

Le suivi de la pauvreté par les enquêtes auprès des ménages en Afrique : diagnostic et propositions

Mireille Razafindrakoto

François Roubaud

Economistes, IRD

DIAL, 4 rue d'Enghien – 75010 PARIS - FRANCE

razafindrakoto@ dial.prd.fr, roubaud@ dial.prd.fr

Résumé

La contribution se focalise sur une des composantes des systèmes de suivi : les enquêtes auprès des ménages, qui constituent le principal instrument statistique pour mesurer l'évolution de la pauvreté. L'étude se livre à une analyse critique des dispositifs existants dans les pays pauvres, à la fois du point de vue conceptuel et surtout du point de vue de leur mise en œuvre effective sur le terrain. Le diagnostic porté sur les causes de l'échec des expériences passées conduit à avancer un certain nombre de propositions pour surmonter ces défaillances, aussi bien sur le plan technique qu'institutionnel.

Abstract

The paper focuses on one of the components of the monitoring systems, household surveys, which are the main statistical instrument used to measure poverty evolution. It proposes a critical analysis of the systems existing in poor countries, from a conceptual standpoint and above all with respect to their actual implementation in the field. Following a diagnosis of why past experiences failed, we are able to put forward a number of proposals designed to overcome the failures, both on a technical and an institutional level.

1.- Introduction

Après 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'en 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 : a) mesure et analyse de la pauvreté pour l'élaboration des stratégies de lutte contre ce phénomène ; b) suivi en temps réel de l'évolution des conditions de vie afin d'apprécier l'impact des réformes entreprises ; c) 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 (principe d'*accountability*).

Dans de nombreux pays pauvres, en particulier ceux d'Afrique sub-saharienne, ces objectifs sont aujourd'hui loin d'être atteints. Alors que l'élaboration des DSRP constitue une occasion pour (re)construire un dispositif adéquat d'information, la conception des documents dans l'urgence n'a pas incité à une véritable réflexion sur les différentes sources de dysfonctionnements du système actuel et sur les moyens de les corriger. Cette contribution, centrée sur l'Afrique, 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. Après avoir mis en évidence les lacunes régulièrement observées dans la pratique (section 2), nous chercherons à identifier les causes de cet état de fait dans la section 3 afin de déboucher dans la section 4 sur un certain nombre de propositions concrètes susceptibles d'y remédier. La section 5 conclut.

2.- Les lacunes régulièrement rencontrées dans les principaux types d'enquêtes sur 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 (indicateur de résultats). Les enquêtes sur la consommation, les revenus et les conditions de vie, auxquelles on a usuellement recours pour la mesure de la pauvreté monétaire (cf. le 1^{er} des Objectifs de Développement du Millénaire), 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 de 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. Plus spécifiquement, du côté de l'offre, on soulignera 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. 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.

Du côté de la demande, 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 pertinentes. On aboutit ainsi à un cercle vicieux. 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 à la disponibilité d'un diagnostic quantitatif fiable.

3.- 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 ; Razafindrakoto, Roubaud, 2003). 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. Leur (souvent) faible connaissance du terrain, des conditions et des procédures de traitement de base (entretenu par l'absence de documentation), ainsi que 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 regrettable que les résultats de ces enquêtes sont ensuite compilés dans des bases de données internationales. 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.¹). Parallèlement aux responsabilités internes d'Etats et d'administrations publiques défailtantes, il convient de ne pas minimiser celles

¹. Voir Deaton (1995) pour une présentation synthétique des questions de qualité des données dans les PED.

des organisations internationales, au premier rang desquelles la Banque mondiale, et plus marginalement le PNUD (en ce qui concerne la pauvreté). En publiant des bases de données internationales² 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 (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 sa formulation. Les propositions qui suivent visent modestement à contribuer à cette œuvre de longue haleine.

4.- 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 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.

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.
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).
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.
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.
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.
3. Toute enquête doit être accompagnée d'un document méthodologique et financier faisant état des objectifs, du déroulement de la collecte, des problèmes rencontrés, etc.
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'enquêtes³) en s'inspirant de l'expérience internationale en la matière.

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 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 soutenue, jusqu'à ce que la maîtrise des normes de qualité et des techniques d'analyse soit totalement internalisée.

². Voir par exemple, la base de données de Deininger et Squire sur les inégalités 1996). Mais la critique s'applique aussi bien à celle de Summers et Heston sur les PIB en PPA ou encore à celles de la Banque mondiale ou du FMI sur les séries de PIB et les principaux agrégats de la comptabilité nationale.

³. Ce type d'approche a été mis en place avec succès par l'Institut national de statistique colombien (DANE) en 2002.

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.
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.
2. Il faut appuyer la création de pôles d'analyse composés 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.
4. L'organisation de débats contradictoires sur les résultats des enquêtes doit être systématiquement promue dans les pays du Sud. 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.

5. 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. 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.

Si les solutions portées au débat devraient 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'Etat » cesse de servir de déguisement à la vieille antienne du « moins d'Etat ».

Références bibliographiques

- 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.
- 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.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (2003), « Les dispositifs existants de suivi de la pauvreté les faiblesses des enquêtes classiques auprès des ménages », in Cling J.P., Razafindrakoto M., Roubaud F. (eds), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Economica, Paris, op cit, chapitre XI, pp. 307-333.
- Roubaud F. (2000), « Le projet MADIO à Madagascar : objectifs, démarches, résultats », *Stateco*, n° 95/96/97, INSEE, France.