d'entreprises et d'emploi créés - Nombre de projets HIMO et d'emplois directs créés	- Nombre d'affaires de corruption sanctionnées, - % de victimes dans la population, les entreprises, etc.
Indicateurs de résultat final (relativement à l'objectif)	- Taux de scolarisation primaire	% d'emplois informels	- Evolution des rentrées fiscales
Indicateur d'appréciation de la population	- Taux de satisfaction des parents	- % de la population s'estimant satisfait de son emploi - Perception de la stabilité de l'emploi	Perception de la corruption
Indicateur d'impact	- Taux d'alphabétisation	- Taux de chômage	- Meilleur fonctionnement de l'administration

Source : Adapté de Cling, Razafindrakoto et Roubaud (2003).

Les indicateurs de résultats finaux et d'impact permettent d'estimer les progrès accomplis dans la recherche des objectifs fixés mais ils connaissent une évolution lente dans le temps et sont souvent le produit de nombreux facteurs dont certains sont indépendants de l'action des décideurs et des administrateurs de programmes (pluviométrie, baisse des cours des produits primaires sur le marché international, etc.). Ils apportent donc peu d'enseignements en termes opérationnels et leurs mesures posent souvent problème.

Les indicateurs de résultats intermédiaires, en revanche, se modifient généralement sous l'influence des actions du gouvernement ou d'autres agences et donnent une image plus ponctuelle de ce qui est en train de se produire. Ils permettent, de ce fait, de procéder à des actions correctives pendant la mise en œuvre d'un programme. Les indicateurs intermédiaires sont donc au moins aussi importants que les indicateurs finaux.

Les indicateurs de moyens permettent d'évaluer de manière concrète, en particulier au niveau financier,

les efforts faits par les gouvernements et les agences dans le cadre de la réussite d'un objectif.

Les indicateurs de résultats opérationnels ou de réalisations directes permettent d'évaluer les résultats obtenus de manière directe à partir des moyens dégagés.

Obtention d'un indicateur²

Un indicateur a pour objet de mesurer dans le temps et dans l'espace les progrès réalisés vers la réussite d'un objectif. Les qualités d'un indicateur sont définies plus loin dans l'article.

La définition de l'indicateur doit prendre en compte :

- les variables statistiques nécessaires pour son calcul,
- le niveau de représentativité (zone géographique, sexe, niveau de revenu, groupe social, etc.),
- la fréquence de calcul.

Un grand nombre de ces indicateurs ont été définis de manière précise par les Institutions spécialisées

² Voir Gubert et Robilliard (2002) et Brilleau (2002).

des Nations Unies. Certains autres restent à définir et d'autres sont à préciser au niveau national.

L'étape suivante est de s'interroger sur les méthodes d'obtention des statistiques nécessaires pour le calcul des indicateurs.

Il ne semble pas exister actuellement d'études détaillées pour les pays d'Afrique subsaharienne sur ce sujet fondamental.

D'une manière générale, les sources d'informations théoriques (enquêtes ou autres processus statistiques) pour estimer les variables entrant dans le calcul des indicateurs sont connues mais elles demanderaient souvent à être précisées.

Chaque indicateur doit être défini de manière détaillée à partir des normes internationales.

Pour chaque indicateur défini, on identifie les variables statistiques nécessaires pour son calcul et les types d'enquêtes permettant de collecter ces informations.

Les principaux types d'enquêtes réalisées dans les pays d'Afrique subsaharienne sont :

- les recensements de la population,
- les enquêtes démographiques et de santé,
- les enquêtes sur les conditions de vie des ménages avec ou sans volet budgétaire,
- les enquêtes à indicateurs multiples,
- les enquêtes 1-2-3,
- les enquêtes sur les Indicateurs de bien-être (*Core Welfare Indicators Questionnaires [CWIQ]*),
- etc.

En outre, certaines données du domaine social (éducation, santé) peuvent être obtenues à partir de statistiques administratives dans le cadre d'enquêtes auprès d'établissements scolaires ou sanitaires.

Pour certains indicateurs n'ayant pas encore éventuellement été calculés à partir d'un dispositif statistique précis, des propositions d'enquêtes doivent être faites.

Pour chaque indicateur, on doit préciser le ou les types d'opérations statistiques qui permettent son calcul.

Il faut aussi préciser la fréquence de calcul des indicateurs et les catégories « infranationales » pour

lesquelles ces indicateurs sont calculés (zones géographiques, groupes, etc.).

La fréquence de suivi d'un indicateur doit être un compromis entre le besoin de données récentes et fréquentes et le coût de la collecte.

Ces précisions sur les catégories « infranationales » sont indispensables car si des résultats obtenus au seul niveau national présentent un certain intérêt pour des comparaisons au niveau international et pour un suivi temporel, ils sont d'un intérêt plus limité pour les décideurs nationaux qui doivent mener des politiques au niveau de régions ou de certaines parties de la population. Il est difficile de concevoir des politiques et des programmes adéquats de lutte contre la pauvreté si l'on ne dispose pas de vision décomposée révélant les différences entre les régions, les sexes ou les groupes sociaux.

Le tableau 3 liste les instruments requis pour les principaux indicateurs et la fréquence souhaitable de leur calcul, selon la Banque mondiale.

Les sources des données sont de deux types :

- les données administratives,
- les données d'enquêtes.

Données administratives

Les statistiques en provenance de sources administratives utilisables dans le cadre du suivi de la pauvreté sont en général limitées à trois catégories dans les pays d'Afrique subsaharienne :

- données sur les dépenses et le personnel de l'administration,
- statistiques scolaires (sur la seule population fréquentant les établissements scolaires),
- statistiques sanitaires (sur la seule population fréquentant les établissements sanitaires).

Enquêtes

Les enquêtes pluri-thématiques les plus couramment réalisées dans les pays d'Afrique subsaharienne sont brièvement décrites ci-après :

- Recensements de population
 - Principaux thèmes abordés : caractéristiques de l'habitat, caractéristiques démographiques incluant l'âge, le sexe, les handicaps, le statut de résidence, les activités, l'état matrimonial, le lieu de résidence, etc. ;
 - Fréquence : tous les 10 ans environ.

Tableau 3
Indicateurs et sources

Type	Indicateurs	Instruments requis	Fréquence souhaitable
Indicateurs de moyens	Dépenses publiques, ressources humaines	- Documents budgétaires - Enquête de suivi des dépenses - Données sur les dépenses réelles - Données salariales.	Mensuelle ou trimestrielle si possible, annuelle au minimum
Indicateurs de résultats opérationnels	Infrastructures, services fournis	- Registres administratifs des gouvernements central et locaux - Système d'information de gestion - Enquêtes communautaires	Tous les six mois si possible, annuelle au minimum
Indicateurs de résultats intermédiaires (incidence sur la population)	Accès et utilisation des services	- Enquêtes prioritaires et de suivi - Enquêtes pluri-thématiques auprès des ménages	Annuelle si possible
Indicateurs de résultats finaux et d'impact	Consommation et revenus des ménages, indicateurs sociaux, indices de satisfaction, etc.	- Enquêtes budget-consommation - Enquêtes thématiques auprès des ménages (démographiques et de santé, niveau de vie, etc.) - Enquêtes qualitatives	Tous les trois à cinq ans
Autres indicateurs	Prix de détail et à la production, données climatiques, etc.	Mesure directe	Collecte des prix mensuelle ou trimestrielle Données climatiques quotidiennes si possible

Source : Adapté de Klugman J. (ed.) (2002).

- Enquêtes sur les conditions de vie
 - Principaux thèmes abordés : revenus et dépenses, santé, éducation, emploi, agriculture, accès aux services de base, etc. ;
 - Fréquence : très variable selon les pays ;
 - Variantes : LSMS, enquête intégrale, enquête prioritaire.
 - Enquêtes d'évaluation et de suivi rapide (CWIQ)
 - Principaux thèmes abordés : accès à l'éducation et à la santé et indice de satisfaction de la population, emploi, nutrition, caractéristiques de l'habitat ;
 - Fréquence : dispositif très récent mais en voie d'être exécuté de manière régulière dans de nombreux pays.
 - Enquêtes 1-2-3
 - Principaux thèmes abordés : emploi, secteur informel, revenu, consommation, gouvernance, démocratie et d'autres thèmes selon la demande ;
 - Fréquence : enquête réalisée dans de nombreux pays mais seulement au niveau de la capitale ou du milieu urbain.
 - Enquêtes qualitatives et participatives (*Participatory Poverty Assessment [PPA]*) :
 - Principaux thèmes abordés : perception de la pauvreté, inégalités au sein des ménages, difficultés subies par les pauvres et facteurs de la pauvreté, actions jugées prioritaires, etc.
 - Fréquence : dispositif très récent et peu utilisé encore.
- Il existe, par ailleurs, d'autres enquêtes plus spécialisées. Les plus fréquentes sont les suivantes :
- Enquêtes budget consommation
 - Principaux thèmes abordés : revenus et dépenses, caractéristiques de l'habitat, caractéristiques démographiques, éducation, santé ;
 - Fréquence : très variable.

- Enquêtes démographiques et de santé (EDS)
 - Principaux thèmes abordés : niveau d'instruction et fréquentation scolaire, caractéristiques de l'habitat, comportements en termes de santé et de fécondité, disponibilité des services communautaires, anthropométrie, etc. ;
 - Fréquence : tous les 4-5 ans.
- Enquêtes à indicateurs multiples (*Multiple Indicator Cluster Sample Survey [MICS]*)
 - Principaux thèmes abordés : caractéristiques de l'habitat et hygiène, éducation, travail des enfants, santé pour les femmes et les enfants, etc. ;
 - Fréquence : dispositif récent et enquête tous les 4 ans.

Qualités d'un indicateur

Un bon indicateur doit avoir les caractéristiques suivantes (Cf. Recueil de référence, volume 1, chap. 5. Banque mondiale) :

- il doit fournir une mesure directe et non ambiguë des progrès réalisés ;
- il doit être pertinent ;
- il doit varier dans le temps, selon les régions et les groupes et être sensible aux changements de politique, de programmes et d'institutions ;
- il doit résister aux événements indépendants des politiques ou des programmes et ne pas être manipulable ;
- il doit être réaliste pour être effectivement disponible régulièrement, sans coût excessif.

Analyse des indicateurs³

Pertinence des indicateurs

Cette étude n'a pas pour objet d'analyser les objectifs définis pour les CSLP mais seulement d'étudier la pertinence des indicateurs retenus et d'évaluer les capacités des systèmes statistiques nationaux de calculer ces indicateurs.

En premier lieu, dans les domaines pris en compte, on constate que les indicateurs des CSLP des cinq pays étudiés ne retiennent pas les indicateurs des objectifs de développement du Millénaire (voir annexe 1), pourtant adoptés par ces pays. Certains CSLP y font allusion (comme celui du Niger) mais sans retenir les indicateurs et même en définissant des objectifs moins ambitieux, mais peut-être plus réalistes.

L'évaluation des CSLP, effectuée par la Banque mondiale et par le FMI en 2002 (AID et FMI, 2002)

affirme : « il est généralement admis que, à mesure que les pays ont progressé dans la phase de préparation, puis dans la mise en œuvre (des CSLP), il y a eu amélioration aussi bien du contenu que du processus ».

Cette assertion est vérifiée pour les CSLP des cinq pays, en particulier au niveau de la définition des indicateurs. En effet, la mise à disposition publique sur plusieurs sites Web des textes des CSLP a permis aux pays ayant commencé leur processus plus tardivement de s'en inspirer et d'en profiter pour améliorer le contenu.

Ainsi, d'une manière générale, les indicateurs des CSLP de la Mauritanie, du Niger et d'Ouganda sont plus nombreux et plus détaillés que ceux du Burkina (un des premiers CSLP finalisés) ou du Cameroun où on ne dispose encore actuellement que du CSLP intérimaire.

Les CSLP privilégient les indicateurs finaux à l'ensemble des indicateurs intermédiaires, y compris les indicateurs de moyens et de résultats opérationnels. Or, contrairement aux indicateurs primaires, les indicateurs finaux proposés dans les CSLP sont généralement difficiles (et longs) à mesurer. Cette défaillance est regrettable dans la mesure où seuls les indicateurs intermédiaires permettent de procéder à des actions correctives pendant la mise en œuvre d'un programme.

- Peu de CSLP proposent explicitement des indicateurs de moyens pour suivre les dépenses publiques et l'utilisation effective des fonds alloués. Ces indicateurs, dont la production paraît la moins complexe, composent le minimum indispensable pour le suivi des engagements. Mais l'expérience du Burkina (voir encadré 6) montre que la production régulière de ces indicateurs à un niveau détaillé nécessite un effort administratif soutenu. Les données sur les dépenses réelles n'étant disponibles qu'avec un décalage important, il peut être nécessaire de se contenter de données « *proxy* ». L'importance du travail administratif à réaliser en vue de conduire les réformes de la gestion budgétaire pour prendre en compte, d'une part, les budgets-programmes et, d'autre part, une programmation à moyen terme des dépenses de l'Etat, ne semble pas bien évaluée.
- Les indicateurs de résultats opérationnels sont surtout présents dans les CSLP du Niger et de l'Ouganda. Leur présence dans les CSLP et leur calcul régulier devraient pourtant être systématisés. Il s'agit du seul moyen de voir si les moyens mis à disposition ont permis la concrétisation des objectifs intermédiaires définis. Contrairement aux résultats finaux dépendant de facteurs externes (climatiques, politiques, parfois même extérieurs au pays), les

³ Voir Gubert et Robilliard (2002) et Brilleau (2002).

résultats opérationnels ne sont en effet tributaires que des moyens mis à disposition.

Les indicateurs de résultats intermédiaires ne sont pas souvent définis dans les CSLP. Intermédiaires entre les résultats directement opérationnels et les résultats finaux, ils présentent l'avantage de mieux mettre en évidence les résultats des politiques menées mais ils ont souvent l'inconvénient de ne pouvoir être calculés qu'à partir d'opérations

statistiques relativement lourdes.

- Les indicateurs de résultats finaux sont présents dans tous les CSLP. Souvent, ce sont les seuls indicateurs définis de manière explicite en liaison avec les objectifs principaux. Le choix des indicateurs ne tient pas toujours compte des types de données disponibles ou de ce qu'il est possible de mesurer étant donné les contraintes en matière de ressources et de capacité des pays.

Encadré 6

La difficile définition des instruments de la nouvelle conditionnalité, l'expérience du Burkina.

Dans le cadre de l'appui à l'ajustement structurel et du Strategic Partnership for Africa, le Burkina Faso a été retenu pour conduire un test sur une nouvelle approche des conditionnalités. Cette initiative, menée par la Commission européenne a débuté en 1997 et avait pour objectifs d'améliorer l'appropriation par le gouvernement du processus de définition, de suivi et d'évaluation des politiques, ainsi que d'améliorer l'efficacité de l'aide, sa coordination et sa prévisibilité, grâce à la mise en place d'indicateurs de performance mesurables et préalablement définis. Les indicateurs utilisés pour évaluer et décaisser l'appui budgétaire portaient sur les orientations et les procédures budgétaires, la gestion des marchés publics, la santé et l'éducation. Il ressort des discussions avec des fonctionnaires burkinabè et des représentants locaux des bailleurs de fonds une certaine déception quant aux résultats de cette initiative. La difficulté à contrôler les informations fournies, le manque de réflexion sur les outils de suivi, la question de la co-responsabilité et du degré de liberté du gouvernement sur la définition des actions à mener pour atteindre les objectifs fixés sont autant de facteurs évoqués pour expliquer ce semi-échec. Cependant, la Commission européenne et un certain nombre de bailleurs de fonds bilatéraux, bien que conscients des lacunes du système, ont souhaité que l'expérience se poursuive dans le cadre du PRSP.

Selon une étude de terrain dont le but était d'évaluer le dispositif de suivi des politiques budgétaires, les instruments de la nouvelle conditionnalité sont critiquables tant sur le dispositif de suivi que sur les pratiques des bailleurs de fonds (cf. Mesplé-Somps et al., 2002). Voici les principaux points évoqués par l'étude. La réflexion sur le système de suivi est insuffisante. L'ensemble des indicateurs sont suivis annuellement (à l'exception des indicateurs de pauvreté monétaire qui sont issus d'enquêtes auprès de ménages devant avoir lieu tous les quatre ans). Or, cette périodicité n'est ni adaptée à tous les indicateurs ni aux capacités de suivi de l'administration. Les effets d'une intervention publique peuvent avoir lieu sur une échelle temporelle plus longue que l'année budgétaire. La réalisation de ces indicateurs dépend de plusieurs éléments, dépendants et indépendants de l'action gouvernementale. Le lien entre les politiques budgétaires et les résultats en matière de réduction de la pauvreté ne sont pas clairement identifiés. Cela suppose un ciblage plus fin des actions à mener, des enquêtes permettant d'estimer l'impact des politiques publiques d'intervention ainsi qu'une augmentation conséquente des capacités d'analyse de l'administration. Par ailleurs, le contrôle de la qualité de l'information collectée est insuffisant.

Malgré les apparences, un désaccord sur le suivi du PRSP subsiste entre la Banque mondiale et la Commission européenne. La Banque mondiale continue à formuler des conditionnalités sur les instruments et non pas seulement sur les résultats, à l'inverse de la position européenne. La Banque mondiale attend que le gouvernement mette en place un meilleur dispositif de suivi. De même, le document définissant les mesures à prendre pour parvenir au point d'achèvement de l'initiative HIPC exige des réformes pas forcément en accord avec les objectifs du PRSP. Il est demandé l'adoption d'un nouveau plan de recrutement d'enseignants sur une base contractuelle et non plus sur celle de la fonction publique et selon une grille salariale inférieure, mesures ne figurant pas dans le PRSP. Il est aussi exigé en matière de gouvernance des actions non inscrites dans le PRSP. De plus, la gestion actuelle des fonds HIPC se rapproche plus d'une gestion de projet que d'une aide budgétaire. Les pratiques et les messages émis par les bailleurs de fonds sont donc ambigus, ce qui met en doute l'appropriation des réformes de la part du gouvernement mais aussi, finalement, des bailleurs de fonds eux-mêmes ! Au total, il est regrettable que, bien que la réflexion sur les indicateurs et le système de suivi ait été menée depuis 1997, le système qui en résulte soit aussi « imparfait » que dans les autres pays sous PRSP.

Source : Mesplé-Somps, Malgoubri, Muguet et Zongo (2002).

- Rares sont les CSLP à proposer des indicateurs mesurant directement le niveau de satisfaction de la population et donnant une appréciation qualitative des progrès accomplis ou des éventuels effets négatifs non prévus. Le Niger et l'Ouganda font toutefois figure d'exception puisqu'ils prévoient de recourir à des indices de satisfaction de la population vis-à-vis des services de santé et d'éducation et à des indicateurs de qualité de ces services
- Dans le domaine de la pauvreté et des inégalités sociales, pour les cinq pays étudiés, seuls les indicateurs de résultats finaux sont précisés. Les indicateurs de moyens et de résultats opérationnels intermédiaires ne sont pas définis, essentiellement du fait que les objectifs intermédiaires pour lutter -en particulier- contre la pauvreté monétaire ne sont pas eux-mêmes précisés.
- Dans les domaines de l'éducation et de la santé, les indicateurs permettant le suivi des actions visant à améliorer l'accès des populations rurales aux services de base (santé et éducation) sont relativement nombreux et répondent de façon plus satisfaisante au double objectif de mesure des progrès accomplis et d'évaluation des politiques.
- Dans le domaine des infrastructures (eau, énergie, routes), les indicateurs de résultats opérationnels sont définis avec précision mais une fois encore les indicateurs de moyens ne sont pas explicitement définis non plus que les indicateurs d'appréciation.
- de représentativité des résultats (région, arrondissement, genre, urbain/rural). Les quatre autres CSLP ne précisent pas le niveau de décomposition des résultats, ce qui est pourtant fondamental tant au niveau méthodologique pour le calcul de ces indicateurs que pour l'utilisation des résultats.
- La fréquence de calcul des indicateurs est précisée seulement dans les CSLP du Cameroun et du Niger. Or, pour certains indicateurs de résultats finaux (comme le premier indicateur des objectifs de développement du Millénaire, la proportion de pauvres disposant de moins d'un dollar PPA par jour), il conviendrait de mettre en évidence qu'une périodicité annuelle est impossible à réaliser.
- Le type d'opération statistique (données administratives, type d'enquêtes), source des données pour le calcul des indicateurs, est indiqué dans les CSLP du Burkina et de l'Ouganda, mais ne l'est de manière systématique que pour le Cameroun. Or, il est très important de savoir quels outils statistiques seront utilisés pour l'évaluation des résultats obtenus dans le cadre d'un objectif.
- Le fait de définir, changer et multiplier les indicateurs en cours d'exécution du CSLP ne permet pas un bon suivi. Or, dans la plupart des CSLP, les indicateurs ne sont pas finalisés au moment de l'officialisation du CSLP. Il y a aussi une multiplication trop importante des indicateurs à suivre sans que la réflexion sur les données disponibles ou sur les opérations statistiques ait été faite.

D'une manière générale, dans les CSLP, les indicateurs sont seulement désignés. Il n'y a pas de définition précise de ces indicateurs, ni des variables statistiques nécessaires à leur calcul. On peut cependant supposer que ces définitions reprendront celles des institutions internationales et qu'elles seront précisées dans d'autres documents nationaux.

Les cibles (les résultats chiffrés de l'objectif) sont précisées de manière systématique dans le CSLP du Niger et souvent dans les CSLP de Mauritanie et du Niger. Elles ne sont pas indiquées pour le Burkina et le Cameroun.

- Des cinq CSLP étudiés, seul celui du Niger définit de manière systématique le niveau choisi

Aucun des cinq CSLP étudiés n'évalue le coût de production des indicateurs. Quel que soit le type d'indicateur de résultats, la production de statistiques nécessaires pour son calcul a un coût.

En particulier, les opérations statistiques pour la production des indicateurs de résultats finaux nécessitent d'importants moyens financiers et humains. La prise en compte de ces coûts aurait certainement des conséquences sur le choix même des indicateurs à retenir.

L'étude de l'*Overseas Development Institute* sur ce sujet portant sur 21 CSLP d'Afrique subsaharienne aboutit à des résultats semblables (voir encadré 7).

*Encadré 7****Extrait du résumé de l'étude " Good Practice in the Development of PRSP Indicators and Monitoring Systems" de l'Overseas Development Institute***

Un premier examen des textes des CSLP dégage les points suivants :

- *Les CSLP conduisent à un nouvel engouement pour la mesure de la pauvreté, avec un nouveau cycle d'enquêtes auprès des ménages et aussi, dans de nombreux cas, à des projets d'enquêtes qualitatives et participatives. Ceci est très important pour faire un diagnostic de la pauvreté et formuler des objectifs à long terme.*
- *L'intérêt est bien moindre pour la mesure des résultats intermédiaires et des réalisations directes, pourtant nécessaire pour produire les résultats escomptés. C'est une sérieuse déficience car un changement rapide d'orientation est nécessaire pour une plus grande responsabilisation et une meilleure approche pour les intervenants. Les CSLP doivent être révisés chaque année et il faudrait donc suivre des variables qui évoluent rapidement et permettent de contrôler l'état d'avancement des activités. Les bailleurs qui financent, eux aussi, les CSLP ont besoin d'informations fiables pour débloquer les tranches annuelles de leur budget.*
- *Le mauvais fonctionnement du système des statistiques administratives (dont sont issues la plupart des données) est ignoré. En outre, les documents accordent aussi peu d'attention à l'utilisation de méthodes alternatives et légères pour pallier le manque de fiabilité des statistiques administratives.*
- *Le suivi des ressources mobilisées, pourtant composante du suivi des CSLP, est relativement négligé.*
- *Les documents décrivent peu la manière dont les intervenants seront associés aux modalités de suivi du CSLP et, d'une manière générale, n'abordent pas le problème de l'utilisation des informations pour améliorer les politiques mises en œuvre.*
- *La méthode de sélection des indicateurs n'est pas très clairement définie. Cela reflète la faiblesse des CSLP intérimaires et finaux eux-mêmes, car ils ne montrent pas pourquoi les actions proposées devraient mieux fonctionner que les actions comparables menées dans le passé.*

Source : Booth et Lucas (2002).

Capacités statistiques des pays à calculer ces indicateurs

La capacité statistique (voir encadré 8) dont un pays doit être doté est un facteur essentiel pour répondre aux besoins d'information, en particulier pour le calcul des indicateurs.

Dans les pays non dotés de moyens statistiques importants, les exigences pour la production d'indicateurs fiables peuvent être disproportionnées par rapport aux ressources dont ils disposent.

Pour évaluer les capacités des pays à produire les statistiques nécessaires au calcul des indicateurs, il convient, d'une part, de faire un bilan de ce qui a été réalisé durant les dernières années et, d'autre part, d'évaluer les ressources humaines et financières disponibles dans les pays.

Contrairement à une idée répandue, il n'y a pas abondance de statistiques dans le domaine de la pauvreté. On peut, certes, trouver de nombreuses

statistiques dans les bases de données, en particulier dans celles des institutions internationales. Mais quelle proportion est issue de dispositifs d'enquêtes et quelle proportion provient d'estimations faites avec des méthodologies pour le moins peu précises? Les sources des statistiques sur la pauvreté d'un pays, comme d'ailleurs celles d'autres domaines, ne devraient jamais être des institutions internationales mais les sources primaires, productrices des données. Elles devraient être nationales et précises (intitulé exact de l'enquête et année de réalisation, par exemple). Cela permettrait aussi de distinguer les estimations des statistiques issues des systèmes statistiques nationaux.

Cette relative pénurie de données peut être illustrée par l'exemple du premier des indicateurs des objectifs de développement du Millénaire (proportion de la population disposant de moins d'un dollar PPA par jour). La publication « *2002 World Development Indicators* » de la Banque mondiale donne l'année de la dernière enquête

réalisée permettant de calculer cet indicateur. Pour les pays de l'étude, il s'agit de 1994 pour le Burkina, de 1995 pour la Mauritanie et le Niger, de 1996 pour le Cameroun et il n'y a pas de données pour l'Ouganda. Pour l'ensemble des pays d'Afrique subsaharienne répertoriés (au nombre

de 40), cet indicateur date de moins de 10 ans pour seulement 21 pays (dont 6 pour lesquels cet indicateur date de moins de 5 ans). Pour 16 des 40 pays, cet indicateur n'est pas disponible.

Encadré 8

La capacité statistique

Pour produire en continu de l'information statistique cohérente et fiable, il faut une capacité statistique soutenue. Il ne s'agit pas de pouvoir à l'occasion satisfaire une demande déterminée, mais de pouvoir produire des statistiques avec régularité et dans les délais impartis.

Une bonne infrastructure statistique, en particulier, est indispensable pour cela, avec les éléments suivants :

- *des systèmes fondamentaux permettant de créer et de tenir à jour une base de sondage pour les enquêtes entreprises et les enquêtes auprès des ménages ;*
- *une quantité d'activités statistiques continues – conception d'enquêtes, collecte et analyse de données – et suffisante pour aiguïser les compétences techniques essentielles ;*
- *la capacité technique et professionnelle voulue pour tenir à jour et développer des systèmes conformes aux normes internationales à mesure qu'elles évoluent ;*
- *une capacité d'analyse suffisamment développée ;*
- *des structures statistiques minimum et des moyens informatiques et de télécommunications ;*
- *une bonne gestion permettant de tirer le meilleur parti des ressources disponibles ;*
- *coiffant le tout, une structure juridique et administrative, traduisant l'importance d'une information statistique de qualité et la nécessité de préserver une situation où l'on puisse produire ce type d'information avec professionnalisme et intégrité, conformément aux Principes fondamentaux de la statistique officielle (Nations Unies).*

Les pays et les donateurs internationaux doivent admettre que chaque initiative statistique est tributaire de la capacité statistique de base du pays, et que les activités bénéficiant d'un soutien international doivent concourir à développer cette capacité. Il est indispensable que ces activités répondent à des besoins statistiques nationaux comme internationaux, plutôt que de donner l'impression de procéder uniquement à partir d'objectifs internationaux.

Source : Nations Unies (2002).

L'absence relative de statistiques fiables sur la pauvreté dans les pays africains peut s'expliquer par plusieurs facteurs, liés d'ailleurs entre eux :

- absence de demande au niveau national ;
- absence d'utilisation concrète (pour la prise de décision politique, par exemple) ;
- manque de moyens humains et financiers pour les opérations statistiques.

Des changements pourront intervenir, mais probablement pas dans le court terme. Des initiatives, comme celle de PARIS21 (*Partnership in statistics for development in the 21st century*), y contribueront si elles sont suivies de décisions politiques prises au niveau des pays.

Les statistiques nécessaires pour le calcul des indicateurs peuvent provenir de trois sources :

- des données administratives,
- des enquêtes auprès des ménages,
- des enquêtes spécifiques.

Les données administratives

Les données administratives sont les principales sources des informations nécessaires au calcul des indicateurs suivants :

- indicateurs de moyens (dépenses réalisées par les administrations publiques et les autres agences),
- indicateurs finaux et certains indicateurs intermédiaires dans les domaines de l'éducation et de la santé.

D'une manière générale, les données administratives sont souvent de piètre qualité et ne sont disponibles qu'avec retard.

Les informations relatives aux dépenses réalisées par l'Administration ne sont souvent disponibles qu'avec un délai important et elles sont insuffisamment désagrégées. Il est, en conséquence, difficile de vérifier que les ressources financières sont effectivement attribuées aux postes de dépenses prévues, si bien que des enquêtes de suivi

de la dépense seraient nécessaires. Au Burkina, par exemple, au moment de la rédaction de l'étude, l'exécution des dépenses du budget de l'Etat n'est connue en détail qu'avec près de dix ans de retard. Les statistiques administratives scolaires et sanitaires posent aussi de nombreux problèmes dans la majorité des pays.

De par leur méthode d'élaboration, il est normal que les statistiques produites ne portent que sur la partie de la population fréquentant les établissements scolaires et sanitaires, mais ce champ limité pose évidemment problème. Par ailleurs, ces données sont souvent peu fiables. Aussi bien dans le domaine de la santé que dans celui de l'éducation, les statistiques ne sont pas la priorité des agents administratifs chargés de la collecte des données et qui disposent de peu de moyens pour la faire. L'ensemble des questionnaires des structures administratives (aussi bien sanitaires que scolaires) ne sont donc pas remplis et transmis au niveau central. De plus, les taux de remplissage des questionnaires sont variables d'une année à l'autre et, souvent, il n'y a pas de procédures d'estimation des données manquantes. Les données sont donc difficilement comparables entre différentes périodes. Par ailleurs, ces statistiques sont disponibles avec un retard se mesurant parfois en années.

Enfin, les informations administratives ne sont généralement pas suffisamment désagrégées. Et, lorsqu'elles existent à un niveau désagrégé, il n'est pas rare d'avoir des statistiques différentes pour un même niveau géographique selon qu'elles ont été calculées au niveau central ou au niveau régional.

Les enquêtes

Contrairement à une autre idée répandue, les enquêtes dans le domaine de la pauvreté dans les pays d'Afrique subsaharienne sont peu nombreuses. Le tableau en annexe 1 liste les enquêtes auprès des ménages à couverture nationale réalisées dans les cinq pays étudiés depuis 1985.

Depuis la mise en place des CSLP, on peut certes constater un important regain d'intérêt pour les enquêtes sur le niveau de vie des ménages. Certains pays ont déjà réalisé de telles enquêtes et de nombreux projets d'enquêtes, toutes financées par l'extérieur, ont vu le jour. Ces enquêtes « de démarrage », indispensables bien évidemment, seront-elles répétées à intervalle régulier et, surtout, seront-elles prises en compte dans un dispositif permanent financé au niveau national, et cela dans chacun des pays d'Afrique subsaharienne ?

Une analyse détaillée de la fiabilité des statistiques disponibles à partir de ces enquêtes ne pourrait être faite qu'après une évaluation précise des opérations

réalisées. L'encadré 9 montre par trois exemples les limites des données statistiques obtenues dans le cadre de certaines enquêtes, selon les méthodes utilisées et les périodes.

Il semble indispensable et urgent qu'une évaluation détaillée des dispositifs de suivi de la pauvreté soit réalisée. Cette évaluation apprécierait non seulement la pertinence des instruments utilisés (différents types d'enquêtes et de sources administratives) mais établirait aussi un diagnostic de la fiabilité des données produites à partir des fichiers informatiques de base.

L'analyse suivante porte seulement sur l'existence ou non d'enquêtes depuis 1985 et avant l'adoption des CSLP (voir annexes 2 et 3).

Depuis 1985, quatre des cinq pays étudiés (Burkina, Mauritanie, Niger et Ouganda) ont réalisé deux recensements de la population. Au Cameroun, le dernier recensement date de 1987 et le prochain est programmé en 2003. On peut noter qu'aucun des cinq pays n'a respecté la périodicité de dix ans préconisée par les Institutions internationales, mais la situation est plutôt meilleure que dans l'ensemble de l'Afrique subsaharienne. Ainsi, sur 48 pays d'Afrique subsaharienne, depuis 1985, 24 pays ont réalisé un seul recensement de la population et 6 pays aucun.

S'agissant des enquêtes sur les conditions de vie des ménages, nonobstant l'extrême diversité des enquêtes réalisées, le constat général est le faible niveau de réalisation de ce type d'enquêtes et l'absence de régularité de ce type d'enquêtes. Par ailleurs, les méthodologies souvent différentes des enquêtes réalisées empêchent un suivi régulier de l'évolution des conditions de vie sur une longue période. Mais, là aussi, la situation est meilleure que dans l'ensemble de l'Afrique (voir annexe 3) où de très nombreux pays n'ont jamais réalisé ou n'ont pas réalisé dans les dix dernières années une enquête classique avec un volet budgétaire détaillé. Plus d'un tiers des pays d'Afrique subsaharienne n'ont eu aucune enquête sur les conditions de vie des ménages, même légère, depuis 1995. Parmi les cinq pays étudiés, l'Ouganda se singularise avec la réalisation fréquente d'enquêtes sur les conditions de vie des ménages depuis 1990. Par contre, le Burkina et le Cameroun ont réalisé seulement deux enquêtes de ce type depuis 1985.

Il est à noter la mise en place d'enquêtes de type QUID sur financement de la Banque mondiale dans de nombreux pays africains. Le Burkina, la Mauritanie et le Niger doivent en réaliser une en 2003.

Encadré 9

De la qualité des enquêtes et de la difficulté de mesurer la pauvreté monétaire

Les mesures monétaires de la pauvreté et leur suivi dans le temps exigent des enquêtes budget-consommation de qualité. Au-delà des questions de méthode de sondage inhérentes à toute enquête, les enquêtes budget-consommation nécessitent au minimum que le questionnaire soit suffisamment précis tant du point de vue de la liste des produits que du calendrier des dépenses pour correspondre aux habitudes de consommation du pays étudié, que l'enquête soit à plusieurs passages afin de guider correctement les ménages, qu'elle s'accompagne d'un suivi des prix des produits et qu'il y ait continuité dans la méthode d'enquête. Il est fort dommageable que de telles précautions n'aient pas toujours été prises, soit par contrainte budgétaire, soit par manque d'encadrement des équipes locales, soit du fait d'une volonté d'obtenir des résultats rapidement.

Le cas de la Côte d'Ivoire est, à ce propos, significatif. Ce pays dispose aujourd'hui de huit enquêtes budget-consommation, quatre enquêtes permanentes auprès des ménages (dites enquêtes LSMS) menées de 1985 à 1988, trois enquêtes prioritaires menées en 1992-93, 1995 et 1998, ainsi qu'une enquête dépenses UEMOA en 1996. Le tableau ci-dessous montre, à titre d'exemple, quelques écarts de coefficients budgétaires entre les différentes séries d'enquêtes. Ceux-ci sont trop importants pour ne pas relever, semble-t-il, de problèmes de méthodes d'enquête.

Part de l'alimentation dans les dépenses des ménages d'Abidjan, 1985-1996

	Enquête LSMS		Enquête prioritaire		Enquête UEMOA
	1985	1988	1993	1995	1996
<i>Alimentaire</i>	39	35	48	50	44

Sources : enquêtes LSMS 1985, 1988 ; Enquêtes prioritaires 1993, 1995 ; Enquête dépenses UEMOA 1996 ; Grimm et alii (2000).

Le deuxième exemple met en évidence la fragilité des comparaisons internationales de pauvreté suivant le mode de calcul du facteur de conversion en parité du pouvoir d'achat (PPA). Analysant la pauvreté dans sept capitales africaines à partir d'une enquête identique menée en 1996 et d'un seuil commun, Backiny Yetna et Torelli (2000) aboutissent non seulement à des niveaux de pauvreté mais aussi à des classements très différents, suivant qu'on utilise les coefficients de PPA officiel estimés par la Banque mondiale ou ceux dérivés des indices harmonisés des prix à la consommation (IHPC) UEMOA ;

*Incidence de la pauvreté dans sept capitales d'Afrique de l'Ouest (1996)
suivant le mode de calcul de la Parité du Pouvoir d'Achat (PPA)*

P_0 (%)	Seuil de pauvreté : 1 \$PPA par jour et par personne						
	Niamey	Ouagadougou	Bamako	Dakar	Cotonou	Lomé	Abidjan
<i>Calcul PPA</i>							
<i>Indice UEMOA</i>	23,8	22,7	16,6	13,2	12,7	8,8	2,9
<i>Banque mondiale</i>	9,9	13,1	16,9	7,6	11,0	3,0	5,5

Source : Backiny-Yetna et Torelli (2000). *Economica*.

Le troisième exemple montre que le problème ne touche pas seulement le calcul de la pauvreté monétaire, comme le prouvent les tribulations de la mortalité maternelle en Afrique (*Africa Poverty Status Report*, 1999) : « ... des nombres différents peuvent être donnés pour la même série. La mortalité maternelle, qui pour le Ghana a sauté de 400 à 1 000 d'une publication du Rapport sur le Développement dans le Monde [RDM, de la Banque mondiale] à la suivante, est souvent mentionnée dans ce contexte. Mauldin (1994) a montré que, bien qu'ils utilisent tous les deux les mêmes sources, le RDM donnait des chiffres pour 56 pays en développement et le RDH [Rapport sur le Développement Humain du PNUD] pour 55 de ceux-ci et 48 autres en plus. En comptant les différences de moins de 50 comme des chiffres identiques, le RDH donne des valeurs plus élevées que le RDM pour 26 pays, plus faibles pour 12 et à peu près les mêmes pour 17. Certaines différences sont substantielles, par exemple, le Bénin à 800 et 161, le Mali à 850 et 2 325 et la Malaisie 120 et 26. Le coefficient de corrélation entre les deux jeux de chiffres est de seulement 0,7 et tombe à 0,4 pour les pays à haute mortalité. »

Source : Adapté de Cling, Razafindrakoto et Roubaud (2003).

Des enquêtes démographiques et de santé (EDS) ont été réalisées depuis 1988 à deux reprises au Burkina, au Cameroun et au Niger, à trois reprises en Ouganda mais il n'y a eu qu'une seule enquête en Mauritanie en 2001. La régularité de ces enquêtes, financées par le même bailleur extérieur, dans les pays étudiés comme dans la grande majorité des pays d'Afrique subsaharienne avec une méthodologie semblable permet d'avoir des données comparables dans les domaines étudiés.

Les enquêtes *MICS* de l'UNICEF ont été réalisées à deux reprises au Niger et une fois au Burkina, au Cameroun et en Mauritanie. Ce dispositif, récent puisqu'il a débuté en 1996, est mis en place dans l'ensemble des pays en développement et doit permettre d'avoir des données comparables dans les domaines étudiés de manière régulière tous les 4-5 ans.

Pour ces deux types d'enquêtes EDS et MICS, on peut cependant craindre un manque d'appropriation par les pays du fait d'une méthodologie et d'un financement totalement extérieurs. Cependant, ces dispositifs ont le grand mérite de fournir des statistiques sur le domaine de la santé de manière périodique avec une fiabilité reconnue.

Les autres enquêtes auprès des ménages et d'envergure nationale sont rares, en particulier les enquêtes sur l'emploi.

Des enquêtes spécifiques permettraient d'avoir des informations d'un type relativement nouveau sur la qualité et la satisfaction des populations par rapport à certains services. On doit constater l'inexistence ou la rareté de ces enquêtes au niveau d'une couverture nationale.

Plusieurs CSLP prévoient d'organiser des enquêtes « légères » auprès de ménages, sans préciser ce que recouvre cette dénomination. Si ce terme correspond à un échantillon de taille limitée, il convient d'être prudent avec ce type d'enquêtes dans le cas d'un suivi régulier, par exemple annuel. Les évolutions constatées pourraient n'avoir aucun lien avec le phénomène suivi mais seulement correspondre aux erreurs d'échantillonnage, surtout si les résultats sont donnés à un niveau décomposé. Par ailleurs, les erreurs d'observation, souvent supérieures aux erreurs d'échantillonnage, sont encore plus à surveiller dans les enquêtes dites « légères ».

On peut donc constater depuis 1985, d'une part, que les enquêtes auprès des ménages ne sont pas fréquentes en Afrique subsaharienne et, d'autre part, que ces enquêtes ne sont pratiquement jamais faites à un rythme régulier. On rappelle aussi qu'il serait nécessaire d'effectuer des évaluations méthodologiques détaillées pour juger de la fiabilité

des résultats et, en particulier, de leur précision : les variations temporelles ou géographiques des statistiques obtenues peuvent, en effet, être liées pour une part non négligeable à des problèmes méthodologiques.

Les ressources humaines et financières

Les enquêtes auprès des ménages, d'envergure nationale, sont en général exécutées par les Instituts nationaux de statistique (INS) des pays.

D'une manière générale, les ressources humaines des INS sont insuffisantes pour couvrir l'ensemble des tâches d'un seul Institut. Ainsi, en 1999, pour les quatre pays francophones étudiés, seul l'INS de Mauritanie avait un effectif supérieur à 100 agents. Le nombre de cadres statisticiens de chacun des INS des quatre pays varie de 25 à 60. Il est à noter que les effectifs des cadres statisticiens sont en baisse régulière dans de nombreux pays africains du fait du départ de l'administration de nombreux cadres et de l'absence de recrutement. Il est patent que les effectifs en cadres statisticiens sont insuffisants pour la réalisation d'enquêtes d'envergure nationale permettant de disposer régulièrement des statistiques nécessaires pour le calcul des indicateurs, en particulier pour les indicateurs de résultats finaux et intermédiaires.

Certaines enquêtes sont réalisées par les services statistiques des Ministères techniques (Santé, Education) qui produisent aussi les statistiques administratives. Les statisticiens dans ces services sont inexistantes ou en nombre très limité, ce qui a une influence certaine sur la qualité des statistiques produites.

Les budgets des Instituts nationaux de statistique, comme ceux des autres administrations des pays, sont limités et insuffisants, en particulier dans la quasi-totalité des cas étudiés, pour financer des enquêtes d'envergure nationale. Seules une ou deux enquêtes au Cameroun et en Mauritanie ont pu être financées par le budget national sur l'ensemble des enquêtes citées en annexe.

La réalisation des enquêtes est donc soumise aux aléas des financements des bailleurs de fonds sans que les priorités nationales soient toujours respectées. La programmation de ces enquêtes ne peut donc se faire de manière régulière par les pays et les statistiques ne sont pas produites avec la régularité souhaitable.

Dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, il n'existe pas actuellement une réelle volonté politique de favoriser les activités statistiques. Le recrutement de statisticiens dans le système statistique public est limité ou même suspendu et les budgets accordés très limités. Ce constat est

certainement à rapprocher de l'utilisation encore faible des statistiques disponibles pour prendre les décisions politiques par les gouvernements.

Conclusions et recommandations

Bien que la mise en place d'un dispositif de suivi et d'évaluation figure parmi les principes de base de l'élaboration des CSLP, les pays concernés par l'initiative ont quelque peu négligé ce volet lors de la rédaction de leurs documents et les institutions internationales ont peut-être apporté trop tardivement une assistance dans ce domaine.

Les pays prennent l'engagement d'assurer un suivi régulier des conditions de vie des ménages par le biais d'enquêtes auprès des ménages mais ne proposent pas un dispositif pertinent et détaillé permettant de suivre en temps réel les politiques et programmes mis en œuvre.

Dans les CSLP, les indicateurs ne sont pas définis de manière détaillée. De plus, les ressources financières et humaines nécessaires pour assurer la collecte des statistiques pour calculer les indicateurs ne sont jamais évoquées dans les textes des CSLP.

Les statistiques dans le domaine du suivi de la pauvreté, issues de dispositifs statistiques, sont rares dans les pays d'Afrique subsaharienne, car peu d'enquêtes nationales auprès des ménages ont été réalisées durant les vingt dernières années et les données administratives sont souvent peu fiables et ne sont disponibles qu'avec retard en raison d'un manque de moyens humains et financiers. Il existe néanmoins, depuis le début de 2001, de nombreux projets d'enquêtes sur les conditions de vie des ménages mais il faudrait aussi envisager la production pérenne de statistiques sur le long terme dans ce domaine.

La capacité statistique d'un pays d'Afrique subsaharienne est subordonnée, d'une part, à la capacité administrative du pays et, d'autre part, à

l'attribution de moyens. Si les moyens sont extérieurs, le risque de non appropriation des résultats doit être souligné.

En conclusion, la production régulière de tous les indicateurs prévus dans les CSLP semble utopique si les systèmes statistiques nationaux ne sont pas sérieusement renforcés en moyens humains, financiers et techniques.

Pour assurer un suivi cohérent et permanent des objectifs des CSLP, les recommandations suivantes peuvent être faites au niveau des indicateurs :

- La liste des indicateurs d'un CSLP devrait comprendre les indicateurs des objectifs de développement du Millénaire auxquels ont souscrit les pays d'Afrique subsaharienne.
- Les indicateurs de moyens et de réalisations directes devraient être davantage explicités.
- A chaque objectif intermédiaire d'un CSLP doit correspondre au minimum un indicateur de moyens (*input*), un indicateur de réalisations directes (*output*) et un indicateur de résultats (*outcome*).
- Tous les indicateurs doivent être définis avec précision (couverture, décomposition, fréquence de calcul, méthode de collecte des données).
- La nécessité du calcul des indicateurs pour les besoins des CSLP doit constituer une opportunité pour améliorer la capacité statistique des pays.
- Le financement de la collecte des données pour les indicateurs de moyens et de résultats opérationnels doit être inclus dans le financement de la réalisation d'un objectif.
- Les coûts de production des indicateurs de résultats et d'impact (c'est-à-dire essentiellement les coûts des opérations statistiques nécessaires pour leur calcul) doivent être systématiquement évalués et intégrés dans les CSLP.

Annexe 1 : Indicateurs pour le suivi des Objectifs de développement du Millénaire

Objectifs et cibles (provenant de la déclaration du Millénaire)	Indicateurs pour le suivi des progrès
Objectif 1. Éliminer l'extrême pauvreté et la faim	
Cible 1. Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour	<ul style="list-style-type: none"> 1. Proportion de la population disposant de moins d'un dollar (PPA) par jour^a 2. Indice d'écart de la pauvreté [incidence de la pauvreté x degré de pauvreté] 3. Part du cinquième le plus pauvre de la population dans la consommation nationale
Cible 2. Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim	<ul style="list-style-type: none"> 4. Pourcentage d'enfants de moins de 5 ans présentant une insuffisance pondérale 5. Proportion de la population n'atteignant pas le niveau minimal d'apport calorique
Objectif 2. Assurer une éducation primaire pour tous	
Cible 3. D'ici à 2015, donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires	<ul style="list-style-type: none"> 6. Taux net de scolarisation dans le primaire 7. Proportion d'écoliers commençant la première année d'études dans l'enseignement primaire et achevant la cinquième 8. Taux d'alphabétisation des 15 à 24 ans
Objectif 3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes	
Cible 4. Éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005 si possible et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard	<ul style="list-style-type: none"> 9. Rapport filles/garçons dans l'enseignement primaire, secondaire et supérieur 10. Taux d'alphabétisation des femmes de 15 à 24 ans par rapport aux hommes 11. Pourcentage de femmes salariées dans le secteur non agricole 12. Proportion de sièges occupés par des femmes au parlement national
Objectif 4. Réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans	
Cible 5. Réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans	<ul style="list-style-type: none"> 13. Taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans 14. Taux de mortalité infantile 15. Proportion d'enfants de 1 an vaccinés contre la rougeole
Objectif 5 Améliorer la santé maternelle	
Cible 6. Réduire de trois quarts, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité maternelle	<ul style="list-style-type: none"> 16. Taux de mortalité maternelle 17. Proportion d'accouchements assistés par du personnel de santé qualifié
Objectif 6. Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies	
Cible 7. D'ici à 2015, avoir stoppé la propagation du VIH/sida et commencé à inverser la tendance actuelle	<ul style="list-style-type: none"> 18. Taux de prévalence du VIH parmi les femmes enceintes de 15 à 24 ans 19. Taux d'utilisation des préservatifs parmi les utilisateurs de la contraception^b 20. Nombre d'enfants orphelins du sida^c
Cible 8. D'ici à 2015, avoir maîtrisé le paludisme et d'autres grandes maladies et avoir commencé à inverser la tendance actuelle	<ul style="list-style-type: none"> 21. Taux de prévalence du paludisme et taux de mortalité lié à cette maladie 22. Proportion de la population vivant dans les zones à risque qui utilise des moyens de protection et des traitements efficaces contre le paludisme^d 23. Taux de prévalence de la tuberculose et taux de mortalité lié à cette maladie 24. Proportion de cas de tuberculose détectés et soignés dans le cadre de traitements de brève durée sous surveillance directe

Objectif 7. Assurer un environnement durable	
<p>Cible 9. Intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales</p>	<p>25. Proportion de zones forestières 26. Proportion de terres protégées pour préserver la biodiversité par rapport à la superficie totale 27. Consommation d'énergie (kg d'équivalent pétrole) pour 1\$ de PIB (PPA) 28. Émissions de dioxyde de carbone (par habitant) et consommation de CFC appauvrissant la couche d'ozone (tonnes de potentiels d'appauvrissement de l'ozone) 29. Proportion de la population utilisant des combustibles solides</p>
<p>Cible 10. Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable salubre</p>	<p>30. Proportion de la population, urbaine et rurale, ayant accès durable à une source d'eau meilleure</p>
<p>Cible 11. Réussir, d'ici à 2020, à améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis</p>	<p>31. Proportion de la population urbaine ayant accès à un meilleur système d'assainissement 32. Proportion de ménages ayant accès à la sécurité d'occupation des logements (en tant que propriétaires ou locataires)</p>
Objectif 8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement	
<p>Cible 12. Poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, fondé sur des règles, prévisible et non discriminatoire</p> <p>Cela suppose un engagement en faveur d'une bonne gouvernance, du développement et de la lutte contre la pauvreté, aux niveaux tant national qu'international</p> <p>Cible 13. S'attaquer aux besoins particuliers des pays les moins avancés</p> <p>La réalisation de cette cible suppose l'admission en franchise et hors contingents des produits exportés par les pays les moins avancés ; l'application du programme renforcé d'allègement de la dette des PPTE et l'annulation des dettes publiques bilatérales ; et l'octroi d'une APD plus généreuse aux pays qui démontrent leur volonté de lutter contre la pauvreté</p> <p>Cible 14. Répondre aux besoins particuliers des pays sans littoral et des petits États insulaires en développement</p> <p>(en appliquant le Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement et les conclusions de la vingt-deuxième session extraordinaire de l'Assemblée générale)</p> <p>Cible 15. Traiter globalement le problème de la dette des pays en développement, par des mesures d'ordre national et international propres à rendre leur endettement viable à long terme</p>	<p>Certains des indicateurs ci-après sont évalués séparément dans les cas des pays les moins avancés (PMA), de l'Afrique, des pays sans littoral et des petits États insulaires en développement</p> <p><u>Aide publique au développement</u></p> <p>33. APD nette, totale et aux PMA, en pourcentage du revenu national brut des pays donateurs de l'OCDE/CAD 34. Proportion de l'APD bilatérale totale « ventilable » par secteurs des donateurs de l'OCDE/CAD consacrée aux services sociaux de base (éducation de base, soins de santé primaires, nutrition, eau salubre et assainissement) 35. Proportion de l'APD bilatérale des donateurs de l'OCDE/CAD qui est déliée 36. APD reçue par les pays sans littoral en proportion de leurs revenus nationaux bruts 37. APD reçue par les petits États insulaires en développement en proportion de leurs revenus nationaux bruts.</p> <p><u>Accès au marché</u></p> <p>38. Proportion des importations totales des pays développés (en valeur et à l'exclusion des armes) en provenance des pays en développement et des PMA, admises en franchise de droits de douane 39. Taux moyens de droits de douane appliqués par les pays développés aux produits agricoles, textiles et vêtements des pays en développement 40. Support estimé des pays de l'OCDE à leur agriculture en pourcentage de leur PIB 41. Proportion de l'APD allouée au renforcement des capacités commerciales^c</p> <p><u>Viabilité de la dette</u></p> <p>42. Nombre total de pays ayant atteint leurs points de décision de l'initiative PPTE et nombre de pays qui ont atteint leurs points d'achèvement de l'Initiative PPTE (cumulatif)</p>

	<p>43. Allégements engagés de la dette dans le cadre de l'initiative PPTE (dollars)</p> <p>44. Service de la dette, en pourcentage des exportations de biens et services</p>
<p>Cible 16. En coopération avec les pays en développement, formuler et appliquer des stratégies qui permettent aux jeunes de trouver un travail décent et utile</p>	<p>45. Taux de chômage des 15 à 24 ans, pour chaque sexe et pour le total^f</p>
<p>Cible 17. En coopération avec l'industrie pharmaceutique, rendre les médicaments essentiels disponibles et abordables dans les pays en développement</p>	<p>46. Proportion de la population ayant durablement accès à des médicaments de base d'un coût abordable</p>
<p>Cible 18. En coopération avec le secteur privé, faire en sorte que les avantages des nouvelles technologies, en particulier des technologies de l'information et de la communication, soient accordés à tous</p>	<p>47. Nombre de lignes téléphoniques et d'abonnés au téléphone portable pour 100 habitants</p> <p>48. Nombre de micro-ordinateurs utilisés pour 100 habitants et utilisateurs d'Internet pour 100 habitants</p>

Les Objectifs du Millénaire pour le développement et les cibles qui y sont associées, sont dérivés de la Déclaration du Millénaire qu'ont signée 189 pays, dont 147 représentés par leur chef d'Etat, en septembre 2000 (www.un.org/french/documents/ga/res/55/a55r002f.pdf - A/RES/55/2). Les objectifs et cibles sont interdépendants et doivent être considérés comme un tout. Ils représentent un partenariat entre les pays en développement et les pays développés, tous résolus, comme il est dit dans la Déclaration du Millénaire, à « créer -- aux niveaux tant national que mondial -- un climat propice au développement et à l'élimination de la pauvreté ».

a/ Pour le suivi des tendances de la pauvreté au niveau national, des indicateurs basés sur les niveaux nationaux de pauvreté doivent être utilisés, s'ils sont disponibles.

b/ Parmi les méthodes contraceptives, seule l'utilisation des préservatifs est efficace pour la prévention de la transmission du virus HIV. Le taux d'utilisation de la contraception est également utile pour suivre les progrès par rapport à d'autres objectifs liés à la santé, l'égalité homme-femme et la pauvreté. Parce que le taux d'utilisation des préservatifs est uniquement mesuré parmi les femmes vivant en couple, il sera complété par un indicateur sur l'utilisation des préservatifs dans les situations à haut risque. Ces indicateurs seront complétés par un indicateur sur la connaissance et les fausses opinions des 15-24 ans concernant le sida (UNICEF - OMS).

c/ Sera mesuré par la proportion d'orphelins par rapport aux non-orphelins âgés de 10 à 14 ans et actuellement scolarisés.

d/ La protection sera mesurée par le pourcentage d'enfants de moins de 5 ans dormant sous des moustiquaires traitées à l'insecticide ; le traitement sera mesuré par le pourcentage d'enfants de moins de 5 ans qui sont traités de manière appropriée.

e/ L'OCDE et l'OMC collectent actuellement des données concernant les activités à partir de 2001.

f/ Un meilleur indicateur de l'objectif est actuellement développé par l'OIT et sera utilisé dans les années futures.

Annexe 2 : Opérations statistiques pour les indicateurs finaux
Enquêtes nationales réalisées depuis 1985 dans les cinq pays étudiés

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Burkina	RGP						ED		EDS	CV1		RGP		CV1	EDS			
Cameroun			RGP				EDS					CV2		EDS			CV3	
Mauritanie				RGP + CV2		CV2		CV1	CV1		CV2	MICS				RGP + EDS		
Niger				RGP				CV3 + EDS		CV1	CV1	MICS		EDS		MICS	RGP	
Ouganda				EDS		CV3	RGP	CV3	CV1	CV1	EDS	CV1	CV2			CV3	EDS	RGP

Sources :

Sites de certains Instituts nationaux de statistique : Mauritanie : www.ons.mr ; Ouganda : www.ubos.org

Sites internationaux

AFRISTAT : www.afristat.org

Banque mondiale : www4.worldbank.org/afr/poverty ; wbln0018.worldbank.org/dg/povertys.nsf

Division Statistique des Nations Unies : www.un.org/depts/unsd/demog/cendate

Fonds monétaire international : dsbb.imf.org/gddsweb/country.htm

MacroInternational : www.measuredhs.com

UNICEF : www.childinfo.org/eddb

US Census Bureau : www.census.gov/ipc/www/cendates

Note : Cette liste n'a pas été validée par les services statistiques des pays concernés.

Liste des acronymes

- CV0 : Enquête sur les conditions de vie des ménages sans volet budgétaire
 CV1 : Enquête sur les conditions de vie des ménages avec volet budgétaire très limité
 CV2 : Enquête sur les conditions de vie des ménages avec volet budgétaire limité
 CV3 : Enquête sur les conditions de vie des ménages avec volet budgétaire complet
 CWIQ : Enquête sur les indicateurs de bien-être (*Core Welfare Indicators Questionnaire*)
 ED : Enquête démographique
 EDS : Enquête démographique et de santé
 MICS : Enquête à indicateurs multiples
 RGP : Recensement général de la population

Annexe 3 : Opérations statistiques pour les indicateurs finaux
Enquêtes nationales sur les conditions de vie des ménages et enquêtes budget consommation

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Afrique du Sud									CV3	CV2	CV2	CV2	CV2	CV2	CV2		
Angola																	
Bénin		CV3															
Botswana	CV3									CV3							
Burkina Faso										CV1				CV1			
Burundi														CV1			
Cameroun												CV2					CV3
Cap-Vert				CV3													
Centrafrique								CV1			CV3						
Comores											CV2						
Rép. dém. Congo																	
Congo																	
Côte d'Ivoire	CV2	CV2	CV2	CV2				CV1			CV1			CV1			
Djibouti												CV2					
Erythrée													CV1				
Ethiopie												CV3	CV1	CV1		CV1	
Gabon										CV3							
Gambie								CV1	CV2	CV1				CV2			
Ghana			CV1	CV1			CV3						CV0	CV3			
Guinée							CV1			CV3							
Guinée-Bissau							CV1		CV3								
Guinée																	
Kenya								CV1		CV1			CV2				
Lesotho		CV?							CV?		CV?						
Libéria																	
Madagascar									CV3				CV1		CV1		
Malawi							CV3							CV3			
Mali				CV3						CV2							
Maurice			CV3				CV3						CV3				
Mauritanie				CV2		CV2		CV1	CV1		CV2						
Mozambique							CV?					CV3				CV0	
Namibie									CV3								
Niger								CV3									
Nigeria		CV3						CV3					CV3				
Ouganda						CV3		CV3	CV1	CV1		CV1	CV2			CV3	
Rwanda										CV1							CV0
Sao Tome et Pr.																CV1	
Sénégal							CV1			CV3							CV0
Seychelles								CV3									
Sierra Leone					CV3												
Somalie		CV2															
Soudan					CV2												
Swaziland	CV?										CV?						
Tanzanie							CV3										CV1
Tchad																	
Togo				CV3													
Zambie							CV1		CV1	CV3		CV1		CV1			
Zimbabwe							CV3		CV1			CV3					

Sources : Voir annexe 2

Notes : Cette liste n'a pas été validée par les services statistiques des pays concernés.

CV0 : Enquête sur les conditions de vie des ménages sans volet budgétaire

CV1 : Enquête sur les conditions de vie des ménages avec volet budgétaire très limité

CV2 : Enquête sur les conditions de vie des ménages avec volet budgétaire limité

CV3 : Enquête sur les conditions de vie des ménages avec volet budgétaire complet

CV? : Enquête sur les conditions de vie des ménages non classée par manque d'information

Les enquêtes sur deux années sont prises en compte la deuxième année.

Références bibliographiques

Association Internationale de Développement et Fonds Monétaire International (2002), *Réexamen du dispositif des Documents de Stratégie pour la Réduction de la pauvreté (DSRP) : Principaux constats*, mars (disponible sur HTPP : <[http:// www.worldbank.org/poverty/french/strategies/](http://www.worldbank.org/poverty/french/strategies/)>)

Backiny-Yetna P. et Torelli C. (2000), « Comparaison de la pauvreté dans sept capitales d’Afrique de l’Ouest : annexe méthodologique », in DIAL, *Etude de la pauvreté urbaine en Afrique de l’Ouest, Côte d’Ivoire, Mali, Sénégal*, rapport rédigé pour la Banque mondiale, Paris.

Banque mondiale-FMI, *Lignes directrices pour l’évaluation conjointe par les services de la Banque et du FMI du Document de stratégie de réduction de la pauvreté*, (disponible sur HTPP : <[http:// www.worldbank.org/poverty/french/strategies/](http://www.worldbank.org/poverty/french/strategies/)>)

Booth D. et Lucas H. (2002), *Good practice in the Development or PRSP Indicators and Monitoring Systems*, Working Paper 172, ODI, Londres.

Brilleau A. (2002), *Les opérations statistiques pour le suivi des indicateurs des objectifs du millénaire dans les pays d’Afrique subsaharienne*, rapport rédigé pour Paris21, DIAL, mai (disponible sur HTPP : <[http:// www.paris21.org/](http://www.paris21.org/)>)

Brilleau A. (2003), *Les indicateurs liés à la mise en œuvre des Cadres Stratégiques de la Lutte contre la Pauvreté*, Ministère français des Affaires étrangères – DGCID, Série rapport d’études, avril, (disponible sur HTPP : <[http:// www.diplomatie.gouv.fr/cooperation/dgcid/publications/](http://www.diplomatie.gouv.fr/cooperation/dgcid/publications/)>).

Cling J.-P., Razafindrakoto M. et Roubaud F. (dir.) (2003), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Economica 2^{ème} édition, juin.

DIAL (2000), *Concepts, mesures et suivi de la pauvreté*, rapport rédigé pour la DGCID, Paris, mars.

Grimm M., Guénard C. et Mesplé-Somps S. (2000), « Analyse de la pauvreté urbaine en Côte d’Ivoire (1985 à 1998) » in DIAL, *Etude de la pauvreté urbaine en Afrique de l’Ouest, Côte d’Ivoire, Mali, Sénégal*, rapport rédigé pour la Banque mondiale, Paris.

Gubert F. et Robilliard A.S. (2002), *Synthèse des besoins en statistiques et informations sur le secteur rural en appui aux CSLP*, rapport pour le Ministère français des Affaires étrangères, DIAL, septembre.

Klugman J. (ed.) (2002), *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, Banque mondiale, Washington D. C. (Version française « Stratégies de réduction de la pauvreté, Recueil de référence », disponible sur HTPP : <[http:// www.worldbank.org/poverty/french/strategies/](http://www.worldbank.org/poverty/french/strategies/)>).

Mesplé-Somps S., Malgoubri M-E, Muguet J. et Zongo B. (2003), *Results-oriented expenditure management, the case of Burkina Faso*, ODI working paper n°207, Londres.

Nations Unies (2002), *Evaluation des indicateurs statistiques demandés par les grandes conférences des Nations Unies*, Conseil économique et social - Commission de statistique - Rapport des Amis de la Présidence de la Commission de statistique, New York, (disponible sur HTPP : <[http:// www.unstats.un.org/unsd/statcom/](http://www.unstats.un.org/unsd/statcom/)>)

Les CSLP du Burkina (mai 2000), de Mauritanie (décembre 2000), du Niger (janvier 2002), d’Ouganda (mars 2000) et le CSLP Intérimaire du Cameroun (août 2000) sont disponibles sur HTPP : <[http:// www.worldbank.org/poverty/strategies/](http://www.worldbank.org/poverty/strategies/)>.

