
CHAPITRE XIII

Deux outils originaux de suivi de la pauvreté : l'enquête 1-2-3 et les Observatoires Ruraux

*Mireille Razafindrakoto
François Roubaud*

MALGRE LEUR IMPORTANCE DE PREMIER PLAN, les dispositifs de mesure et de suivi de la pauvreté restent encore un des points faibles des processus DSRP en cours. Dans le chapitre XI, nous avons exposé les principales défaillances des enquêtes auprès des ménages telles qu'elles sont effectivement mises en œuvre dans les pays pauvres, notamment en Afrique. Nous avons proposé un certain nombre de pistes de réflexion pour remédier à ces lacunes. Pour aller au-delà de ces principes normatifs, nous présentons ici deux instruments originaux appliqués avec succès sur le terrain dans différents pays en développement : l'enquête 1-2-3 et les Observatoires Ruraux¹. Ces deux systèmes d'enquêtes illustrent la possibilité de réunir un certain nombre de critères de base pour la construction d'un dispositif pertinent. Après une présentation générale de ces deux opérations statistiques, basée principalement sur l'exemple de Madagascar qui constitue à ce jour le terrain d'expérimentation le plus avancé, nous mettrons en perspective leurs atouts et leurs limites respectives, notamment en les comparant aux propriétés des autres types d'enquêtes portant sur les mêmes thèmes. Enfin, nous relèverons les caractéristiques communes de mise en œuvre de ces deux outils,

1. Ce chapitre utilise entre autres comme éléments de base différents documents de présentation plus détaillée des enquêtes. Quelques références peuvent être mentionnées pour les enquêtes 1-2-3 : Rakotomanana, Ramilison et Roubaud (2000) ; Rakotomanana, Ravelosoa et Roubaud (2000) ; DIAI. (2000c). Pour les observatoires ruraux, voir Droy, Ratovoariny et Roubaud (2000).

afin de dégager les principaux points forts qui ont présidé à leur succès. Nous insisterons en particulier sur les caractéristiques qui les distinguent des dispositifs classiques et leur permettent de pallier en partie les défaillances de ces derniers. Quelques résultats d'analyses partant des données issues de l'application de ces deux outils à Madagascar seront exposés à titre d'illustration. En mettant en avant des chiffres et des conclusions qui habituellement font défaut pour l'élaboration et l'évaluation des politiques, nous dégagerons des pistes concrètes pour améliorer l'état des connaissances en matière de pauvreté et pour répondre aux interrogations des décideurs, tout en démontrant la possibilité de les réaliser à moindre frais.

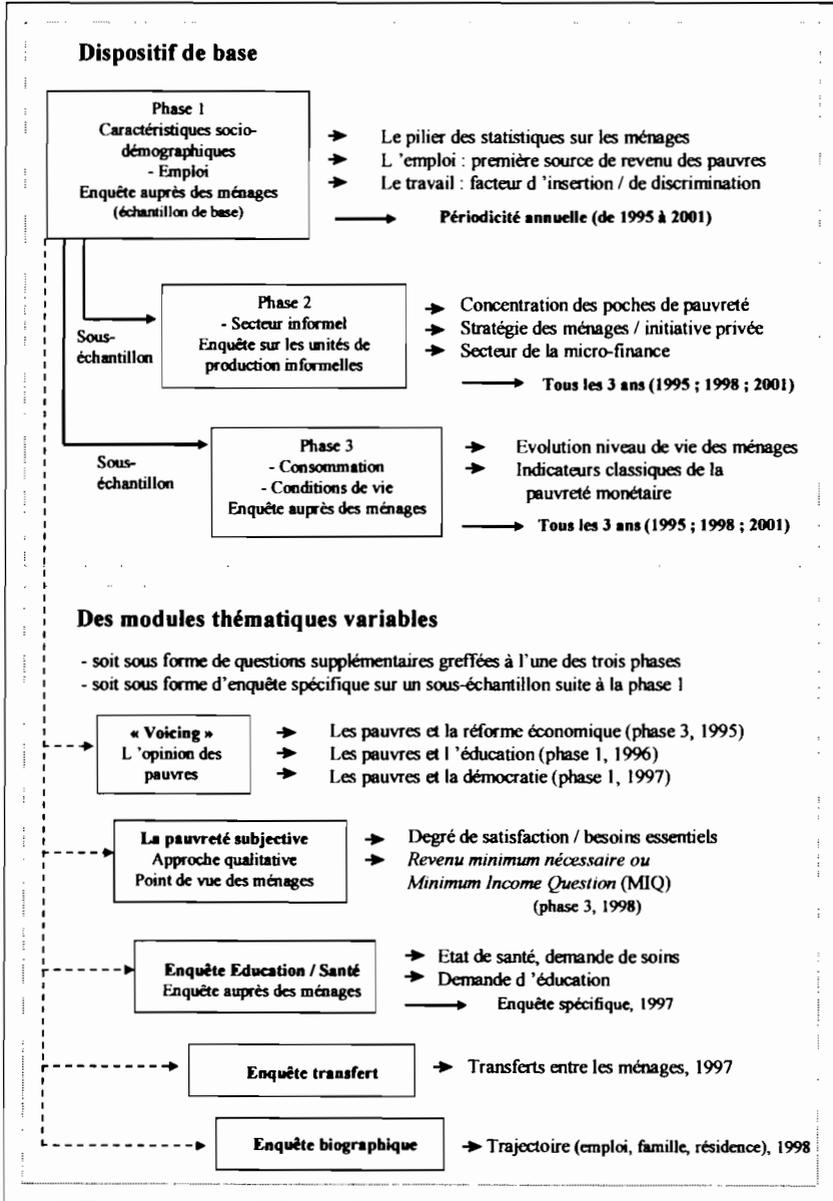
PRESENTATION DES DEUX SYSTEMES D'ENQUETES

L'enquête 1-2-3 : un dispositif léger et flexible pour le suivi de la pauvreté et de la gouvernance urbaine

Initialement conçue au début des années quatre-vingt-dix pour appréhender le secteur informel (Roubaud, 1992), l'enquête 1-2-3 a été progressivement élargie à la mesure et au suivi de la pauvreté et de la gouvernance urbaine, en s'adaptant ainsi à la montée en puissance de ces thématiques, qui constituent aujourd'hui le cœur des politiques de développement. Après une première expérimentation partielle au Mexique (1986, 1989), l'enquête 1-2-3 a été appliquée pour la première fois dans son intégralité au Cameroun en 1993 (Roubaud, 1994b). Sa méthodologie a ensuite été consolidée à Madagascar, où le dispositif a été mis en place en 1995 et est aujourd'hui toujours en vigueur. Circonscrite dans un premier temps à la capitale, après cinq années de mise en œuvre réussie, elle a été étendue en 2000 aux sept principaux centres urbains du pays. L'enquête 1-2-3, forte de ces succès, a essaimé depuis quelques années. Elle a été réalisée, est en cours de réalisation ou en projet sur trois continents : en Afrique (Maroc, sept capitales d'Afrique de l'Ouest), en Amérique latine (Salvador, Bolivie, Colombie, Equateur, Pérou, Venezuela) et en Asie (Chine, Bangladesh). Par son architecture flexible, l'enquête 1-2-3 est conçue comme un cadre générique, qui respecte un certain nombre de caractéristiques communes mais dont les configurations sur le terrain varient en fonction des besoins et des spécificités des systèmes d'informations existants dans les différents pays.

Fondée sur le principe de la greffe d'enquêtes, l'enquête 1-2-3 est constituée d'un dispositif de trois enquêtes emboîtées, touchant des populations statistiques différentes : individus, unités de production, ménages.

SCHEMA XIII.1.- Le dispositif général de l'enquête 1-2-3 : l'exemple de Madagascar



La première phase de ce dispositif est une enquête sur l'emploi, le chômage et les conditions d'activités des ménages (phase 1 : enquête emploi). Elle a pour vocation à être réalisée avec une périodicité annuelle (voire en continu), comme dans le cas de Madagascar depuis 1995. La thématique principale de cette phase est centrée sur le marché du travail. De plus, elle joue un rôle pivot dans l'élaboration d'un cadre beaucoup plus large d'enquêtes auprès des ménages. Deux techniques sont mobilisées pour étendre le champ des questions couvertes : les greffes d'enquêtes² et l'ajout de modules thématiques variables au questionnaire de base. Dans la première catégorie, on peut citer la phase 2 sur le secteur informel et la phase 3 sur la consommation, qui font partie intégrante de l'architecture de base du dispositif. Ces enquêtes de structure, plus complexes à mettre en œuvre, n'ont pas pour vocation à être effectuées chaque année, mais avec une périodicité supra-annuelle. Par exemple, au Mexique, la phase 2 est réalisée tous les deux ans, tandis qu'à Madagascar les phases 2 et 3 sont reconduites tous les trois ans (1995, 1998, 2001).

La deuxième phase consiste à réaliser une enquête spécifique auprès des chefs des unités de production informelles sur leurs conditions d'activité, leurs performances économiques, leur mode d'insertion dans le tissu productif et leurs perspectives (phase 2 : enquête sur le secteur informel). Enfin, la troisième phase est une enquête sur la consommation des ménages. Elle vise à estimer le niveau de vie des ménages, à mesurer le poids des secteurs formel et informel dans leur consommation, et à analyser les déterminants de la pauvreté (phase 3 : enquête sur la consommation, les lieux d'achat et la pauvreté).

A cette architecture de base viennent s'ajouter des opérations statistiques spécifiques, correspondant à des modules thématiques variables. Ces derniers peuvent prendre deux formes. Suivant une première configuration, ils se présentent comme des enquêtes à part entière appliquées à un sous-échantillon de ménages et/ou d'individus issus de la phase 1 (à l'instar de la phase 3), suivant le principe des greffes d'enquêtes. A Madagascar, les enquêtes SET97 sur la santé, l'éducation et les transferts, et BIOMAD98 sur les trajectoires biographiques (famille, migration, emploi) ont été réalisées dans ce cadre. Suivant une seconde configuration, différents modules thématiques peuvent être ajoutés au questionnaire de base des trois phases en fonction des besoins. On mentionnera, entre autres et toujours à Madagascar, les modules supplémentaires sur la perception des réformes économiques et le rôle de l'Etat (1995), la demande

2. L'enquête-emploi sert à tirer un sous-échantillon auquel est appliqué un second questionnaire sur un thème particulier.

d'éducation et les politiques scolaires (1996), l'identité ethnique, les pratiques religieuses, la sociologie électorale et le rôle des partis et de la classe politique (1997), la réforme de la fonction publique et la privatisation (1998), les nouvelles dimensions de la pauvreté (telles que la vulnérabilité, les approches subjectives, la « participation », la violence, etc. ; 1999-2002) ; ou encore les modules « gouvernance » et « démocratie » appliqués dans sept capitales d'Afrique de l'Ouest. Ces modules se rapprochent en fait des sondages d'opinion. En répondant au souci de représentativité des opinions recueillies, ils contribuent à la mise en application du processus participatif promu par l'Initiative DSRP. Nous ne développerons pas ici les objectifs et les atouts de ce type d'approche qui font l'objet du chapitre V.

L'enquête-emploi : pilier des statistiques sur les ménages

Dans la plupart des pays du monde, au premier rang desquels les pays développés, mais aussi dans les PED d'Amérique latine, d'Asie, du Maghreb, etc., bref partout sauf en Afrique sub-saharienne, l'enquête-emploi est au centre du dispositif statistique auprès des ménages. Par enquête-emploi, on entend un type générique d'enquêtes par sondage auprès des ménages, périodiques et standardisées au niveau international, traitant du marché du travail en général, des conditions d'activité de la population (emploi, chômage, revenus, etc.). Non seulement, il s'agit de l'enquête auprès des ménages la plus répandue, mais aussi de celle qui a connu le plus grand effort d'harmonisation des concepts et des méthodologies de mesure, pour permettre des comparaisons internationales, notamment sous l'impulsion du BIT (Husmanns, Mehran et Verma, 1990).

Deux types d'arguments militent en faveur du recours aux enquêtes sur l'emploi pour le suivi de la pauvreté dans les pays en développement. On peut d'abord invoquer des raisons analytiques. La question de l'emploi est d'autant plus centrale que l'immense majorité de la population des pays pauvres tire ses revenus du travail, notamment les plus défavorisés, les transferts institutionnels (prévoyance sociale) et les revenus du capital ne jouant qu'un rôle marginal. Plus qu'ailleurs, l'amélioration du fonctionnement du marché du travail et de l'accès à l'emploi est au centre des politiques économiques. Au-delà de ces considérations économiques et sociales, la mise en place d'enquêtes-emploi se justifie pour des raisons techniques, qui touchent à la fois à la gestion statistique des enquêtes et au renforcement des capacités institutionnelles des instituts nationaux de statistique (INS). En effet, les enquêtes-emploi sont particulièrement aisées à mettre en œuvre. Le questionnaire est léger et peut être appliqué sur le terrain dans un temps limité. Ces

performances se comparent avantageusement à celles des enquêtes lourdes, où il n'est pas rare que les questionnaires dépassent 100 pages et nécessitent plusieurs heures, voire plusieurs jours d'interviews. C'est le cas notamment des enquêtes multi-objectifs (type LSMS, voir chapitre XI), ou simplement des enquêtes budget-consommation, dans la mesure où l'obtention d'estimateurs fiables ne peut se faire qu'au prix de procédures complexes et fastidieuses. Cette complexité a d'ailleurs contribué à l'échec de nombreuses opérations de ce genre. En conséquence, le coût des enquêtes-emploi est limité, pour les raisons ci-dessus mentionnées. Enfin, elles apportent une base idéale pour élaborer des stratifications opératoires sur les ménages, pertinentes pour des questionnements divers, et permettant de greffer des enquêtes ou modules additionnels sur les thèmes les plus variés, comme le montre l'expérience de MADIO³ à Madagascar.

Dans un contexte de rareté des ressources (aussi bien financières qu'humaines), le mode opératoire des enquêtes-emploi cumule deux avantages importants à prendre en compte :

- elles permettent d'envisager l'amorce de séries temporelles, qui sont au fondement même de l'analyse économique. La continuité d'enquêtes viables dont les concepts comme les résultats sont standardisés (taux d'activité, taux de chômage, etc.) facilite l'usage de méthodes (économétriques notamment) au service de l'analyse des comportements aussi bien micro que macro-économiques ;
- notamment en Afrique, où les dispositifs d'enquêtes auprès des ménages sont encore embryonnaires, elles constituent un bon instrument pour dynamiser les équipes de statisticiens. Confrontés à d'immenses difficultés, ces derniers ont besoin de projets mobilisateurs, dont la probabilité d'échec est faible. En conséquence, il convient de favoriser des enquêtes maîtrisables par des équipes restreintes, dont on sait par avance les résultats à diffuser et qui ne dépendent pas des aléas causés par des besoins de financement trop volumineux, par définition impossibles à imputer sur des budgets nationaux réduits à la portion congrue.

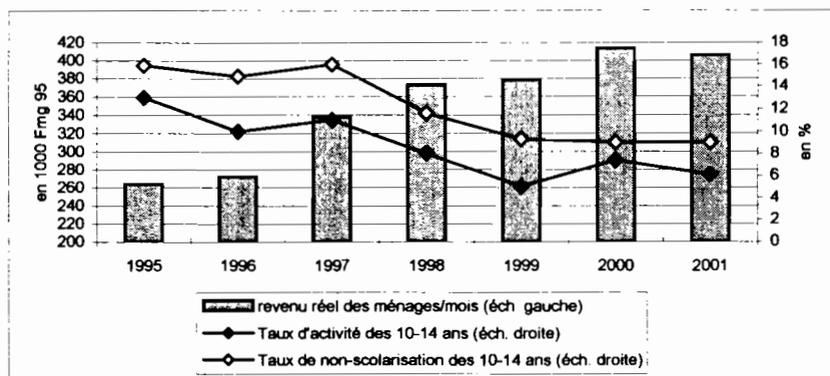
A titre d'exemple, l'enquête-emploi malgache existe depuis 1995, et est reconduite tous les ans. Elle fournit des informations annuelles et rapides sur la situation et l'évolution du marché du travail, et analyse son mode de fonctionnement. Il s'agit de la seule source d'information disponible à Madagascar qui permet d'établir un diagnostic en temps réel des retombées des politiques économiques sur la population

3. Le projet MADIO (Madagascar-Dial-Instat-Orstom) est un projet d'appui à la réhabilitation de l'appareil statistique national et à l'analyse économique ; voir Roubaud (2000c).

(emploi, chômage, revenus, etc.). Depuis 2000, l'enquête-emploi porte sur un échantillon représentatif de 6.000 ménages des grands centres urbains dont 3 000 dans l'agglomération de la capitale (soit environ 26 000 individus dont 13 000 à Antananarivo). Un tiers de l'échantillon est renouvelé d'un exercice à l'autre. Il est possible, grâce à cette dimension de panel, de suivre les trajectoires individuelles dans le temps.

Le graphique XIII.1 et le tableau XIII.1 illustrent sur des exemples concrets l'intérêt de l'enquête-emploi, dans la double dimension de suivi annuel (en coupe transversale) et de panel. En Afrique, ce type de résultats ne peut pas être obtenu avec les dispositifs existants. Ainsi, la corrélation entre croissance des revenus du travail et baisse du travail des enfants est clairement mise en évidence (pour une analyse plus détaillée, voir Razafindrakoto et Roubaud, 1999a).

GRAPHIQUE XIII.1.— *Croissance des revenus et évolution du taux d'activité des enfants*



Sources : Enquêtes 1-2-3, 1995 à 2001, phase I, MADIO/INSTAT, calcul des auteurs.

Par ailleurs, le suivi de panel permet de distinguer la pauvreté transitoire et la pauvreté chronique. Ainsi, dans la capitale malgache, sur la période étudiée, environ un individu sur six se trouve de façon chronique dans une situation de pauvreté, et un sur quatre a connu temporairement cette situation. L'identification de ces deux formes de pauvreté a des implications importantes en matière de ciblage et d'instruments de lutte contre la pauvreté (Herrera et Roubaud, 2003).

TABLEAU XIII.1.— *La persistance dans la pauvreté*

	Jamais pauvre	Parfois pauvre	Toujours pauvre	Total
1997-1998	35 %	27 %	38 %	100 %
1998-1999	36 %	25 %	39 %	100 %

Sources : Enquêtes 1-2-3, 1997 à 1999, phase I, MADIO/INSTAT, calcul des auteurs.

L'enquête sur le secteur informel, un éclairage sur un lieu de concentration des poches de pauvreté

La deuxième phase du dispositif est réalisée auprès des chefs d'unités de production informelles identifiées lors de la première phase (l'enquête-emploi). Son intérêt dans une perspective de suivi de la pauvreté réside dans le fait que le secteur informel est un lieu de concentration des poches de pauvreté. Porter une attention particulière à ce secteur permet dès lors de cibler une grande partie des pauvres. L'analyse des conditions d'activité, des performances économiques, et du mode d'insertion des unités informelles dans le tissu productif permet d'appréhender l'impact des politiques sur le secteur et la stratégie des ménages qui en tirent une source d'emploi ou de revenus.

L'enquête vise ainsi à répondre à des interrogations précises sur le rôle de ce secteur dans l'économie ainsi que sur sa contribution réelle et potentielle à l'amélioration des conditions de vie de la population. A titre d'exemple, la mise en place de systèmes de micro-finance vise à toucher les plus démunis en favorisant le développement des petites unités de production informelles. Mais la question se pose : qui sont les bénéficiaires de ces systèmes et quel en est l'impact ? Cette question peut être traitée en couplant l'enquête à un dispositif ad hoc de suivi d'unités de production clientes d'institutions de micro-finances. Elle peut servir alors à la constitution d'un groupe témoin approprié pour mesurer l'effet spécifique du programme. Un tel dispositif a été mis en place à Madagascar (Gubert, Roubaud, Torelli, 2003).

Dans un autre registre, compte tenu des opportunités limitées en termes d'emplois dans le secteur formel, l'encouragement des activités informelles constitue-t-il une alternative viable permettant d'engendrer une dynamique de croissance ? Pour répondre à ces questions, il est nécessaire d'appréhender avec soin le circuit économique au cœur duquel gravite le secteur informel en analysant l'évolution de sa structure et de sa production, l'origine de ses consommations intermédiaires, de son capital, de son investissement, de son financement, ainsi que de la demande qui lui est adressée.

A titre d'exemple de résultats de la phase 2, le tableau XIII.2 montre l'évolution des principaux agrégats économiques du secteur informel entre 1995 et 1998 dans la capitale malgache (MADIO, 1998a). Cette dynamique exige non seulement de disposer de deux enquêtes comparables sur le secteur informel, mais aussi d'être capable d'effectuer le partage volume/prix, à partir d'un indice des prix spécifique au secteur informel. A notre connaissance, il n'existe aucune source de données équivalente dans d'autres PED.

TABLEAU XIII.2.- *Evolution des principaux agrégats du secteur informel 1995-1998*

	Agrégats en niveau			Evolution 98/95	
	1995 (Fmg 1995)	1995 (Fmg 1998)	1998 (Fmg 1998)	Nominale	Réelle
Nombre d'UPI	123 000	-	164 000	-	+33,7 %
Emploi	191 900	-	241 200	-	+25,7 %
Capital	199 Mds Fmg	356 Mds Fmg	596 Mds Fmg	+199,5 %	+67,4 %
Chiffre. d'aff.	1 309 Mds Fmg	2 352 Mds Fmg	3 004 Mds Fmg	+129,5 %	+27,7 %
Production	721 Mds Fmg	1 291 Mds Fmg	1 769 Mds Fmg	+145,4 %	+37,0 %
Valeur ajoutée	405 Mds Fmg	706 Mds Fmg	1 139 Mds Fmg	+181,2 %	+61,3 %

Sources : Enquêtes 1-2-3 1995, 1998, phases 2, MADIO/INSTAT. Pour déflater les agrégats en valeur, des indices spécifiques des prix de vente, de production et de valeur ajoutée du secteur informel ont été élaborés. Entre 1995 et 1998, ils ont crû respectivement de +85,8 %, 79,1% et 74,3 %. Au cours de la même période, l'IPC (indice des prix à la consommation) s'est élevé de +64,8 %. Le capital a été valorisé au prix de production, faute d'informations spécifiques.

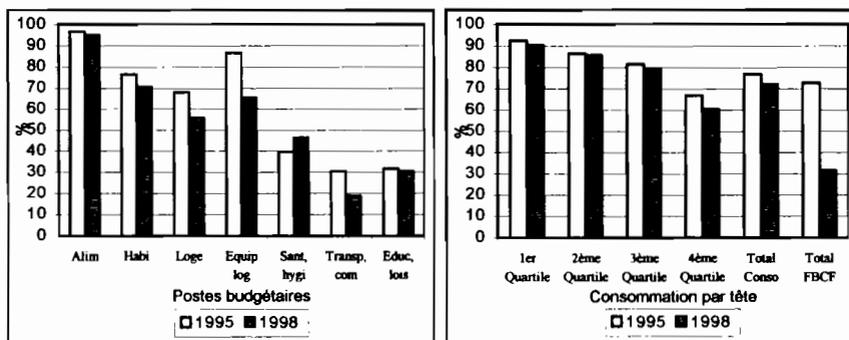
L'enquête sur la consommation, la satisfaction des besoins des ménages et la pauvreté monétaire

La phase 3 de l'enquête 1-2-3 est une enquête de type budget/consommation (EBC). Son objectif est de déterminer le niveau et la structure de la consommation des ménages. A l'instar des enquêtes du même genre, elle permet de calculer des lignes de pauvreté et d'estimer les indicateurs traditionnels de pauvreté monétaire (incidence, intensité, etc.).

Du point de vue méthodologique, les options choisies résultent d'un arbitrage entre fiabilité des estimateurs et rapidité de diffusion des résultats. La mesure de la consommation dans la phase 3 se situe à mi-chemin entre les procédures lourdes des EBC classiques et les méthodes plus légères des enquêtes LSMS. L'utilisation de carnets de compte sur quinze jours assure une mesure de la consommation, et partant de la pauvreté, bien meilleure que dans les enquêtes LSMS, qui ne sont basées que sur des questions rétrospectives. La moins bonne prise en compte de la saisonnalité que dans les EBC classiques, dont la collecte s'étale sur une année complète, est en partie compensée par un meilleur délai de livraison des informations, ce qui en fait une enquête plus légère et plus utile à la prise de décision.

Du point de vue analytique, son originalité réside dans l'estimation des montants des dépenses des différentes catégories de ménages par produit, suivant le lieu d'achat, et notamment leur origine formelle ou informelle. Elle permet en outre de cerner les comportements des différentes catégories de ménages (en fonction de leur richesse, de leurs sources de revenus, etc.) en matière de choix du lieu d'achat (formel ou informel), et de connaître les pays de provenance des produits consommés.

GRAPHIQUE XIII.2.—*Evolution de la part du secteur informel dans la consommation des ménages 1995-1998*



Sources : Enquêtes 1-2-3, 1995, 1998, phases 3, MADIO/INSTAT. Hors auto-consommation et loyers imputés.

Le graphique XIII.2 montre qu'en phase de croissance rapide des revenus, la part du secteur informel dans la consommation des ménages a régressé de façon différenciée suivant le type de poste budgétaire et le type de ménages, les plus pauvres restant beaucoup plus dépendants du secteur informel que les plus riches (MADIO, 1998b).

Les modules sur la gouvernance et la démocratie

La conjonction de l'échec relatif des politiques d'ajustement structurel et de l'extension du concept de pauvreté à des dimensions extra-économiques ont conduit gouvernements et bailleurs de fonds à prendre conscience de l'importance de nouveaux facteurs, comme la gouvernance, l'adhésion et la participation des populations, en les plaçant au cœur de leurs stratégies de développement. De plus en plus, il apparaît que les questions de développement ne peuvent être abordées uniquement sous l'angle de la croissance économique. En fait, l'élaboration de politiques efficaces de lutte contre la pauvreté doit tenir compte et chercher à mieux comprendre les interactions entre au moins quatre dimensions : la croissance bien sûr, mais aussi la distribution (des revenus ou des actifs), la qualité des institutions (notamment publiques) et le type de régime politique. C'est pourquoi, les notions de « bonne gouvernance » et de démocratie sont aujourd'hui mises en avant comme des déterminants fondamentaux de la réussite des politiques économiques, et plus généralement des niveaux de développement des pays. Elles ne jouent pas seulement un rôle instrumental (la démocratie contribue à la bonne gouvernance qui elle-même favorise la croissance et limite les inégalités) mais elles

représentent en elles-mêmes des dimensions constitutives du bien-être des populations. Par exemple, le respect des libertés individuelles (liberté politique, liberté d'expression, etc.) peut être considéré comme une composante intrinsèque du développement ; de même, une administration intègre accroît le sentiment de justice en réduisant les pratiques discriminatoires (entre autres *via* la baisse de la corruption).

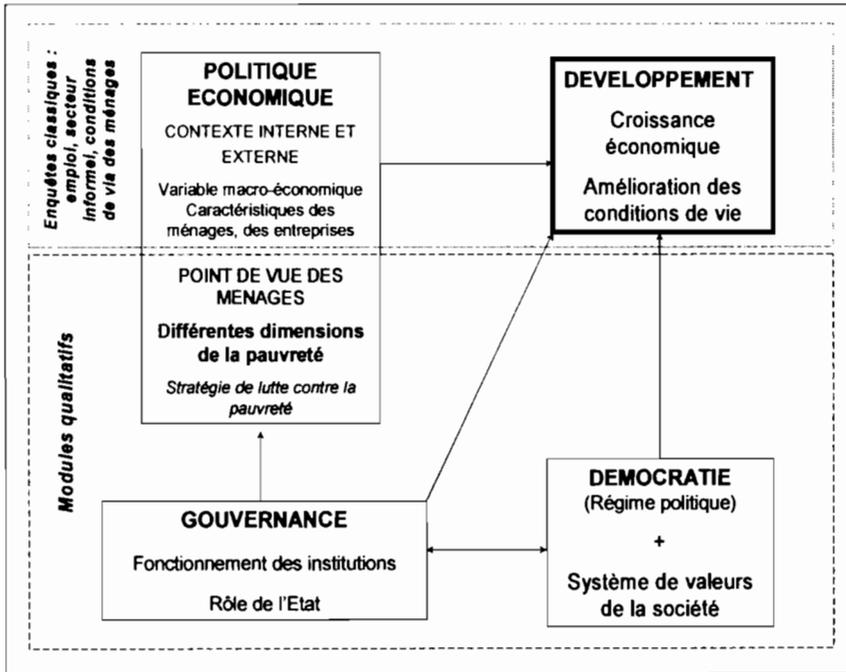
C'est pourquoi l'enquête 1-2-3 a été élargie aux questions de gouvernance et de démocratie. D'une part, il s'agit d'apprécier le fonctionnement de l'administration, la qualité des services publics ainsi que le jugement des différentes couches de la population sur le rôle de l'Etat (sur ce qu'il fait ou devrait faire). D'autre part, l'enquête permet de recueillir le point de vue de la population sur le fonctionnement (dysfonctionnement) de la démocratie, sur l'adéquation du régime politique au contexte du pays, et plus largement sur les valeurs considérées comme essentielles dans la société (voir schéma XIII.2). L'objectif *in fine* est d'explorer les liens entre la démocratie (ou plus globalement le régime politique), les institutions publiques, leur mode de fonctionnement effectif, le système de valeurs de la société et les conditions de vie de la population⁴.

Finalement, l'enquête 1-2-3 permet de combiner et de suivre l'évolution dans le temps de trois types d'informations : *des questions subjectives*, propres aux sondages d'opinion (appréciation du fonctionnement de la démocratie et de l'Etat, niveau d'adhésion aux politiques mises en œuvre, préférences partisans, conception de l'ethnicité, sentiment d'exclusion ou de discrimination, système de valeurs et de représentation, etc.), *des données objectives sur les comportements et les pratiques sociales* (participation politique et

4. Sur ce sujet, trois projets régionaux d'enquêtes auprès des ménages ont été lancés récemment en Afrique. Le projet *Afrobarometer*, initié par la *Michigan State University* (Département des Sciences politiques) en collaboration avec plusieurs partenaires africains (des universités et des bureaux d'études), vise à mettre en place des séries d'enquêtes nationales sur les attitudes concernant la démocratie, l'économie de marché et la société civile en Afrique (voir le site <http://www.afrobarometer.org>). Ce projet est plus spécifiquement centré sur les pays anglophones du continent, mais pas uniquement. Le deuxième projet a été lancé par la Commission économique pour l'Afrique (CEA) des Nations Unies. Il s'agit, toujours à partir d'enquêtes nationales auprès des ménages de mesurer et d'évaluer la « bonne gouvernance » en Afrique, afin de fournir des informations dans le cadre du processus de revue par les pairs (*Peer Review Process*) du NEPAD (voir chapitre IX). Des enquêtes nationales ont été réalisées dans quatorze pays en 2001, et dix-neuf pays supplémentaires sont supposés être intégrés dans une seconde phase. Enfin, le projet PARSTAT, conduit par AFRISTAT et DIAI, avec les instituts nationaux de statistique des pays concernés, a réalisé les modules « pauvreté subjective », « gouvernance » et « démocratie » de l'enquête 1-2-3 dans sept capitales des pays de l'UEMOA (Abidjan, Bamako, Cotonou, Dakar, Lomé, Niamey, Ouagadougou) en 2001 et 2002, auxquelles est venu s'ajouter Antananarivo (Madagascar) en 2003. Cette méthodologie doit être étendue aux cinq pays du Pacte andin en Amérique latine, dans le cadre du projet européen METAGORA (*European Project on Measuring Democracy, Human Rights and Good Governance* ; voir le site <http://dial.prd.fr>).

sociale, pratiques religieuses, accès aux services publics, violence ou corruption, etc.) ainsi que sur *les caractéristiques socio-économiques individuelles* traditionnellement collectées dans les enquêtes auprès des ménages (sexe, âge, scolarité, migrations, emploi, chômage, revenus, etc.).

SCHEMA XIII.2.– *Les modules qualitatifs pour la compréhension des liens entre gouvernance, démocratie, politique économique et conditions de vie des populations*



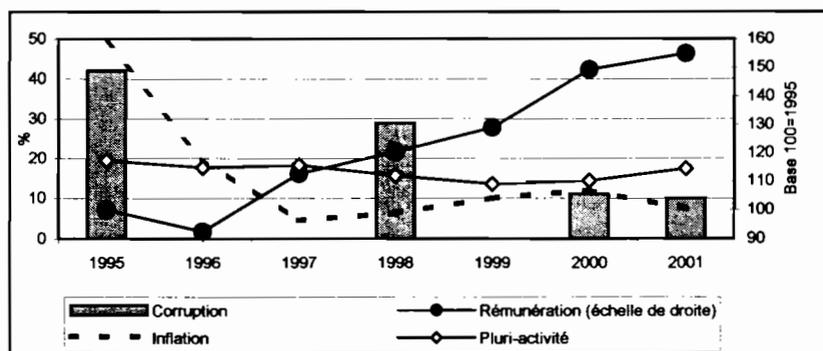
A titre d'illustration, le graphique XIII.3 permet de faire le lien entre l'amélioration des salaires des fonctionnaires et la forte chute de l'incidence de la corruption⁵ entre 1995 et 2001. La mesure de ce type d'indicateurs est tout à fait exceptionnelle dans les PED.

Le tableau XIII.3 présente les principales caractéristiques du dispositif 1-2-3, mis en place à Madagascar à partir de 1995. Les coûts moyens des enquêtes sont tout à fait modiques. Ils ne peuvent évidemment pas être appliqués tels quels à d'autres contextes nationaux, où le niveau des prix est en général plus élevé. Mais même dans le cadre malgache, ils se comparent avantageusement à ceux

5. L'incidence de la corruption est définie comme la proportion d'habitants de la capitale qui ont été victimes de la corruption au cours de l'année écoulée. Il s'agit donc *a priori* de la petite corruption, et non de la grande (marchés publics, etc.).

d'autres types d'enquêtes auprès des ménages réalisées dans le pays (*enquêtes intégrales ou prioritaires, enquêtes démographiques et de santé, etc.*).

GRAPHIQUE XIII.3.– *Salaires publics et performance de l'administration à Madagascar 1995-2001*



Source : Razafindrakoto et Roubaud (2001a) à partir des Enquêtes-emplois 1995-2001, MADIO/ INSTAT.

TABLEAU XIII.3.– *Principales caractéristiques du dispositif 1-2-3 à Madagascar (1995-2001)*

	Enquête-emploi	Phase 2	Phase 3
Thématique	Marché du travail	Secteur informel	Conso., pauvreté
Couverture	Antananarivo*	Antananarivo	Antananarivo
Périodicité	Annuelle	Tous les 3 ans	Tous les 3 ans
Nombre de réalisations	7, panels rotatifs au 1/3	3, coupes transversales	3, coupes transversales
Taille de l'échantillon	3 000 ménages, 15 000 indiv.	1.000 UPI	600 ménages
Coût unitaire (Euros)	5 Euros/ménage	9 Euros/UPI	9 Euros/ménage

TABLEAU XIII.3 (suite)

	SET 97	BIOMAD 98
Thématique	Santé, Education, Transferts	Trajectoires biographiques
Couverture	Antananarivo	Antananarivo
Périodicité	Tous les 5 ans	Ponctuelle
Nombre de réalisations	1	1
Taille de l'échantillon	1 000 ménages	2 400 individus
Coût unitaire (Francs Français)	9 Euros/ménage	4 Euros/individu

Note : Les coûts incluent toutes les opérations de terrain, de saisie et d'apurement, y compris la publication des premiers résultats. * : enquêtes étendues aux grands centres urbains à partir de 2000.

Les observatoires : une méthodologie originale pour l'analyse et le suivi du monde rural

Alors que les poches de pauvreté se concentrent principalement dans les zones rurales, les dispositifs classiques, non seulement sont lourds à gérer, mais sont aussi mal adaptés pour appréhender ce phénomène. D'une part, les enquêtes agricoles, en se focalisant sur les exploitations, ne permettent pas de saisir l'ensemble des activités et des revenus des ménages ruraux. D'autre part, les enquêtes nationales de type LSMS, *enquêtes prioritaires ou intégrales*, présentent l'inconvénient de ne pas cerner suffisamment les spécificités et la diversité du monde rural. Or la prise en compte de ces caractéristiques est indispensable pour la définition de politiques adaptées. Pour remédier à ces lacunes, le principe des « observatoires » socio-économiques, inspiré des monographies villageoises, se révèle pertinent. Il convient toutefois de renforcer la finalité économique – et plus particulièrement macro-économique – du questionnement, ainsi que la composante statistique et quantitative, qui sont habituellement toutes deux limitées dans ce type d'approche. Les Observatoires Ruraux mis en place par le projet MADIO à Madagascar constituent une expérience originale qui s'inscrit dans cette optique.

Un observatoire rural est un espace restreint, limité à quelques villages, choisi pour illustrer une problématique-clef du monde rural, dans lequel on réalise des enquêtes à passages répétés sur la production et les conditions de vie des ménages. Les sites des Observatoires Ruraux ont été sélectionnés par une méthode de choix raisonnés, en l'absence de base de sondage récente et fiable. Les critères retenus sont les suivants : la zone agro-climatique et le système de production dominant (culture de rente, culture vivrière, pêche ou élevage) ; la densité démographique, la composition ethnique de la population, les mouvements migratoires ; l'accessibilité ou l'enclavement ; la disponibilité d'équipements socio-collectifs (santé, éducation) et d'infrastructures de base (eau, électricité, poste, téléphone), ainsi que l'accès aux services d'appui économique de l'État ou du secteur privé (services d'encadrement, établissements financiers, sociétés de commercialisation, etc.) ; l'existence ou non de projets de développement (organisations non gouvernementales, bailleurs de fonds bilatéraux ou multilatéraux).

Ainsi, quatre Observatoires Ruraux ont été créés en 1995, dont chacun illustre une problématique de l'agriculture malgache. Le choix a été limité à quatre dans un premier temps en raison des ressources humaines et financières limitées et du caractère expérimental de la méthode (voir tableau XIII.4). Ces observatoires sont :

- dans la région Sud-Ouest, l'observatoire de la plaine côtière Mahafaly (Tuléar) : des populations de pêcheurs et d'agro-éleveurs dans une région aride et enclavée ;
- au Nord-Est, l'observatoire de la vanille (Antalaha) : des producteurs de vanille (et secondairement de café, girofle et poivre) face à la libéralisation du commerce des cultures de rente ;
- sur les Hautes-Terres, l'observatoire du Vakinankaratra (Antsirabe) : zone de polyculture familiale, à dominante rizicole, mais globalement déficitaire en riz ;
- à l'Ouest, l'observatoire de la plaine de la Basse-Betsiboka (Marovoay), un grand périmètre irrigué rizicole en voie de restructuration, suite à une crise de gestion au cours des années quatre-vingt et au désengagement de l'Etat à la fin de cette période. Les ménages producteurs, très insérés dans l'économie de marché, ont dû déployer des stratégies d'adaptation.

TABLEAU XIII.4.–*Population enquêtée dans les 4 observatoires (1998)*

	Antalaha	Antsirabe	Marovoay	Tuléar	Total
Nombre de ménages	553	598	553	504	2 208
Population correspondante	2 850	3 581	3 192	2 934	12 557
Taille moyenne des ménages	5,2	6,0	5,8	5,8	5,7
Panel de ménages enquêtés en 1995, 1996, 1997 et 1998	297	288	303	227	1 115

Sources : Observatoires Ruraux, 1995 à 1998, MADIO.

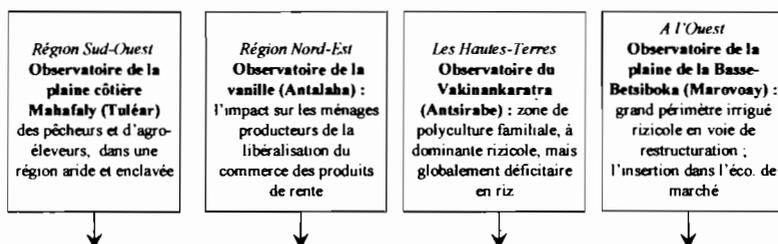
Par la suite, un Réseau d'Observatoires Ruraux (ROR) a été créé à Madagascar. Avec la consolidation progressive de la méthodologie, on est passé de quatre observatoires entre 1995 et 1998, à treize en 1999 et dix-sept en 2000 et 2001. Ils associent chacun un opérateur (organisation non gouvernementale, bureau d'études, etc.) chargé de la mise en œuvre et un bailleur de fonds qui en assure le financement. La constitution du réseau répond ainsi à un triple objectif :

- étendre le maillage du dispositif mis en place par le projet MADIO à d'autres zones ;
- fournir des instruments pour mesurer l'impact local des actions de développement en milieu rural ;

- créer un forum d'échange d'informations entre différents opérateurs qui œuvrent en milieu rural afin de capitaliser les expériences (bilan des échecs et des succès)

SCHEMA XIII.3.- Les Observatoires Ruraux pour l'analyse des campagnes

Diversité et spécificités du monde rural : Des sites illustrant des problématiques-clés



Enquêtes auprès des ménages : ♦ suivi annuel ♦ suivi d'un panel

● Dispositif de base

Caractéristiques socio-démographiques

Conditions de vie :

Sécurité alimentaire,
Dépenses monétaires,
Equipements du logement

↔

Offre productive
production,
autoconsommation,
commercialisation

Prix payés
au
producteur

Facteurs de production agricole:

le foncier,
le travail,
équipements agricoles

Activités hors exploitation agricole

● Modules spécifiques à chaque observatoire

Module pêche

Module vanille

● Des modules thématiques variables (point de vue de la population et indicateurs objectifs)

- ➔ L'impact des réformes de libéralisation (1995)
- ➔ Rôle respectif des hommes et des femmes (1997)
- ➔ Stratégies éducatives (1998)
- ➔ Pauvreté subjective (1999)

● Collecte d'informations de type méso-économique (quantitatives et qualitatives)

- ➔ Infrastructures économiques et sociales (centres de soins, écoles, marchés, collecteurs, etc.)
- ➔ Facteurs environnementaux (aléas climatiques, invasion acridienne, etc.)
- ➔ Prix à la consommation (construction d'un IPC local à partir de 50 produits de première nécessité grâce à des relevés de prix mensuels sur les lieux d'approvisionnement des ménages)

● Objectifs

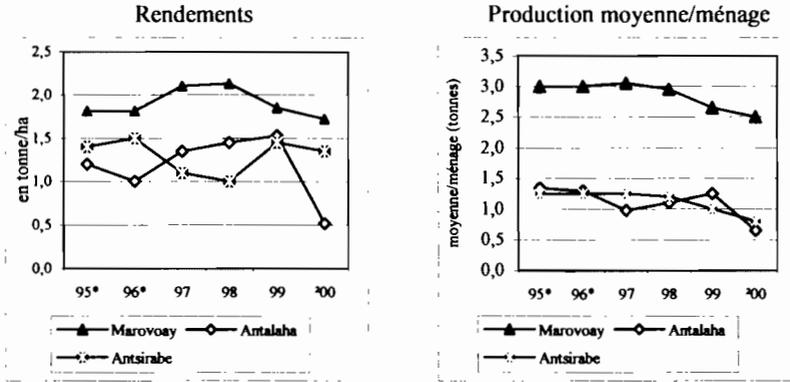
- ➔ Suivi d'indicateurs sur les conditions de vie
- ➔ Évaluation d'impact de politique /projet
- ➔ Difficultés, contraintes (conjoncturelles ou structurelles)
- ➔ Logiques et comportements d'acteurs, Stratégies des ménages

Bien que ces enquêtes ne soient pas statistiquement représentatives, elles présentent de nombreux avantages :

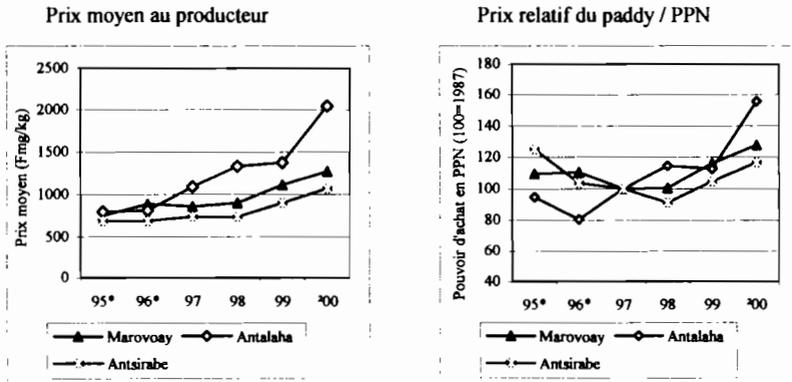
- le suivi annuel, et en particulier la dimension de « panel » (suivi des mêmes ménages dans le temps), permettent la compréhension des mécanismes d'adaptation des comportements individuels à l'environnement macroéconomique ;
- la concentration géographique des zones d'intervention facilite la gestion des enquêtes, qui constitue un écueil sur lequel sont venues buter nombre d'opérations statistiques en milieu rural. La modicité des coûts (4 000 Euros par observatoire), la fiabilité des données (meilleur contrôle des opérations de terrain) et la réduction des délais de production des résultats (moins de trois mois après la fin de la collecte) sont autant d'atouts découlant de cette concentration spatiale ;
- la concentration dans des zones localisées offre la possibilité de collecter à moindre frais des informations de type méso-économique. Celles-ci portent sur les infrastructures économiques et sociales (présence d'écoles, de centres de santé, de routes, de marchés, d'institutions de crédit, etc.), mais également sur les prix à la consommation sur les marchés locaux (incontournables pour évaluer la dynamique réelle du pouvoir d'achat des ménages ruraux). Ces données donnent les moyens d'enrichir le diagnostic par des analyses multi-niveaux, qui tiennent compte aussi bien de la demande que de l'offre ;
- ce dispositif permet de saisir des thèmes spécifiques hors d'atteinte des enquêtes nationales classiques en Afrique compte tenu de la faible taille des échantillons et de la concentration des zones de production (par exemple, les producteurs de vanille) ;
- les observatoires sont particulièrement adaptés pour procéder à un véritable suivi/évaluation de l'impact de projets de développement rural, par nature, localisés dans l'espace (mise en place d'un échantillon-témoin) ;
- enfin, dans un contexte de délabrement de l'appareil statistique agricole, les Observatoires Ruraux permettent de dégager des indicateurs et des ordres de grandeur pour l'analyse du monde rural, en l'absence de données disponibles au niveau national (par exemple, l'évolution des rendements rizières).

A titre d'illustration, les graphiques XIII.4 et 5 – établis à partir des données de panel – permettent d'analyser le lien entre l'évolution de la production de paddy et celle des rendements d'une part, des prix au producteurs et celle des prix à la consommation des produits de première nécessité (PPN) de l'autre.

GRAPHIQUE XIII.4.— Evolution des rendements et dynamique de la production de riz (1995-2000)



GRAPHIQUE XIII.5.— Evolution du prix du riz et de celui des PPN (1995-2000)



Sources : Observatoires Ruraux, 1995 à 2000, MADIO. Le calcul porte sur un panel de ménages pour la période 1997-2000. Pour 1995 et 1996, la tendance moyenne a été reproduite.

La stagnation des rendements apparaît comme un frein majeur à l'accroissement de la production. Ainsi, les ménages producteurs ne sont pas en mesure de réagir favorablement à la hausse des prix au producteur. De plus, pour que la montée des prix ait réellement un effet incitatif, elle doit s'inscrire dans la durée et se traduire par une amélioration du pouvoir d'achat des revenus tirés de la vente du paddy. Or l'évolution des prix relatifs du paddy par rapport aux PPN ne suit pas une tendance claire, même si elle apparaît favorable au cours des dernières années.

SPECIFICITES ET APPORTS DES DEUX DISPOSITIFS D'ENQUETE

Les bases de ces deux dispositifs, au départ expérimentaux, sont aujourd'hui solidement établies. Les principaux points forts sont : la fiabilité des informations, la régularité du suivi, la comparabilité dans le temps, la faiblesse des coûts, l'appropriation par les techniciens nationaux. Outre la richesse de l'information collectée, ces propriétés expliquent la réussite de ces opérations à Madagascar, mais aussi dans d'autres PED. Pour apprécier leur apport, on peut d'une part chercher à identifier leur spécificité en termes de contenu analytique, notamment par rapport aux systèmes d'enquêtes les plus répandus, et d'autre part relever quelques propriétés intrinsèques qui ont contribué à leur réussite.

Mise en perspective : comparaison avec les instruments classiques

Nous avons retenu comme point de comparaison les enquêtes « Banque mondiale » (types LSMS, *enquêtes intégrales ou prioritaires*) à la fois parce qu'elles sont de loin les plus répandues mais aussi car elles ont en commun avec les enquêtes 1-2-3 et les Observatoires Ruraux de fournir des mesures de la pauvreté monétaire ; ce qui n'est pas le cas d'autres systèmes d'enquêtes comme les CWIQ ou les EDS (voir chapitre XI).

Le tableau XIII.5 récapitule les caractéristiques des différentes enquêtes dans la pratique, telles qu'elles sont mises en oeuvre en Afrique, et non en se basant sur leurs caractéristiques théoriques. Les principaux atouts des deux dispositifs présentés ici sont en premier lieu la qualité des données, et secondairement, les coûts, la richesse de l'information et le suivi temporel. En revanche, leur couverture géographique limitée par rapport aux enquêtes « Banque mondiale », qui embrassent l'ensemble du territoire national, constitue leur inconvénient essentiel.

Il convient cependant de noter que pour 1-2-3 cette limite n'est pas consubstantielle à l'enquête. Dans la plupart des cas, cette limitation relève à la fois d'une contrainte de coût et surtout d'une stratégie délibérée d'appropriation nationale. D'ailleurs, certaines expériences récentes ont étendu l'échantillon au niveau national (Salvador, Maroc, Venezuela, Colombie, Pérou). Il s'agit cependant d'enquêtes ponctuelles, dont il reste à évaluer les performances dans la perspective de pérennisation du dispositif.

TABLEAU XIII.5.- *Tableau récapitulatif des caractéristiques de l'enquête 1-2-3 et des Observatoires Ruraux : Comparaison avec le dispositif standard de type LSMS tel qu'il est appliqué en Afrique*

	Enquête 1-2-3	Observatoires Ruraux	Enquête type LSMS
Champ de l'enquête	Plus adaptée au milieu urbain (dans sa conception actuelle)	Plus spécifique au milieu rural	Peut couvrir l'ensemble du territoire
Echantillon	Représentatif de la ville, de l'agglomération, ou des centres urbains enquêtés Panel triennal tournant de ménages	Représentatif à l'échelle locale des villages enquêtés (choisis pour illustrer des problématiques clés et bien spécifiques) Panel intégral de ménages	Représentatif à l'échelle nationale et urbaine/rurale (mais pas au niveau local) Enquête ménage en coupe transversale
Périodicité	Annuelle (phase 1) Tous les 3 ans (phases 2 et 3) (même méthodologie)	Annuelle (reconduction de la même méthodologie)	Plutôt tous les trois ou cinq ans (irrégulière)
Caractéristique du questionnaire	Léger et modulable avec des modules thématiques variables (notamment enquête d'opinion)	Plus ou moins léger, avec module spécifique adapté à la réalité locale (type d'activité)	Questionnaire lourd
Coût	Faible	Faible	Elevé
Principaux objectifs	<ul style="list-style-type: none"> - Mesure précise et suivi des "conditions" d'activité et niveau de vie - Analyse des comportements des individus et ménages - Mesure du poids du secteur informel ; suivi de sa dynamique - Suivi « participatif » : recueille aspirations/perceptions d'individus représentatifs de la population 	<ul style="list-style-type: none"> - Suivi précis des conditions de vie des producteurs ruraux - Evaluation d'impact projet /programme (échant. témoin) - Analyse approfondie des choix et comportements d'acteurs dans un contexte bien spécifique - disponibilité d'indicateurs (si absence données nationales) 	<ul style="list-style-type: none"> - Mesure globale des indicateurs sur les niveaux de vie - Eventuellement suivi (si enquête régulière avec une même méthodologie) - Analyse des comportements des individus et ménages
Type d'informations recueillies (dans leurs versions standards)	<ul style="list-style-type: none"> - Socio-démographique - Emploi, chômage et conditions d'activité (traject. et perspective) - Caractéristiques et dynamique des unités prod. informelle (UPI) - Conso. et conditions de vie - Capital social / exclusion ; vulnérabilité / insécurité ; - Gouvernance : opinion/degré de satisfaction concernant les politiques/réformes, le rôle et fonctionnement des institutions (niveau de corruption) 	<ul style="list-style-type: none"> - Socio-démographique - Offre productive (production, autocons., commercialisation) - Facteurs de production (foncier, travail, équipement agricole, etc.) - Prix aux producteurs - Niveau de vie (dépens monétaires équipement/logement) - Sécurité alimentaire - Information au niveau méso-économique (prix à la conso. locale, infrastructure, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> - Socio-démographique - Emploi / activité - Offre productive (production, autoconso.) - Niveau de vie (conso., conditions de logement) - Accès aux services d'éducation et de santé - Anthropométrie - Données au niveau communautaire (infrastructure, etc.)
Procédures de contrôle de qualité	<ul style="list-style-type: none"> - Test de cohérence interne et inter- temporelle (au niveau ménage et au niveau global) - Contrôle à tous les stades (terrain / saisie / apurement) - Fort taux d'encadrement avec niveau qualification élevé 	<ul style="list-style-type: none"> - Test de cohérence interne et inter- temporelle (au niveau ménage et au niveau global) - Contrôle à tous les stades (terrain / saisie / apurement) - Fort taux d'encadrement avec niveau qualification élevé 	<ul style="list-style-type: none"> Le plus souvent : <ul style="list-style-type: none"> - pas de possibilités de test inter-temporel - nécessite important travail d'apurement (redressement /éliminat° de questionnaires)
Principales limites	Une application en milieu rural nécessiterait quelques aménagements pour adapter le questionnaire	Pas de possibilités d'extrapolation au niveau national ou régional	<ul style="list-style-type: none"> - Lourdeur de gestion de la collecte à l'analyse, et coût élevé empêchent appropriation nationale - Ne peut être envisagée pour un suivi annuel - Délai collecte et analyse
Principaux atouts	<ul style="list-style-type: none"> - Légèreté, fiabilité du dispositif - Régularité du suivi - Disponibilité rapide de résultats - Traitement d'informations de différentes natures et sur différentes années : ménages, individus, emploi, UPI, opinions 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestion facilitée par la concentration géographique - Suivi d'un panel (dynamiques individuelles) - Traitement spécifique d'une problématique-clé 	<ul style="list-style-type: none"> Couverture nationale Large couverture thématique (possibilité de traitement croisé d'info mais sur une seule année)

On peut aussi mettre en regard les différents types d'enquêtes en fonction du type d'indicateurs de la pauvreté qu'elles permettent d'élaborer. Il apparaît clairement (cf. tableau XIII.6) que les enquêtes 1-2-3 et les Observatoires Ruraux sont mieux adaptés pour approcher les nouvelles dimensions de la pauvreté mises en exergue par les recherches les plus récentes (approche subjectives, vulnérabilité, participation, *voicing*, etc.). En théorie, rien n'empêcherait les enquêtes « Banque mondiale » d'en faire autant⁶.

Des caractéristiques communes aux deux enquêtes (1-2-3 et OR) : des facteurs de réussite

Plusieurs raisons ont concouru à la réussite des enquêtes : un dispositif léger et modulable, la reconduction d'une même méthodologie générant des économies d'échelle, un contrôle de qualité à tous les stades, la formation de cadres compétents et le renforcement des capacités institutionnelles, l'intégration dans le système d'information statistique national, la publication rapide des résultats et enfin leur large diffusion dans les médias. Ce sont d'ailleurs ces mêmes raisons qui ont conduit à choisir dans un premier temps une couverture géographique limitée (la capitale pour 1-2-3 et quatre observatoires pour le dispositif en milieu rural), et à n'envisager une extension du système qu'une fois les méthodes consolidées et les processus d'enquête parfaitement maîtrisés.

Un important investissement pour assurer la qualité des données

Plusieurs moyens ont été employés pour maximiser la qualité des réponses pour les deux enquêtes. La gestion du travail de terrain et de la saisie est un élément central : concepts clairs et précis, maîtrise de la séquence des questions et de la logique interne des formulaires par les enquêteurs, charge raisonnable pour les personnels et les enquêtés, formation des superviseurs et des enquêteurs, taux d'encadrement adapté, double saisie systématique, etc.

On insistera sur deux points qui différencient les enquêtes qui ont été réalisées à Madagascar dans le cadre du projet MADIO des autres. D'une part, le niveau de qualification formelle et professionnelle des équipes est largement supérieur à la moyenne. La participation directe de cadres de haut niveau (ingénieurs statisticiens-économistes) à la formation et aux opérations de terrain est forte. D'autre part, plusieurs batteries de tests de cohérence ont été élaborées. Ce n'est que lorsque

6. Une première tentative a eu lieu à Madagascar avec l'introduction de questions issues du module « pauvreté subjective » de l'enquête 1-2-3 dans l'enquête permanente auprès des ménages (EPM 2001) ; voir note 7.

TABLEAU XIII.6.– *Type d'indicateurs disponibles pour la mesure et le suivi de la pauvreté*

	Type d'indicateurs	Variables / méthodes	Enquêtes
Les dimensions classiques de la pauvreté	Pauvreté monétaire	Consommation ou revenu par tête	1-2-3 ; OR LSMS
	Pauvreté en termes de conditions d'existence	Caractéristiques du logement, des équipements	1-2-3 ; OR LSMS
	Pauvreté en termes de capital humain	Niveau d'éducation	1-2-3 ; OR LSMS
Approche subjective	Pauvreté subjective	Degré de satisfaction des ménages / besoins Perception subjective des niveaux de vie	1-2-3
Les nouvelles approches (privilegiant plutôt les indicateurs de moyens que de résultats)	Opportunités Discriminations	Accès et mode d'insertion sur le marché du travail Stratégies éducatives Stratégies de conso (produits, approvisionnement) Accès aux actifs physiques / environnement local Contraintes domestiques Impact inefficacités services publics (exemple : corruption)	1-2-3 OR (partiellement LSMS)
	Pauvreté en termes d'exclusion	- Participation à associations/réseaux de transferts ; - Mode d'accès et suivi info ; - Participation politique (élections)	1-2-3 OR
	Vulnérabilité /insécurité	Précarité des activités ; instabilité des revenus ; forme de protection sociale (sécurité sociale, contrat, etc.) ; accès au crédit, éléments patrimoine Insécurité physique (victimes d'actes de violence)	1-2-3 OR
Approche en dynamique	Pauvreté transitoire ou chronique	- Suivi temporel sur un panel de ménages/individus, - Matrice de transition (entrées /sorties de pauvreté, pauvreté transitoire/pauvreté chronique) Analyse des facteurs explicatifs	1-2-3 OR
	Mobilité sociale (trappe à pauvreté)	Origine sociale des parents (éducation, activités, ethnics, castes, etc.)	1-2-3
Processus participatif - Consultation - Suivi « participatif »	Opinion (sondage représentatif)	Besoins / difficultés Opinion sur les priorités	1-2-3 OR
	Suivi de l'impact des politiques/réformes	- Appréciation de la population concernant les mesures ou politiques appliquées et leurs impacts (effet positif/ négatif) - Suivi d'indicateurs objectifs (incidence directe de la corruption, discriminations ou difficultés subies par les pauvres dans leurs démarches)	1-2-3 OR

l'ensemble des critères de qualité est rempli, après retours éventuels sur le terrain, que les questionnaires sont définitivement validés.

Parmi les tests figurent les comparaisons inter-temporelles. Indépendamment du suivi d'un panel de ménages, la réalisation d'enquêtes successives permet de contrôler des erreurs de mesure impossibles à détecter à partir d'opérations ponctuelles. Comme ces dernières sont les plus courantes en Afrique, les statisticiens de ces pays sont rarement confrontés à ce problème. La qualité des estimations peut être jugée à l'aune de la cohérence des évolutions obtenues d'une année sur l'autre.

Si de nombreux tests de cohérence (cohérence interne, cohérence inter-temporelle) sont programmés au niveau de la saisie, le problème est aussi traité en amont. En effet, comptant sur des vertus aussi miraculeuses qu'erronées de l'informatique, les statisticiens ont trop tendance à ne se préoccuper de ces questions qu'au moment de l'apurement. À ce stade il est souvent trop tard pour redresser les données, et l'apurement consiste alors plus à réinventer les informations pour assurer un semblant de cohérence interne, qu'à chercher à obtenir des réponses fiables. Pour minimiser ce problème, de nombreux tests de cohérence sont réalisés « à la main » par les superviseurs eux-mêmes, avant même l'envoi des questionnaires à la saisie.

La diffusion des résultats pour se confronter au verdict de la demande

L'intégration systématique de la publication des principaux résultats dans le cycle de l'enquête constitue un autre point fort de ces deux dispositifs. Le cycle s'achève par la présentation publique, l'édition et la diffusion d'un document de premiers résultats, environ trois mois après la réalisation sur le terrain. A titre comparatif, ces délais sont en moyenne supérieurs à un an dans une enquête de type LSMS. À la différence des publications traditionnelles, volumineuses et qui se bornent souvent à l'accumulation de tableaux statistiques, bruts ou brièvement commentés, les séries de premiers résultats d'enquêtes de MADIO se présentent sous la forme d'une brochure d'une cinquantaine de pages, sur un support soigné et de qualité, où le texte l'emporte sur les tableaux. L'ensemble des principaux résultats de l'enquête, avec une forte composante analytique, est ainsi passé en revue. Cette vue synthétique, qui utilise différents instruments de la statistique descriptive, met en relief les points saillants de l'enquête, qui pourront faire par la suite l'objet d'analyses thématiques plus fouillées. On répond ainsi à l'objectif de mise à disposition du grand

public des informations tirées de l'enquête dans le but de favoriser un débat démocratique (Razafindrakoto et Roubaud, 2000c).

La disponibilité de données fiables en temps réel

Si le dispositif de suivi statistique des ménages a pour vocation de servir à la définition et à l'orientation des politiques économiques, la mise à disposition d'informations fiables dans les plus brefs délais est un impératif. Or force est de constater que le système d'enquêtes de type LSMS ne répond pas à cette exigence, au moins tel qu'il existe en Afrique. D'une part, on l'a déjà souligné, la médiocre qualité des données et les changements méthodologiques ne permettent pas de dresser un diagnostic robuste des dynamiques en cours (DIAL, 2000b), avec son lot d'effets pervers. Ainsi, dans de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest, la seconde moitié des années quatre-vingt-dix a correspondu à une phase de croissance relativement rapide (de l'ordre de 5 % par an), en rupture avec la période antérieure à la dévaluation du franc CFA de janvier 1994. Pourtant, les quelques enquêtes disponibles font état d'une augmentation de la pauvreté (à l'exception de la Côte-d'Ivoire, jusqu'en 1998). Il est tout à fait probable que ces résultats contre-intuitifs ne correspondent pas à la réalité, et s'expliquent par la mauvaise qualité des données d'enquêtes et/ou les changements méthodologiques d'une enquête à l'autre. En revanche, ces résultats ont un impact négatif sur le public de ces pays : ils contribuent à conforter l'idée largement répandue que la croissance n'est pas favorable à la réduction de la pauvreté, idée pourtant largement battue en brèche par l'expérience internationale et l'absence de tendance claire en matière d'accroissement des inégalités dans cette région.

D'autre part, la périodicité erratique et les délais excessifs de diffusion des résultats d'enquêtes limitent singulièrement l'usage qu'on peut en tirer pour l'ajustement des politiques économiques. Ainsi par exemple, en 1997, le PIB par tête s'est mis à croître à Madagascar après de longues années de déclin. La croissance n'a fait que s'accélérer depuis cette date, jusqu'à la crise politique de 2002. Madagascar est aussi un des pays africains où le programme statistique financé par la Banque mondiale est le plus conséquent, avec quatre enquêtes de type LSMS au cours des dernières années (1993, 1997, 1999, 2001). Les résultats de l'enquête de 1997, diffusés au public courant 1999, montraient que la pauvreté avait augmenté depuis 1993. Il faudra attendre la fin 2000 pour que les enquêtes identifient un retournement de conjoncture intervenu près de quatre ans auparavant. On est clairement en droit de s'interroger sur la pertinence d'un tel dispositif. En contrepartie, l'enquête 1-2-3 permettait d'annoncer dès

1997, et de confirmer ensuite année après année, le retournement de conjoncture (certes seulement dans la capitale). De plus, l'enquête montre que l'embellie des revenus et de la consommation des ménages urbains est sans commune mesure avec celle résultant de l'évolution de la consommation privée dans les comptes nationaux ; ce qui conduit à s'interroger sur le degré de validité de ces derniers.

CONCLUSION

Dans ce chapitre, nous avons présenté deux instruments originaux de suivi de la pauvreté, et plus largement des conditions de vie des ménages. Ceux-ci ont été élaborés pour répondre en partie aux lacunes des systèmes d'enquêtes existants dans les PED. Ils ont de plus été testés avec succès sur le terrain dans des contextes assez variés, confortant par l'exemple la validité des hypothèses émises quant aux causes des faiblesses de certains types d'enquêtes. Notre intention n'est évidemment pas de les promouvoir comme seule alternative possible face à leurs concurrents, mais plutôt de diversifier la boîte à outils mobilisable en matière de suivi de la pauvreté. En effet, le monopole de fait de la Banque mondiale⁷ dans ce domaine a sans doute des effets émoussés et contre-productifs. De plus, il semble nécessaire de procéder à une évaluation plus systématique de la masse d'enquêtes accumulées au cours de la dernière décennie dans les pays pauvres, de façon à établir un diagnostic plus solide des avantages et des inconvénients de chacune, et partant, à en tirer des enseignements dans une perspective prospective. Ce n'est qu'à ce prix que l'on peut espérer que les dispositifs de suivi/évaluation des politiques répondent effectivement aux objectifs ambitieux qui leur sont assignés par les DSRP.

7. Il convient d'ailleurs de noter que, dans quelques pays, les enquêtes « Banque mondiale » ont commencé à s'inspirer de certaines des bonnes propriétés des enquêtes 1-2-3. C'est par exemple le cas de la mesure de la consommation dans l'enquête ECAM II au Cameroun en 2001, ou encore de la mesure de l'emploi dans l'enquête EPM 2001 à Madagascar. Dans un autre domaine dans ce pays, c'est l'ensemble de la politique de diffusion des résultats qui a été adopté.

Sous la direction de

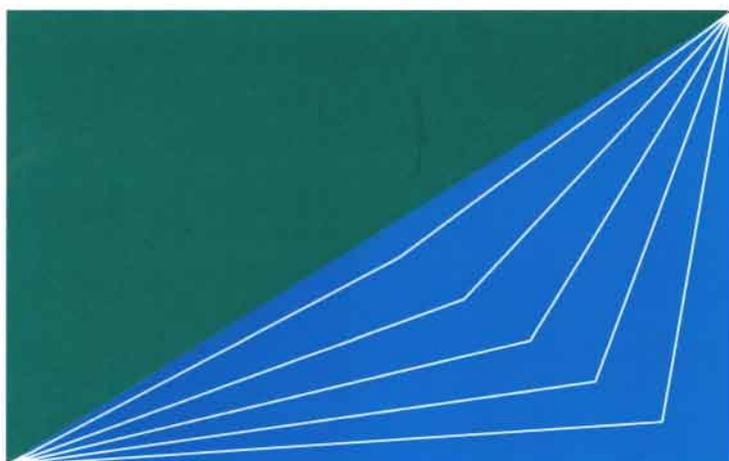
Jean-Pierre
CLING

Mireille
RAZAFINDRAKOTO

François
ROUBAUD

LES NOUVELLES STRATÉGIES INTERNATIONALES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

2^e édition



Sommaire

INTRODUCTION **Tout changer pour que tout reste pareil ?**
par Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto et François Roubaud

PARTIE I **DIAGNOSTIC ET REFLEXIONS SUR LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE**

Chapitre I **Une analyse critique du discours de la Banque mondiale sur la lutte contre la pauvreté**
par Jean-Pierre Cling

Chapitre II **Pauvreté, inégalité des conditions et inégalité des chances**
par Denis Cogneau

Chapitre III **Les modes de régulation de la pauvreté en Europe : quelles leçons en tirer ?**
par Serge Paugam

Chapitre IV **Pauvreté urbaine et récession en Afrique subsaharienne**
par Mireille Razafindrakoto et François Roubaud

Chapitre V **Pensent-ils différemment ? La voix des pauvres à travers les enquêtes statistiques**
par Mireille Razafindrakoto et François Roubaud

PARTIE II	PORTEE ET LIMITES DES NOUVELLES INITIATIVES INTERNATIONALES
Chapitre VI	Un processus participatif pour établir de nouvelles relations entre les acteurs <i>par Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto et François Roubaud</i>
Chapitre VII	Le contenu des DSRP : au Sud rien de nouveau ? <i>par Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto et François Roubaud</i>
Chapitre VIII	Le DSRP au Mali : « gagner l'argent » ou formuler une politique de développement ? <i>par Idrissa Dante, Mohamed Ali Marouani et Marc Raffinot</i>
Chapitre IX	Réduire la dette ou réformer l'aide ? <i>par Jean-David Naudet</i>
Chapitre X	L'initiative PPTE et la lutte contre la pauvreté <i>par Anne-Sophie Bougouin et Marc Raffinot</i>
PARTIE III	DISPOSITIFS DE SUIVI ET D'ÉVALUATION
Chapitre XI	Les dispositifs existants de suivi de la pauvreté : les faiblesses des enquêtes classiques auprès des ménages <i>par Mireille Razafindrakoto et François Roubaud</i>
Chapitre XII	Les approches de la pauvreté en Europe de l'Ouest : quels enseignements pour les PMA ? <i>par Daniel Verger</i>
Chapitre XIII	Deux outils originaux de suivi de la pauvreté : l'enquête 1-2-3 et les Observatoires Ruraux <i>par Mireille Razafindrakoto et François Roubaud</i>
Chapitre XIV	L'évaluation des politiques de lutte contre la pauvreté : l'apport des techniques de micro-simulation <i>par Denis Cogneau, Michael Grimm et Anne-Sophie Robilliard</i>