
CHAPITRE XI

Les dispositifs existants de suivi de la pauvreté : les faiblesses des enquêtes classiques auprès des ménages

*Mireille Razafindrakoto
François Roubaud*

A PRÈS L'ÈRE DES AJUSTEMENTS STRUCTURELS, la réorientation des politiques de développement sur le front de la lutte contre la pauvreté pose un redoutable défi aux statisticiens chargés d'assurer le suivi et l'évaluation. Il ne s'agit plus seulement de s'en tenir aux grands agrégats macro-financiers (croissance, inflation, déficit public, etc.), mais de porter une attention particulière aux niveaux de bien-être des populations, avec toute la complexité que revêt ce concept. Le recours à un dispositif pertinent s'impose. Celui-ci doit répondre à trois objectifs majeurs :

- la mesure et l'analyse de la pauvreté pour aider à l'élaboration des stratégies de lutte contre ce phénomène ;
- le suivi en temps réel de l'évolution des conditions de vie afin d'apprécier l'impact des réformes entreprises, de juger de l'efficacité des politiques et de proposer les ajustements nécessaires le cas échéant ;
- la mise à disposition d'informations accessibles à tous pour permettre une participation effective de tous les acteurs de la société au processus de décision, de contrôle et d'évaluation des politiques, et en corollaire pour que les gouvernants se sentent démocratiquement responsables des résultats de leurs actions auprès de la population (principe d'*accountability*).

- Il est ainsi nécessaire, d'une part, de s'appuyer sur un système d'informations statistiques fiable, actualisé et performant, et d'autre part, de mettre en oeuvre une politique de diffusion systématique et

régulière des résultats. L'accent mis sur la réduction de la pauvreté et l'amélioration du bien-être de la population implique que le dispositif de suivi/évaluation s'articule autour d'un volet central d'enquêtes auprès des ménages, permettant de mesurer l'évolution de leurs conditions de vie.

Dans de nombreux pays pauvres, en particulier ceux d'Afrique sub-saharienne, ces objectifs sont aujourd'hui loin d'être atteints. Le plus souvent, les données statistiques – et les analyses qui s'y rapportent – quand elles existent, sont soit lacunaires, soit peu adaptées aux réels besoins des décideurs et de la société civile. Par ailleurs, les informations statistiques sont jusqu'à présent destinées à l'usage quasi-exclusif des décideurs, quand elles ne restent pas tout simplement inutilisées. Les résultats effectifs des politiques demeurent ignorés par le public, qui ne dispose donc d'aucun moyen de suivi, de contrôle et de pression sur les gouvernants.

L'instauration de l'obligation d'établir au préalable un état des lieux de la situation en matière de pauvreté et de mettre en place un dispositif de suivi et d'évaluation, parmi les principes de base de l'élaboration des Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DSRP), devrait contribuer à remédier aux défaillances des systèmes d'informations économiques et sociales. Toutefois, au-delà du caractère obligatoire de cet exercice pour la validation des DSRP, il ne semble pas que les responsables nationaux à différents niveaux, ni d'ailleurs les bailleurs de fonds, aient pris réellement conscience de l'intérêt et des enjeux de ces principes dans la conduite des politiques. L'élaboration de profils de pauvreté apparaît souvent comme un simple exercice de style imposé de l'extérieur. Des indices convergents témoignent d'une mauvaise appréciation des faiblesses structurelles des systèmes d'information : les diagnostics figurant dans les DSRP reposent le plus souvent sur des données peu fiables, sans questionnement sur leur validité ; les analyses s'arrêtent au constat de l'ampleur de la pauvreté sans chercher à mettre en avant les éléments pouvant être utilisés pour la définition des politiques. De plus, pour le suivi, on s'oriente dans de nombreux pays vers une simple reprise du système existant qui, sachant qu'il ne répond pas véritablement à la demande des décideurs, sera complété par des projets ponctuels d'évaluation. On risque alors d'assister, comme dans le passé, soit à la production d'analyses de faible pertinence en l'absence de données appropriées, soit à la multiplication d'enquêtes sans effort de coordination, avec des difficultés en termes d'allocation des ressources financières et humaines – rares dans les pays pauvres –, et enfin un contrôle limité sur la qualité des résultats. Ainsi, alors que l'élaboration des DSRP constitue une occasion pour (re)construire un dispositif adéquat d'information, l'urgence pour sa finalisation n'a pas incité à

une véritable réflexion sur les différentes sources de dysfonctionnements du système actuel et sur les moyens de les corriger. D'ailleurs, l'étude la plus récente et la plus complète à ce jour sur l'institutionnalisation des processus DSRP, qui porte sur huit pays africains, conclut que « *les propositions en matière de suivi/évaluation constituent la principale faiblesse des stratégies* » en cours d'élaboration (Booth, 2001).

Ce chapitre se propose d'apporter des éléments pour la construction d'un dispositif pertinent d'enquêtes répondant aux objectifs de mesure et de suivi de la pauvreté, ainsi que de mise à disposition d'informations utilisables par un large public pour la définition et l'évaluation des politiques de réduction de la pauvreté. La première partie sera consacrée à la présentation des principaux indicateurs de suivi tels qu'ils devraient être produits pour répondre aux besoins des nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté, pour nous pencher ensuite sur les caractéristiques des enquêtes les plus courantes portant sur les conditions de vie de la population. Dans la seconde partie, après avoir mis en évidence les lacunes régulièrement observées dans la pratique, notamment en Afrique, nous chercherons à identifier les causes de cet état de fait afin de déboucher sur un certain nombre de propositions concrètes susceptibles d'y remédier.

SUIVI ET MESURE DE LA PAUVRETÉ

Les indicateurs de suivi et d'évaluation

La nécessité de renforcer le système d'informations statistiques pour améliorer la disponibilité et la qualité des données dans les pays en développement fait aujourd'hui l'objet d'un consensus, même si les moyens mis en œuvre ne sont pas encore à la hauteur des enjeux. Suite aux résolutions prises lors de différentes conférences internationales au cours des années quatre-vingt-dix (Copenhague, Jomtien, Beijing, Le Caire, Rio de Janeiro ; voir chapitre I), le suivi de 21 indicateurs sur la pauvreté et plus globalement sur le développement humain a été préconisé pour évaluer les progrès relatifs aux Objectifs Internationaux de Développement (voir tableau 1)¹. L'initiative internationale PARIS21 (*PARTnerships In Statistics for development in the 21st century*) lancée en novembre 1999 a pour but de renforcer les capacités des pays pauvres en matière de collecte et d'analyse de données statistiques, notamment pour le suivi de ces indicateurs.

1. Par ailleurs, un effort est entrepris pour harmoniser les Objectifs Internationaux de Développement (OID) et les objectifs de développement contenus dans la déclaration du Millénaire des Nations Unies (septembre 2000) pour aboutir à un ensemble d'objectifs et d'indicateurs communs : les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

TABLEAU 1.– *Les Objectifs Internationaux de Développement et leurs indicateurs*

Objectifs	Indicateurs
Bien-être économique	
Réduction de l'extrême pauvreté Réduire de moitié la proportion de la population qui vit dans la pauvreté extrême entre 1990 et 2015. <i>(Copenhague)</i>	1. Incidence de l'extrême pauvreté : proportion de la population disposant de moins de 1\$ / jour. 2. Ratio d'intensité de la pauvreté : incidence x degré de pauvreté. 3. Inégalité : part du quintile le plus pauvre dans la consommation nationale. 4. Malnutrition infantile : prévalence de l'insuffisance pondérale chez les enfants de moins de 5 ans.
Développement social	
Éducation primaire pour tous Scolariser tous les enfants dans l'enseignement primaire d'ici à 2015. <i>(Jomtien, Beijing, Copenhague)</i>	5. Taux net de scolarisation primaire 6. Proportion d'élèves commençant la première année de l'enseignement primaire et achevant la cinquième. 7. Taux d'alphabétisation des 15 – 24 ans.
Égalité des sexes Progresser vers l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ; éliminer les disparités dans l'enseignement primaire et secondaire entre les sexes d'ici 2005. <i>(Le Caire, Beijing, Copenhague)</i>	8. Rapport filles/garçons dans l'enseignement primaire et secondaire. 9. Taux d'alphabétisation des femmes par rapport aux hommes (15 – 24 ans).
Réduction de la mortalité infantile Réduire de deux tiers les taux de mortalité infantile et juvénile entre 1990 et 2015. <i>(Le Caire)</i>	10. Taux de mortalité infantile. 11. Taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans.
Réduction de la mortalité maternelle Réduire de trois quarts le taux de mortalité liée à la maternité entre 1990 et 2015. <i>(Le Caire, Beijing)</i>	12. Taux de mortalité maternelle. 13. Proportion d'accouchements assistés par du personnel de santé qualifié.
Santé génésique Mettre les services de santé génésique à la disposition de tous ceux qui en ont besoin d'ici à 2015. <i>(Le Caire)</i>	14. Taux d'utilisation de la contraception. 15. Prévalence du VIH chez les femmes enceintes âgées de 15 à 24 ans.
Assurer un environnement durable	
Environnement Appliquer des stratégies nationales axées sur le développement durable d'ici à 2005, de manière à réparer les dommages causés aux ressources environnementales d'ici à 2015. <i>(Rio)</i>	16. Pays dotés de stratégies nationales en matière de développement durable. 17. Population ayant accès à l'eau salubre. 18. Pourcentage de zones boisées par rapport à la superficie du territoire national. 19. Biodiversité : superficie terrestre protégée. 20. Rendement énergétique : rapport PIB/unité d'énergie consommée. 21. Émission de dioxyde de carbone par habitant

Sources : CAD/OCDE [www.oecd.org/dac/indicators/htm.list.htm].

Ces indicateurs sont donnés ici à titre de référence et d'exemple. Ils ont été sélectionnés par les institutions internationales pour le suivi global de l'évolution de la situation dans le monde en matière de

développement. Mais il est clair que ces derniers ne peuvent suffire et ne sont pas tous à retenir pour le suivi au niveau de chaque pays.

Dans le cadre de l'élaboration des DSRP, le choix des indicateurs doit dépendre d'une part des objectifs spécifiques de chaque pays. Il doit résulter de l'identification des besoins et des priorités (les domaines jugés prioritaires et où les problèmes de pauvreté ou d'inégalités sont particulièrement marqués). D'autre part, le dispositif de suivi doit tenir compte des capacités locales, et notamment des ressources humaines et financières existantes. Il doit être réaliste pour que les indicateurs retenus soient effectivement disponibles régulièrement et en temps réel de sorte que les informations puissent réellement servir au suivi des progrès accomplis et à l'évaluation (réorientation) des politiques. Par ailleurs, dans l'objectif d'un suivi participatif, les indicateurs doivent être accessibles à tous. Cela suppose non seulement leur diffusion à un large public (décideurs et société civile), mais aussi que l'on privilégie dans la mesure du possible les indicateurs les plus significatifs, les plus parlants pour la grande majorité des acteurs. En particulier, on ne peut se satisfaire de la publication de documents regroupant uniquement des tableaux d'indicateurs synthétiques dont la compréhension est réservée aux seuls spécialistes ou initiés dans le domaine.

En règle générale, on distingue deux types d'indicateurs de suivi : les indicateurs intermédiaires et les indicateurs finaux (ou d'impact). Mais, dans certains cas, quatre niveaux de suivi pourraient être préconisés pour répondre à l'objectif à la fois de mesure des progrès accomplis et d'évaluation des politiques. Parmi les indicateurs intermédiaires, on peut distinguer :

- ceux qui évaluent les résultats opérationnels qui correspondent aux extrants directs des actions des pouvoirs publics (construction d'infrastructure, adoption d'un projet de loi, augmentation d'un budget, recrutement d'enseignants, nombre de dossiers traités par un service administratif, etc.). Le plus souvent, les sources d'informations sont les données (ou registres) administratifs ;
- ceux qui mesurent l'incidence directe de l'action des pouvoirs publics sur le groupe de population ciblé (taux de fréquentation d'un service, des écoles ou hôpitaux construits ou réhabilités, etc.). Des données suffisamment désagrégées sont nécessaires dans ce cas, ou des informations spécifiques à une structure donnée (les bénéficiaires/usagers).

TABLEAU 2.- *Quelques exemples d'objectifs et d'indicateurs*

Objectifs	Éducation primaire pour tous	Opportunités d'emploi pour les plus démunis	Lutte contre la corruption
Politiques/mesures	<ul style="list-style-type: none"> - Construction et réhabilitation d'écoles, de classes - Recrutement d'instituteurs 	<ul style="list-style-type: none"> - Promotion du secteur privé, notamment de la création des micro-entreprises (micro-crédit, simplification des démarches, etc.) - Encouragement des activités à haute intensité en main-d'œuvre (projet HIMO) 	<ul style="list-style-type: none"> - Politique de sensibilisation (information, code de déontologie, création d'un observatoire de la corruption, livre ou boîte à lettre pour recueillir les perceptions et plaintes des usagers) - Hausse des salaires publics - Simplification des procédures - Adoption de procédures de contrôle
INDICATEURS			
Résultat opérationnel	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre de classes construites - Nombre d'instituteurs recrutés 	<ul style="list-style-type: none"> - Création d'institution de micro-crédit - Simplification des démarches administratives de création d'entreprises - Mise en œuvre de projets HIMO 	<ul style="list-style-type: none"> - Augmentation des salaires - Réorganisation de l'administration - Adoption de lois contre la corruption (sanction, création d'un observatoire)
Résultat intermédiaire : incidence directe	<ul style="list-style-type: none"> - Taux de fréquentation des nouvelles classes - Nombre d'élèves /instituteurs 	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre d'entreprises et d'emplois créés - Nombre de projets HIMO et d'emplois directs créés 	<ul style="list-style-type: none"> - Application de politiques de contrôle, de sanction (nombre d'affaires de corruption menées en justice et sanctionnées)
Résultat final (relativement à l'objectif)	<ul style="list-style-type: none"> - Taux de scolarisation primaire (global et chez les plus pauvres) 	<ul style="list-style-type: none"> - Taux de chômage (global et chez les plus pauvres) - % d'emplois informels (global et chez les pauvres) 	<ul style="list-style-type: none"> - Meilleur fonctionnement de l'administration (efficacité, transparence) <i>en analysant la perception des usagers (observatoires)</i> - Meilleures rentrées fiscales
Evolution de l'appréciation de la population (échantillon représentatif)	<ul style="list-style-type: none"> - Taux de satisfaction des parents (conditions d'accès, qualité de la scolarisation primaire) 	<ul style="list-style-type: none"> - Pourcentage de la population qui s'estime satisfait de son emploi - Perception des difficultés pour trouver un emploi - Perception de la stabilité de l'emploi 	<ul style="list-style-type: none"> - Baisse de l'incidence de la corruption (pourcentage de victimes parmi la population, les entreprises) - Indice de satisfaction / objectif

Pour le suivi des indicateurs finaux ou indicateurs d'impact, on peut avoir recours à deux types de données qui nécessitent dans la majorité des cas des enquêtes représentatives auprès des ménages :

- les plus classiques évaluent le résultat en fonction de l'objectif final poursuivi (diminution de la pauvreté, diminution de la morbidité, des inégalités, etc.) ;

- celles moins usuelles mesurent directement le niveau de satisfaction de la population (usagers/bénéficiaires) qui donnerait leur appréciation qualitative des progrès accomplis et des éventuels effets négatifs non prévus. Il convient de souligner que cette information qualitative peut faire l'objet de quantification (indice de satisfaction) si on interroge un échantillon représentatif de la population (ou du groupe ciblé), et peut ainsi servir concrètement aux décideurs. Ce type d'indicateur revêt une importance particulière dans le cadre du principe du processus participatif, dans la mesure où le suivi/appréciation est réalisé par le public concerné. Par ailleurs, il peut permettre de pallier les difficultés de mesures dans certains domaines (quantification des progrès accomplis), mais également d'identifier d'éventuels effets négatifs des politiques (par exemple : scolarisation universelle atteinte mais au prix d'une dégradation de la qualité de l'enseignement).

La distinction de ces différents niveaux de suivis explicite l'enchaînement des résultats attendus. Elle permet d'établir les liens directs avec les politiques mises en œuvre, d'évaluer leurs impacts, d'analyser dans quelle mesure elles répondent aux besoins et aux objectifs, et enfin, d'identifier les éventuelles failles (par exemple : population cible non touchée par une mesure). La disponibilité de ces indicateurs aide ainsi à la prise de décision, et pour d'éventuelles réorientations des politiques. Dans la pratique, il est fréquent que le lien entre les politiques et les objectifs finaux ne soit pas fait ou soit insuffisamment explicite. Deux cas de figure peuvent se présenter. Dans le premier cas, on se contente de suivre les résultats finaux globaux qui apportent peu d'enseignements en termes opérationnels. Ces résultats sont en effet souvent trop agrégés, n'ont pas de liens directs avec les actions menées, et dépendent également de facteurs externes (indépendants de la politique mise en œuvre). Dans le second cas de figure, on privilégie des indicateurs intermédiaires sans mesurer l'impact final des politiques (par exemple : hausse du budget, abaissement des taux de taxation, etc.). Dans les deux cas, les gouvernants peuvent ne pas se sentir responsables (*accountable*) de l'évolution de la situation relativement aux objectifs finaux visés, vis-à-vis de leurs administrés.

Il convient enfin de souligner que le suivi et la diffusion des indicateurs doivent être pris en charge par une structure suffisamment indépendante afin d'éviter d'éventuelles pressions pour dissimuler ou maquiller les informations et afin que le principe d'*accountability* puisse effectivement s'appliquer.

Les principaux types d'enquêtes pour la mesure de la pauvreté

Les enquêtes auprès des ménages constituent le meilleur moyen d'apprécier les conditions de vie de la population et de mesurer l'ampleur de la pauvreté. Différents types d'enquêtes, avec des objectifs différenciés, peuvent être mobilisés. Le tableau suivant présente succinctement les types d'enquêtes les plus courantes, sans chercher à décrire de façon détaillée leurs spécificités.

TABLEAU 3.— *Tableau récapitulatif des différents types d'enquêtes auprès des ménages*

<i>Type d'enquête</i>	<i>Principaux thèmes abordés</i>	<i>Objectifs</i>
Enquête de type LSMS* sur les conditions de vie (variantes : Enquête prioritaire ou Enquête intégrale)	Pluri-thématique : revenus et dépenses, santé, éducation, emploi, agriculture, accès aux services de base, etc.	Mesure et compréhension de la pauvreté. Traitement de différentes dimensions de la pauvreté
Enquête démographique et de santé (EDS)	- incidence des maladies - anthropométrie (taux de malnutrition) - comportement en termes de santé, de fécondité - logement, scolarité, emploi	Analyse approfondie de l'état de santé et de l'accès aux soins
Enquête sur l'emploi	- activités, emploi, chômage - revenus - variables socio-démographiques - logement	Analyse de l'emploi et des conditions d'activité Mesure de la pauvreté monétaire (à partir des revenus)
Enquête de type budget-consommation	- consommation des ménages et revenus - conditions de logement - variables socio-démographiques	Mesure du niveau de vie Mesure de la pauvreté monétaire (à partir de la consommation)
Enquête ciblée	Exemples : auprès des clients d'établissements de santé ou d'éducation, violence dans certains quartiers, etc.	Mesure d'impact sur des groupes de population bien identifiés
Enquête d'évaluation et de suivi rapide de type QUID (questionnaire unifié des indicateurs de développement) ou encore CWIQ**	- accès à l'éducation et à la santé (et degré de satisfaction de la population) - emploi - nutrition - logement	Diagnostic rapide basé sur quelques indicateurs clés de l'impact des politiques sur le bien-être de la population Ne vise pas une mesure précise de la pauvreté et de son évolution
Enquête qualitative et participative de type PPA (ou évaluations participatives)	- perception de la pauvreté - inégalités au sein des ménages - difficultés subies par les pauvres et les facteurs de la pauvreté - actions jugées prioritaires	Connaissance approfondie de la pauvreté à partir d'interview semi-structuré

Source : ce tableau a été élaboré en se basant en particulier sur la présentation de Coudouel et Hentschel (2001). *: Living Standard Measurement Studies. **: Core Welfare Indicator Questionnaire.

Il est clair que le choix de l'outil dépend de l'objectif visé en termes de mesure ou d'analyse de la pauvreté. Sachant que les ressources humaines et financières des pays pauvres sont le plus souvent limitées, il convient d'éviter la multiplication d'enquêtes et d'identifier le dispositif adéquat pour répondre au critère de mesure et de suivi de la pauvreté dans ses principales dimensions. Ainsi, dans la suite de ce chapitre, nous nous pencherons plus particulièrement sur les enquêtes qui permettent la mesure de la pauvreté monétaire (la plus corrélée avec les différentes formes de pauvreté) et de son évolution.

Encadré 1

Les enquêtes sur les niveaux et les conditions de vie dans les PED : le rôle leader de la Banque mondiale

La Banque mondiale a joué (et continue à jouer) un rôle moteur incontestable dans l'élaboration et la diffusion des enquêtes sur les niveaux de vie dans les PED, et plus particulièrement en Afrique depuis le milieu des années quatre-vingt. La principale caractéristique des trois systèmes d'enquêtes présentées ci-après, par rapport aux pratiques antérieures, est l'accent mis sur l'évaluation des politiques (*policy oriented surveys*) et l'explication économique des comportements dans la lignée des travaux de la « nouvelle économie des ménages » initiés par G. Becker.

Les enquêtes LSMS (Living Standard Measurement Studies)

Initialement conçues pour mesurer et suivre la pauvreté et les inégalités, des changements de priorités internes à la Banque, en direction de la modélisation des comportements micro-économiques des ménages, en ont changé l'architecture. Portant sur une taille d'échantillon relativement faible à l'échelle nationale (1 600 ménages en Côte-d'Ivoire), elles se sont transformées en enquêtes multi-objectifs, intégrant simultanément presque tous les aspects des activités économiques et domestiques des ménages : consommation, revenus, agriculture, offre de travail, transferts, migrations, éducation, santé, anthropométrie, etc. Les premières LSMS ont été mises en place au milieu des années quatre-vingt au Pérou et en Côte-d'Ivoire. Elles se sont ensuite largement diffusées à d'autres pays : Bolivie, Ghana, Jamaïque, Maroc, Mauritanie, Pakistan, etc. Dans la plupart des pays, il s'agit des premières enquêtes qui ont su profiter du développement des micro-ordinateurs et dont les données sont disponibles sous forme de fichiers informatiques. Elles ont été largement valorisées et ont donné lieu à de nombreuses publications sur les thèmes les plus divers, initiées par l'équipe de la Banque et dans le monde universitaire qui lui est associé. Les LSMS ont rencontré de grosses difficultés à se maintenir dans le temps, du fait de leur coût élevé (100 à 200 dollars par ménage) et surtout de l'absence d'internalisation dans les pays d'application. Deaton (2000) montre comment, dans le cas de la Côte-d'Ivoire, les changements de personnels au sein de la Banque ont conduit à leur abandon après 1988, sans impact durable sur la capacité locale en matière d'enquêtes.

Les enquêtes intégrale, prioritaire et communautaire du programme Dimensions Sociales de l'Ajustement (DSA)

Lancé en 1988 par trois agences de développement (Banque mondiale, BAD, PNUD) en réponse à la critique de l'ajustement structurel par l'UNICEF (Cornia *et alii*, 1987), le programme DSA a développé un système articulé de trois enquêtes auprès des ménages pour mesurer l'impact social des politiques d'ajustement. La première, dite « *enquête intégrale* » (EI), est directement inspirée des enquêtes LSMS. L'*enquête prioritaire* (EP) est une enquête légère sur un large échantillon (jusqu'à 15 000 ménages) visant à appréhender différents indicateurs de bien-être des ménages (services de base, etc.), initialement sans mesure détaillée de la consommation, et à caractériser les populations potentiellement affectées par les politiques économiques. Enfin, la troisième, appelée *enquête communautaire* (EC), fournit des informations de type « méso-économique » (existence d'infrastructures de base, marchés, équipements collectifs) collectées auprès d'informateurs privilégiés (responsables, élus, instituteurs, etc.) au niveau des « communautés » (village, quartier, etc.). Ces données d'offre peuvent alors être couplées avec celles issues des ménages. Le premier *output* de ces enquêtes a été la production et l'institutionnalisation du *Profil de pauvreté*, qui décrit la situation de pauvreté des ménages. Ce document constitue désormais une étape obligée de tout programme de la Banque en matière de lutte contre la pauvreté. Plusieurs dizaines d'enquêtes ont été réalisées en Afrique (pour un coût total de 53 millions de dollars) avant la clôture du programme en 1993, suite à une évaluation interne de la Banque mondiale très critique (Dubois, 1996) mettant en évidence des objectifs initiaux sans doute trop ambitieux mais aussi une concurrence malsaine entre deux équipes de la Banque (LSMS et DSA ; d'ailleurs si les promoteurs de DSA reconnaissent une certaine forme de paternité du groupe LSMS, les seconds ont complètement « ostracisés » les premiers). En matière d'enquêtes, DSA a été à l'origine d'un certain nombre d'innovations méthodologiques qui inspirent toujours très largement les nouvelles générations d'enquêtes réalisées depuis le milieu des années quatre-vingt-dix. En contrepartie, les enquêtes DSA et leurs descendantes jusqu'à aujourd'hui présentent de nombreuses faiblesses dans la pratique ; en particulier : l'abandon de la structure hiérarchisée du dispositif originel, des données de qualité très variables et surtout l'absence d'appropriation du dispositif par les instituts nationaux de la statistique (INS) africains.

Les enquêtes de satisfaction CWIQ (Core Welfare Indicator Questionnaire)

Les enquêtes de type CWIQ constituent les dernières nées de la série d'enquêtes auprès des ménages mises au point par la Banque mondiale pour la formulation et l'évaluation des politiques sociales et/ou de lutte contre la pauvreté. Prenant acte des défaillances des enquêtes antérieures, elles visent d'une certaine façon à se substituer aux enquêtes prioritaires (EP), telles qu'elles se pratiquent sur le terrain. En effet, les EP ont progressivement perdu leur principale vertu conceptuelle (la légèreté). De nouveaux modules, non prévus au départ, ont été incorporés au questionnaire de base (consommation, dépenses, etc.), sans que les procédures de collecte soient révisées en conséquence pour assurer la fiabilité des données. Assumant le fait que la mesure de la pauvreté monétaire ne peut pas être appréhendée par des enquêtes légères et que les décideurs ont besoin d'un *feed-back* rapide sur le suivi des politiques mises en œuvre, les enquêtes CWIQ se focalisent sur la mesure de l'accès, de l'utilisation et de la satisfaction des principaux services socio-économiques de base ; autant d'indicateurs relativement simples à

appréhender. Outre ses principes fondateurs de bon sens pour assurer la production de résultats dans des délais limités (questionnaire court, visite unique dans le ménage, standardisation du plan de tabulation), la principale innovation technique des enquêtes CWIQ est la saisie des données par lecture optique. Conçue pour être reconduite annuellement sur de larges échantillons, l'enquête CWIQ s'intègre dans un kit complet qui comprend toutes les étapes de l'opération, depuis l'organisation du terrain jusqu'à la production des résultats. Appliquée dans plusieurs pays africains ces dernières années, elle a prouvé sa viabilité. L'option « clef en main » de cette enquête procure des avantages évidents (« routinisation » des procédures de production des données et des résultats), mais est aussi un inconvénient (rigidité, faible marge de manœuvre des équipes locales).

LA MISE EN ŒUVRE SUR LE TERRAIN : DIAGNOSTIC ET PROPOSITIONS

Les lacunes régulièrement rencontrées dans la pratique

Les enquêtes sur la consommation et les conditions de vie, auxquelles on a usuellement recours pour la mesure de la pauvreté dans les pays pauvres, présentent souvent de graves défaillances qui restent négligées ou ignorées. La qualité et la portée des analyses qui en découlent soulèvent de sérieux problèmes. Globalement, le diagnostic mène à trois constats majeurs :

- la lourdeur des enquêtes et les difficultés de gestion qui s'ensuivent, compte tenu en particulier de l'insuffisance des compétences disponibles, empêchent la disponibilité rapide d'informations fiables, précises et à jour susceptibles de servir pour l'élaboration ou la réorientation des politiques ;
- l'absence de régularité et surtout de standardisation des méthodes d'enquêtes rend difficile les comparaisons temporelles, et donc la connaissance de la dynamique réelle de l'économie ainsi que l'évolution des indicateurs ;
- enfin, la multiplication des enquêtes auprès des ménages depuis la fin des années quatre-vingt n'a pas profité au renforcement institutionnel des instituts nationaux de statistique (INS). L'absence de coordination des différents bailleurs de fonds, chacun arrivant avec des demandes et procédures de financement spécifiques, sur lesquelles les INS n'ont aucune prise, a eu un effet désastreux sur la capacité de programmation des activités (balkanisation des différentes directions, course à la captation de la rente des projets, etc.).

En fait, la faible implication des utilisateurs potentiels des données (analystes et décideurs) dans la conception et la mise en œuvre des

enquêtes, et réciproquement la participation limitée des responsables des opérations sur le terrain à la phase d'exploitation et d'analyse, nuisent à l'efficacité et à la pertinence du dispositif. Les premiers n'ont pas une pleine maîtrise des contraintes sous-jacentes aux enquêtes statistiques et des critères de base à respecter. Les seconds ne sont pas suffisamment sensibilisés sur l'intérêt et les finalités de l'opération, et donc ne mesurent pas l'importance des degrés de précision et de rigueur nécessaires. A ce cloisonnement des tâches dissociant la collecte et l'analyse vient s'ajouter la déconnexion entre, d'une part, les deux phases de production et d'exploitation des données et d'autre part, le processus de définition des politiques qui pourraient en être tirées. Dans de telles conditions, l'inadéquation et/ou la fiabilité limitée des informations recueillies ne sont guère surprenantes.

Loin d'être circonscrites à une enquête ou à un pays particulier, les défaillances des dispositifs de mesure et de suivi de la pauvreté sont généralisées dans les régions les plus touchées par ce phénomène. Pour illustrer et mettre en exergue les faiblesses des enquêtes statistiques mises en œuvre, nous présenterons quelques exemples concrets. Notamment, une étude visant une approche comparative de la pauvreté urbaine dans trois pays d'Afrique de l'Ouest (DIAL, 2000a) a permis d'établir un diagnostic précis sur la qualité de 14 enquêtes auprès des ménages réalisées entre 1995 et 1998 portant sur la consommation et les conditions de vie (8 en Côte-d'Ivoire, 3 au Mali et au Sénégal), ainsi que sur 6 enquêtes démographiques et de santé (EDS : 2 par pays). L'exploitation des fichiers de base du premier groupe d'enquêtes a nécessité, en amont, un important travail d'apurement, d'harmonisation des nomenclatures et de redressement des données aberrantes, afin d'améliorer la robustesse des estimations. Cependant, et malgré les efforts déployés, les résultats obtenus restent éminemment fragiles du fait de la piètre qualité des enquêtes. En se focalisant sur quelques unes des lacunes les plus fréquentes, les constats sont les suivants :

- le principal problème des enquêtes, prises individuellement, tient à la qualité des données collectées. Quasiment aucune des 14 opérations statistiques portant sur les conditions de vie de la population n'aurait passé avec succès l'épreuve de validation suivant les critères standards internationaux en la matière. Si la mesure de la consommation, par nature plus complexe à estimer, est la première en cause, elle est loin d'être la seule. Des champs thématiques (activité, emploi) et des variables (ménages), *a priori* beaucoup plus simples à appréhender, sont aussi touchés. Dans de nombreux cas, les données n'ont pas

été apurées et les tests minimaux de cohérence sont insuffisants ;

- dans une perspective comparative, la première source d'incohérence résulte de l'absence d'une méthodologie claire et pertinente, commune aux enquêtes (plan de sondage, nomenclature, mode de collecte, formulation des questionnaires, procédures d'apurement). Compte tenu de l'absence totale de standardisation des méthodes d'enquêtes, il est dans de nombreux cas difficile de savoir si le sens des évolutions temporelles de pauvreté ou les classements inter-pays dérivés des enquêtes sont imputables à des phénomènes économiques réels et interprétables ou à des problèmes liés aux informations statistiques collectées.

Plus spécifiquement, concernant le plan de sondage :

- l'extrême variabilité de la taille des échantillons (par exemple, de moins de 300 à plus de 3 000 ménages pour les capitales) réduit la comparabilité des estimateurs ;
- la définition des limites géographiques de la capitale n'est pas constante (capitale administrative versus agglomération y compris banlieues) ;
- le champ « *autres villes* » (hors capitale), très hétérogène dans la réalité, est mal appréhendé du fait de la faible taille d'échantillons couvrant des agglomérations différentes d'une enquête à l'autre. Ce problème remet en question la fiabilité des résultats au niveau de l'ensemble des zones urbaines.

Concernant la mesure de la consommation, on note :

- une sous-estimation massive et variable, notamment dans les « *enquêtes prioritaires* », qui utilisent des listes de produits par grands postes incomplètes et fixées à l'avance dans le questionnaire ;
- une prise en compte non systématique de l'autoconsommation. Ce problème est inversement proportionnel au niveau d'urbanisation ;
- l'inexistence d'informations sur les prix régionaux permettant de déflater la consommation en dehors de la capitale ; la mauvaise estimation de la saisonnalité infra-annuelle et les incertitudes sur les périodes de référence temporelle concernant les questions rétrospectives qui entachent l'annualisation de la consommation, notamment en phases de forte inflation (cf. période post-dévaluation).

Tous ces facteurs concourent à penser que la qualité des informations va en décroissant des plus grandes villes au milieu rural.

Encadré 2

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

Outre les questions méthodologiques soulevées ci-dessus, les mesures monétaires de la pauvreté et leurs suivis 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, et 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
Alimentaire	39	35	48	50	44

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

Notre deuxième exemple, repris du dernier Rapport sur le développement dans le monde (2000/01), illustre les implications des choix méthodologiques sur les indicateurs de pauvreté monétaire. Il montre combien les taux de pauvreté peuvent différer selon que l'on prenne en compte ou non une échelle d'équivalence, les économies d'échelle à l'intérieur des ménages, ou encore le type de corrections des données dans l'échantillon.

*Taux de pauvreté selon différentes hypothèses
en Amérique latine et Caraïbes, aux alentours de 1996
(seuil de pauvreté : 2 dollars PPA par jour et par personne)*

Les hypothèses	Moyenne	Ecart-type
Echelle d'équivalence	41,3	4,5
Economies d'échelle	44,1	2,3
Valeurs manquantes et nulles	49,1	1,9
Sous représentativité	33,5	11,6
Ensemble des options	40,1	13,0

Source : Banque mondiale (2001).

Le troisième exemple met en évidence la fragilité des comparaisons internationales de pauvreté, suivant le mode de calcul du facteur de conversion en parité de 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 officiels estimés par la Banque mondiale ou ceux dérivés de véritables indices harmonisés des prix à la consommation (IHPC). Ainsi, Niamey est la ville la plus pauvre selon l'IHPC, et l'incidence y est 8 fois supérieure à celle d'Abidjan, capitale la mieux classée (24 % et 3 % resp.). Selon la PPA Banque mondiale, l'incidence de la pauvreté ne serait plus que de 10 %. Elle serait moins de 2 fois supérieure à celle d'Abidjan et la ville se situerait en 4^e position. Le coefficient des rangs des deux séries atteint à peine 0,6. Les tests de dominance montrent que les différences de classement apparaissent quel que soit le seuil retenu. Donc, non seulement la PPA Banque mondiale est ostensiblement fautive, mais elle fournit des classements entre pays incohérents, alors que ces derniers constituent des critères d'attribution de l'aide internationale.

*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							
	Calcul PPA	Niamey	Ouaga-dougou	Bamako	Dakar	Cotonou	Lomé	Abidjan
Indice harmonisé des prix		23,8	22,7	16,6	13,2	12,7	8,8	2,9
Banque mondiale		9,9	13,1	16,9	7,6	11,0	3,0	5,5

Source : Backiny-Yetna, Torelli (2000).

Enfin, ces incohérences ne touchent 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 : Tiré de DIAL (2000b) et compléments des auteurs.

Les exemples présentés ci-dessus sont loin de constituer des cas isolés. Ils peuvent malheureusement être multipliés à l'envie. Ainsi, Madagascar est un des pays d'Afrique où le dispositif d'enquêtes sur

les ménages est depuis le début des années quatre-vingt-dix parmi les plus riches du continent : une enquête intégrale en 1993/94 suivi de 3 enquêtes prioritaires (1997, 1999, 2001). De plus, les ressources humaines travaillant à l'institut de statistique y sont parmi les plus qualifiées et sont appuyées par des économistes internationaux de très haut niveau. Ces conditions favorables n'ont cependant pas été suffisantes pour éviter les écueils en termes de cohérence des données. La consommation des ménages issue des enquêtes représente entre un tiers et la moitié de la consommation privée issue des comptes nationaux². Ce ratio n'atteint pas un quart pour la consommation non alimentaire et un huitième pour les services (Cour, 2001). En fait, et c'est bien le problème générique des enquêtes multi-objectifs (telles que les enquêtes prioritaires, intégrales, LSMS, etc.), la multiplicité des thématiques abordées conduit à tout chercher à mesurer, mais à le faire avec un niveau d'erreur inacceptable. Une expertise détaillée des fichiers des enquêtes de 1993 et 1997 et des deux enquêtes démographiques et de santé (EDS 1992 et 1997) sur l'anthropométrie des enfants (Waltisberger, 1999) met en évidence la moindre fiabilité des premières. Pour l'année 1997, les premières font état d'un taux d'émaciation (poids/taille) de 18 % contre 10 % pour les secondes. Quasiment toutes les thématiques posent problème : l'éducation (avec un accroissement tout à fait irréaliste d'un million d'élèves entre 1993/94 et 1997), l'emploi (la proportion de cadres salariés aurait augmenté de 234 % en 3 ans), l'agriculture (la production de paddy, estimée à environ 2,5 millions de tonnes les deux années, correspond à un rendement de 1,1 t/ha sur une superficie de 2,3 millions d'hectares en 1993 contre un rendement de 2,2 t/ha sur une superficie de 1,2 million d'hectares en 1997), la santé, le secteur informel, etc.

D'un point de vue général, *les erreurs de mesure sont beaucoup plus graves que les erreurs de sondage*. Pourtant, les considérations méthodologiques, lorsqu'elles existent, se focalisent sur le second point. Les enquêtes sont peu ou pas documentées, ce qui entraîne une perte de mémoire du déroulement et des problèmes rencontrés et rend hasardeuse la nécessaire évaluation critique des données.

Par ailleurs, il convient de souligner le faible souci de rigueur dans les analyses produites en aval des opérations statistiques. Ce constat s'explique en partie par l'absence de données de qualité. Mais le fait que les analystes ignorent ou masquent les lacunes des enquêtes, et réalisent des études approximatives dont la validité est incertaine, n'incite pas non plus à la production d'informations fiables et

2. Ce phénomène n'est pas circonscrit à Madagascar comme le montrent Srinivasan (2001) à propos de l'Inde ou Naudet (2000) pour 13 pays africains. Il faut souligner à ce sujet que la fiabilité des comptes nationaux est également incertaine.

pertinentes. On aboutit ainsi à un cercle vicieux. Pour illustrer ce problème, il n'est pas rare de constater qu'au niveau national, et dans une moindre mesure au niveau international, la publication de documents officiels truffés d'incohérences grossières (niveau et structure de consommation, incidence de la pauvreté, extrapolations douteuses, etc.) ne semble soulever aucune réaction. A titre d'exemple, des résultats plus qu'étonnants ont été avancés dans des études sur la pauvreté au Mali sans qu'ils soient ni mis en doute ni commentés (DIAL, 2000a) :

- un niveau de consommation par tête de 440 dollars en 1989, plaçant le Mali devant le Ghana ou le Kenya, ne conduit les analystes ni à revoir leur méthode d'estimation ni à remettre en cause la fiabilité des données ;
- le constat d'une forte baisse de la dépense totale des ménages au niveau national équivalant à une dégradation du pouvoir d'achat de 50 % de 1989 à 1994 est donné sans aucune interrogation vu le caractère peu probable d'une telle évolution ;
- la lecture du Rapport sur le développement humain au Mali permet d'apprendre que « *la pauvreté augmente au Mali entre 1994 et 1996 car l'indice numérique de pauvreté est passé de 68,8 % à 71,6 %. (...) Entre 1996 et 1998, on assiste à un début de baisse de l'incidence de la pauvreté : l'incidence qui était de 71,6 % en 1996 tombe à 69 % en 1998* », alors qu'il n'existe aucune enquête nationale depuis 1994 permettant d'asseoir de telles affirmations...

Le faible niveau, sinon l'absence, de réflexion sur la pertinence des analyses dénote *a priori* l'intérêt limité que les décideurs et experts à tous les niveaux portent sur la disponibilité d'un diagnostic quantitatif fiable. Loin d'être spécifiques au cas du Mali, ces déficiences sont largement généralisées.

Eléments d'interprétation d'un échec programmé

Finalement, on est en droit de s'interroger pour savoir si, en Afrique tout particulièrement, la multiplication des enquêtes auprès des ménages au cours de la période récente a permis d'améliorer la connaissance qu'on a de la pauvreté et des inégalités. La réponse à cette question est loin d'être triviale. La masse d'informations existantes et accessibles s'est indubitablement accrue. Mais dans le même temps, la qualité des données s'est tout aussi indubitablement

détériorée (Deaton, 1995)³. Ce travers, largement sous-estimé, est générateur d'effets pervers contre-productifs.

D'une part, au sein des pays, les chiffres les plus fantaisistes circulent et la capacité à en faire la critique en retournant aux données de base (traitement primaire des enquêtes) est quasiment inexistante. Les statisticiens professionnels ont plus intérêt à « courir l'enquête », qui même mal faite aura au moins la vertu de leur procurer des ressources pour compenser des salaires dérisoires, qu'à assurer un minimum de cohérence.

D'autre part, l'exploitation de seconde main des enquêtes par les équipes d'universitaires du Nord ne concourt pas à l'amélioration de cette situation. Outre leur (souvent) faible connaissance du terrain, des conditions et des procédures de traitement de base (entretenue par l'absence de documentation), la logique de publication qui régit le monde universitaire et les critères d'évaluation des revues académiques ne les incitent pas à centrer leur attention sur la qualité des données. Trop souvent, un diagnostic critique un peu poussé conduirait à refuser d'utiliser les enquêtes en question. Mais accepter ce verdict reviendrait à se priver de l'avantage comparatif que constitue le fait d'avoir pu se procurer une base de données non encore exploitée par des concurrents potentiels. De plus, la sur-valorisation de la formalisation et de l'instrumentation (économétrique) par les économistes du développement contribue à accorder une importance marginale à la qualité des données utilisées. Ainsi dans la plupart des études, lorsque ce problème n'est pas simplement occulté, la démarche la plus courante consiste à le mentionner succinctement en introduction, pour ensuite dérouler le raisonnement et les conclusions, comme si la question de la qualité n'avait aucune importance sur les résultats obtenus. Enfin, et dans le meilleur des cas, lorsqu'une véritable évaluation des données est menée à bien, celle-ci n'a aucun impact dans le pays d'origine, tant la déconnexion entre les deux mondes (académique au Nord, technique et politique au Sud) est grande (Roubaud, 2000).

Finalement, la multiplication des enquêtes donne l'impression que la connaissance a progressé, mais les images que ces informations véhiculent pourraient n'avoir qu'un rapport très lointain avec les phénomènes qu'elles sont censées mesurer. C'est d'autant plus

3. Pour tous ceux qui en douteraient, il suffit de comparer les publications tirées de la génération d'enquêtes entreprises à la suite des indépendances, dans les années soixante (entre autres pour l'Afrique francophone), avec une très forte composante d'assistance technique, et celles disponibles aujourd'hui. Ce constat permet en outre de montrer que les déficiences actuelles ne résultent pas d'un quelconque problème structurel lié aux difficultés insurmontables à saisir les activités, la consommation et les comportements des ménages en Afrique, mais sont la conséquence directe de plusieurs décennies d'ajustement budgétaire et d'affaiblissement institutionnel des administrations publiques africaines.

regrettable que les résultats de ces enquêtes sont ensuite compilés dans des bases de données internationales. A titre d'exemple, Deiniger et Squire (1996) ont rassemblé, à partir de rapports d'enquêtes, une série de 2 600 observations sur les mesures d'inégalité, sur 112 pays pour la période 1947-1974. Un travail sérieux (bien qu'insuffisant⁴) d'analyse critique les a conduit à juger que seulement 700 d'entre elles pouvaient être classées comme de « très bonne qualité », parmi lesquelles très peu en Afrique. Cette labellisation n'a cependant pas empêché des armées d'économistes de se lancer dans la production en série d'équations de croissance et sur les inégalités, sans la moindre précaution d'usage. Srinivasan (2001), comme d'autres auteurs non moins prestigieux avant lui (Fields, 1994 ; pour les pays de l'OCDE : Atkinson et Brandolini, 1999), porte un jugement extrêmement sévère sur ce qu'il appelle « l'industrie de l'analyse par régression de la croissance ».

Ce problème est loin de ne concerner que les enquêtes auprès des ménages. Il touche l'ensemble des systèmes d'information statistique en Afrique (comptabilité nationale, agriculture, investissement, balance des paiements, population, etc.⁵). Parallèlement aux responsabilités internes d'États et d'administrations publiques défaillantes, il convient de ne pas minimiser celles des organisations internationales, au premier rang desquels la Banque mondiale, et plus marginalement le PNUD (en ce qui concerne la pauvreté). En publiant des bases de données internationales⁶ à partir d'informations souvent déficientes, voire absurdes, ces institutions, ainsi que certains chercheurs de renom, remplissent une fonction de légitimation qui dédouane les utilisateurs de toute précaution d'usage et incite à tous les abus. Cette logique perverse a été magistralement mise en lumière dans un article de J.-D. Naudet (2000).

Alors, plutôt que de publier allègrement des chiffres faux, vaut-il mieux ne rien diffuser du tout ? Une telle position est clairement intenable. Mais il convient de reconnaître que la définition des politiques est fonction de la qualité du diagnostic qui est porté, qui lui-même dépend en amont de la fiabilité des informations qui ont servi à

4. Outre le fait que les enquêtes auprès des ménages ne peuvent intrinsèquement fournir que des mesures très imparfaites des inégalités (problème des queues de distributions, de la dispersion individuelle, etc.), l'absence de documentation des enquêtes dans de nombreux PED limite considérablement le diagnostic que l'on peut porter sur leur qualité et leur fiabilité. Seul un retour aux données de base permettrait d'assurer un jugement robuste sur les erreurs de sondage et de mesure. Une telle entreprise semble hors de portée.

5. Voir Deaton (1995) pour une présentation synthétique des questions de qualité des données dans les PED.

6. Nous avons mentionné la base de données de Deiniger et Squire sur les inégalités, mais la critique s'applique aussi bien pour celle de Summers et Heston sur les PIB en PPA ou encore celles de la Banque mondiale ou du FMI sur les séries de PIB et les principaux agrégats de la comptabilité nationale.

sa formulation. L'enjeu est de taille puisque le sort de populations entières, parmi les plus démunies, en dépend. Il faut arrêter de faire semblant de savoir et rééquilibrer les efforts en faveur de l'information de base. Le travail ingrat et mésestimé des statisticiens doit retrouver la place première qui lui revient. Les propositions qui suivent visent modestement à contribuer à cette œuvre de longue haleine.

Quelques principes de bases pour remédier aux lacunes et mettre sur pied des dispositifs performants

La nécessaire mise en place de dispositifs fiables de suivi de la pauvreté, dans le cadre des nouvelles politiques et de leur évaluation, impose une rupture radicale avec les pratiques passées. Cette rupture doit être menée parallèlement sur deux fronts tant ils sont étroitement imbriqués : sur le plan technique, en matière de production et d'analyse statistiques, et sur le plan institutionnel, afin de renforcer les organismes des pays du Sud en charge du système d'informations économiques et sociales. La liste des recommandations ci-dessous peut sembler de simple bon sens. Pourtant, l'expérience montre qu'elles ne sont pas généralement respectées. Ce catalogue de bonnes pratiques constitue une plate-forme minimale pour contrecarrer les effets engendrés par la baisse des standards de qualité depuis quinze ans. Et ce d'autant plus que la nouvelle génération d'enquêtes, lancées dans l'urgence pour la finalisation des DSRP, augure mal d'une amélioration rapide de la situation.

Dispositif et périodicité pour assurer la cohérence des indicateurs de suivi dans le temps

1. Compte tenu des ressources humaines et financières locales, et de la complexité de la mesure, il n'est pas raisonnable de fonder le dispositif statistique de suivi annuel sur des enquêtes lourdes de type budget/consommation, LSMS ou conditions de vie. Les enquêtes prioritaires sont à proscrire, si tant est que l'on cherche à mesurer correctement la consommation des ménages. Le mythe de « l'enquête légère » sur la consommation a fait long feu.
2. Le suivi précis de la pauvreté monétaire ne devrait donc être entrepris que sur la base d'une périodicité supra-annuelle (tous les cinq ans par exemple). Il ne peut être dérivé que d'enquêtes qui appréhendent de manière satisfaisante la consommation et/ou les revenus, à la fois en moyenne *et* du point de vue de la dispersion, sur une base méthodologique homogène dans le temps. En particulier, l'utilisation de deux types d'enquêtes différents pour mesurer le même phénomène (par exemple enquêtes intégrales/

- enquêtes prioritaires pour estimer la consommation) n'est pas pertinente et est source de confusion.
3. Pour des raisons analytiques (l'emploi est la principale source de revenu des ménages, en particulier des ménages pauvres) et de faisabilité, les enquêtes-emploi constituent le meilleur candidat pour devenir le principal pilier du dispositif d'enquêtes auprès des ménages. Sur ce cadre de référence, qui fournit des indicateurs intermédiaires de lutte contre la pauvreté, il convient de greffer des modules thématiques variables suivant les années.
 4. De plus, la mise en place d'un dispositif pérenne d'enquêtes auprès des ménages doit se faire de façon progressive et s'inscrire dans la durée. Ceci pourra impliquer, dans un premier temps, une couverture géographique limitée, s'élargissant dans le temps à mesure que le processus d'enquête sera maîtrisé.
 5. Quoi qu'il en soit, les opérations « coup de poing », qui ne s'inscrivent pas dans le programme de travail de base des INS et ne répondent qu'aux préoccupations divergentes des différents bailleurs de fonds, dont le principal effet est de déstabiliser les institutions locales, doivent être abandonnées.

Terrain et procédures pour assurer la qualité des données

1. L'accent doit être porté sur le contrôle en amont des données de base, sans attendre la phase de saisie pour tenter de corriger les erreurs les plus grossières.
2. Des nomenclatures officielles doivent être élaborées et appliquées uniformément à toutes les enquêtes relevant ces informations. Au minimum, elles doivent couvrir le descriptif socio-démographique des ménages et des individus ainsi que leurs activités économiques (branche, secteur, produit, profession, statut dans l'emploi, etc.).
3. Toute enquête doit être accompagnée d'un document méthodologique et financier faisant état des objectifs, du déroulement de la collecte, des problèmes rencontrés, des procédures d'apurement et de redressement utilisées, ainsi que des principaux concepts/définitions et du dessin d'enregistrement des fichiers. Les questions d'organisation et les coûts doivent y être consignés. Cette condition est essentielle pour consolider deux fonctions de base : le jugement critique sur le contenu des informations et la capitalisation des savoirs.

4. Tous ces principes militent en faveur de l'adoption de *chartes ou de standards de qualité* (avec, pourquoi pas, la certification de normes de type ISO en matières d'enquêtes) en s'inspirant de l'expérience internationale en la matière. En effet, une fois les résultats produits, rien ne ressemble plus à une enquête qu'une autre enquête. Pourtant toutes ne se valent pas. Il doit être possible de classer, sur des critères objectifs, deux opérations, en fonction de la fiabilité des données produites. Cette orientation permettrait de créer un système d'incitation/sanction favorisant l'amélioration de la qualité, système totalement inexistant aujourd'hui.

Renforcement institutionnel pour assurer la pérennité des dispositifs

1. La reconstruction de la capacité technique (*capacity building*) perdue au sein des INS est incontournable. L'apport de financements extérieurs ne saurait suffire à assurer la qualité des opérations. La sous-estimation de ce problème de compétences statistiques locales a conduit à l'échec de nombreuses enquêtes récentes, notamment en termes de qualité. La solution adoptée pour les enquêtes EDS (prise en charge par le Consultant privé *Macro International Inc.* de l'ensemble du système au niveau international), si elle a effectivement permis de disposer de produits finis exploitables et de qualité, n'est pas satisfaisante du point de vue de l'autonomisation et de l'appropriation par les équipes nationales.
2. La mise en place d'un système performant ne pourra pas faire l'économie d'une composante d'assistance technique massive et soutenue⁷, jusqu'à ce que la maîtrise des normes de qualité et des techniques d'analyse soit totalement internalisée.
3. Plus largement, la stabilisation de cadres qualifiés au sein des INS impose d'aborder frontalement les problèmes structurels dont ils souffrent : pillage des ressources humaines par les institutions plus prestigieuses, absence de recrutement de jeunes diplômés, questions salariales, mobilité, gestion des carrières, formation continue, etc.

7. Il faut souligner que le vivier des spécialistes internationaux dans le domaine statistique, ayant une réelle expérience du terrain en Afrique, est en voie d'extinction. Qui sont les successeurs de Ch. Scott en matière de plan de sondage, de P. François et D. Blaizeau pour les enquêtes auprès des ménages ou de M. Sérurier pour les comptes nationaux ? Ainsi, pour l'Afrique francophone, la réorientation de la politique de coopération de l'INSEE en direction des pays d'Europe de l'Est s'est traduite par un tarissement des compétences. Dans ce contexte peu porteur, la création en 1996 d'AFRISTAT pour les pays de la zone Franc constitue une notable exception.

4. Par ailleurs, il est nécessaire d'exercer une pression forte pour que les gouvernements africains dégagent des ressources supplémentaires sur le budget national pour le système statistique.
5. Enfin, la coordination des bailleurs de fonds appuyant les INS doit être méthodiquement planifiée.

Valorisation des données pour assurer la fonction sociale et démocratique de l'accès à l'information

1. Il convient de procéder à des expertises systématiques et indépendantes de professionnels pour valider les données, afin de pallier la confusion d'intérêt entre producteurs et utilisateurs des statistiques.
2. Il faut appuyer la création de pôles d'analyse d'experts nationaux, à l'intérieur et à l'extérieur des INS. En particulier, le cantonnement des INS à la seule production statistique doit être combattu, au profit d'une meilleure intégration entre collecte et analyse des données.
3. Il faut éviter la division inégale du travail entre production statistique au Sud et analyse économique au Nord. Un équilibre doit être trouvé entre accessibilité des données aux chercheurs nationaux et internationaux (bien public) et rentabilisation des investissements locaux en matière de production d'information. Un transfert d'expertise doit être exigé en faveur des INS de la part des utilisateurs des données extérieurs à l'institution.
4. L'organisation de débats contradictoires sur les résultats des enquêtes dans les pays doit être systématiquement promue. Un effort de formation et de diffusion en direction des médias locaux doit être consenti pour accroître la demande sociale en matière d'enquêtes et d'analyses sur la pauvreté.
5. Plus largement, la mise en place d'instruments statistiques de mesure et de suivi ne peut être une fin en soi : encore faut-il que les chiffres et analyses fournis par ces instruments soient utilisés. La dissémination auprès de la société civile de chaque pays en développement des informations ainsi obtenues par les administrations statistiques devrait être encouragée. Les années récentes ont vu apparaître une demande, en provenance de groupements de la société civile, d'informations quantitatives qui leur permettent de mieux connaître la situation économique et sociale, et de mieux mesurer les résultats des politiques de leurs gouvernants. Dans des sociétés en voie de démocratisation, les demandes de résultats concrets se font plus pressantes et les

populations attendent des réponses de leurs gouvernements. Il est maintenant largement reconnu que, dans les pays en développement, la pauvreté ne sera vaincue que si la société et les gouvernements de ces pays – et non les seules agences d'aide – se mobilisent à cette fin. Une large dissémination des informations existantes sur l'état et l'évolution de la pauvreté apparaît comme un élément favorisant une telle mobilisation de la société civile. Elle permet aussi d'espérer que, sous la pression d'une opinion publique informée, les gouvernements de ces pays assumeront pleinement leurs responsabilités dans ce domaine.

CONCLUSION

Les dispositifs de mesure de la pauvreté sont amenés à jouer un rôle crucial pour l'élaboration, le suivi et l'évaluation des nouvelles politiques internationales de développement. Or force est de constater que dans les pays pauvres ces dispositifs, et plus largement les systèmes d'informations statistiques en général, présentent de telles déficiences qu'il est peu probable qu'ils puissent remplir effectivement la fonction qui leur est assignée. La situation est tellement catastrophique qu'un expert international reconnu en était conduit à se demander si « *aujourd'hui, la priorité des priorités n'est pas la lutte... contre la pauvreté des systèmes d'information existants* » (Cour, 2001). De ce fait, il est loin d'être assuré que la multiplication des enquêtes ait fait (ou conduise à faire) progresser les connaissances sur cette question. Paradoxalement, c'est dans les pays les plus affectés par la pauvreté que ce phénomène est le plus mal connu.

A ce jour, la mesure de ce problème de fond n'a pas été prise par les institutions tant nationales qu'internationales. Le diagnostic établi ici est certes parcellaire et il serait tout à fait opportun de procéder à une évaluation approfondie et plus systématique des performances comparées des dispositifs existants. Mais au-delà des nuances probables auxquelles conduirait un tel exercice, en fonction des champs d'application et des pays, on est en droit de penser qu'elle ne ferait que confirmer nos conclusions. Pour ne pas nous contenter de sonner l'alarme, nous proposons un certain nombre de pistes concrètes pour remédier à cet état de fait. Cependant, si les solutions préconisées doivent pouvoir faire l'objet d'un relatif consensus sur la forme et ne pas être hors de portée des ressources financières et humaines disponibles, notamment dans les pays bénéficiant de l'Initiative PPTE, nous restons sceptiques quant à la volonté politique de les mettre en œuvre, aussi bien des autorités publiques que des bailleurs de fonds, tant elles constituent une rupture radicale avec les pratiques passées ou en vigueur. En tout état de cause, elles exigent que la réhabilitation des

administrations publiques, et dans le cas d'espèce, des INS, soit prise à bras le corps, et que le discours officiel sur le « mieux d'État » cesse de servir de déguisement à la vieille antienne du « moins d'État ».

BIBLIOGRAPHIE

- AFRISTAT (1998), « État du système statistique dans les États membres d'Afristat. Rapport de synthèse de l'enquête réalisée en 1996 », Bamako, Mali, série Etudes n° 1.
- Atkinson A.B., Brandolini A. (1999), *Promise and Pitfalls in the Use of « Secondary » data Sets: Income Inequality in OECD Countries*, mimeo, Oxford, Nuffield College.
- Backiny-Yetna P., 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*, Banque mondiale, Paris.
- Banque mondiale (2001), *Rapport sur le développement dans le monde 2000/01: combattre la pauvreté*, Editions Eska, Paris (version anglaise publiée en 2000 par Oxford University Press, New York).
- Booth D. (2001), « Overview of PRSP processes and monitoring », in ODI, *PRSP Institutional Study: Final Report*, London, pp. 1-63.
- Cornia G.A., Jolly R., Stewart F. (1987), *L'ajustement à visage humain : protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance*, Unicef/Economica, Paris.
- Couedel A., Hentschel J. (2001), « Données et mesure de la pauvreté », in Banque mondiale, *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, chapitre 3, version pour commentaires, disponible sur le site de la Banque mondiale [www.worldbank.org/poverty/strategies], avril.
- Cour J.-M. (2001), *Compte-rendu de la mission pour le PAGDI, Madagascar 29 novembre – 3 décembre 2000*, mimeo.
- Deaton A. (2000), *The Analysis of Household Surveys. A Microeconomic Approach to Development Policy*, World Bank, John Hopkins University Press, Baltimore and London.
- Deaton A. (1995), « Data and Econometric Tools for Development Analysis », in Behrman J., Srinivasan T.N. (eds), *Handbook of development economics*, vol. 3A, North Holland, Elsevier, pp. 1785-1882.
- DIAL (2000a), *Etude de la pauvreté urbaine en Afrique de l'Ouest. Côte-d'Ivoire, Mali, Sénégal*, rapport rédigé pour la Banque mondiale, Paris.
- DIAL (2000b), *Concepts, mesures et suivi de la pauvreté*, rapport rédigé pour la DGCID, Paris.
- Dubois J.-L. (1996), « L'expérience du programme Dimensions sociales de l'ajustement. Apports méthodologiques et réflexions d'ensemble », *Cahiers de Sciences Humaines*, vol. 32, n° 2, ORSTOM édition, pp. 379-402.

- Fields G. (1994), « Data for measuring poverty and inequality changes in the developing countries », *Journal of Development Economics*, vol. 44, n° 1 (June), Amsterdam, North Holland, pp. 87-102.
- Grimm M., Guénard C., 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.
- Naudet J.-D. (2000), « Les « guignols de l'info ». Réflexions sur la fragilité de l'information statistique », in Jacob J.-P., dir., *Sciences sociales en Afrique: les rendez-vous manqués*, PUF, Collection Enjeux, Nouveaux Cahiers de l'IUED n° 10, Paris/Genève, pp. 31-55.
- Rubio G., Subbarao K., Prenzushi G. (2001), « Suivi et évaluation », in Banque mondiale, *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, chapitre 4, version pour commentaires, disponible sur le site de la Banque mondiale [www.worldbank.org/poverty/strategies], avril.
- Roubaud F. (2000), « Le projet MADIO à Madagascar : objectifs, démarches, résultats », *Stateco*, n° 95/96/97, INSEE, France, pp. 5-24.
- Srinivasan T.N. (2001), « Croissance et allègement de la pauvreté : les leçons tirées de l'expérience du développement », *Revue d'économie du développement*, n° 1-2, PUF, Clermont-Ferrand, pp. 115-168.
- Waltisberger D. (1999), *Compte-rendu de mission à Tananarive, pour le compte de Macro International Inc.*, mimeo, novembre.

Razafindrakoto Mireille, Roubaud François. (2002)

Les dispositifs existants de suivi de la pauvreté : les faiblesses des enquêtes classiques auprès des ménages

In : Cling J.P. (ed.), Razafindrakoto Mireille (ed.), Roubaud François (ed.). Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté

Paris (FRA) ; Paris : Economica ; DIAL, 313-338. ISBN 2-7178-4417-1