

Assessing the poverty impact of small enterprise initiatives, Nexus Associates, décembre 2003

Document préparé pour le groupe de travail sur la mesure d'impact et la performance mis en place dans le cadre du Comité des bailleurs de fonds pour le développement de la petite entreprise

Évaluer l'impact des initiatives d'appui à la petite entreprise sur la réduction de la pauvreté

Les bailleurs de fonds ont financé de nombreuses initiatives visant à promouvoir le développement des petites entreprises (PE) dans les pays en voie de développement. Ces initiatives se sont progressivement inscrites en référence aux Objectifs de développement du Millénaire des Nations Unies (Millennium Development Goals ou MDGs), le premier d'entre eux étant l'éradication de l'extrême pauvreté et de la faim. En effet, le développement du secteur privé de manière générale et des petites entreprises en particulier peut jouer un rôle important pour l'atteinte de cet objectif. La déclaration du Millénaire des Nations Unies insiste par ailleurs sur la nécessité de pouvoir montrer des résultats mesurables. C'est pourquoi le Comité des bailleurs de fonds pour le développement de la PE a souhaité disposer d'une meilleure compréhension de la façon de conceptualiser et de mesurer l'impact des initiatives d'appui à la PE sur la réduction de la pauvreté.

Ce document propose un cadre conceptuel de mesure des impacts sur la pauvreté des programmes d'appui aux PE, en particulier des programmes de promotion des Services Aux Entreprises (SAE, ou BDS en anglais - « Business Development Services »)¹. Il présente l'enchaînement logique par lequel les programmes de SAE peuvent avoir un impact sur la réduction de la pauvreté. Les auteurs proposent ensuite plusieurs méthodes pour mesurer cet impact. Enfin, des recommandations sont émises à l'intention des bailleurs de fonds.

SORTIR DE LA PAUVRETÉ

Les différents types de programmes d'appui aux PE

On peut distinguer trois grands types d'intervention visant à promouvoir les PE en fonction de leur nature :

► Les interventions portant sur la promotion d'un environnement favorable au développement des PE : il s'agit alors d'appuyer la formulation de nouvelles

politiques sectorielles favorables aux PE, de diminuer la pression fiscale et les lourdeurs administratives, etc. Les entreprises bénéficient indirectement de ces interventions qui doivent se traduire par une réduction de leurs charges de fonctionnement et par un élargissement de leur marché.

► Les interventions portant sur la promotion de l'offre de services financiers destinés aux PE que ce soit pour des financements court ou moyen terme. Il s'agit alors de renforcer les institutions

¹ On utilisera indifféremment les sigles BDS ou SAE dans la suite du document.

qui financent les PE pour qu'elles développent de nouveaux services, améliorent leurs pratiques de prêt et leurs performances. Les bénéficiaires directs sont alors les institutions financières. L'effet recherché est un accès facilité des PE aux services financiers, en particulier au crédit pour financer le développement de leurs activités.

► **Les interventions portant sur la promotion des SAE** : il s'agit alors de renforcer l'offre de services d'appui aux entreprises et d'encourager la demande en services des PE ciblées.

Ces différents types d'initiative peuvent bien évidemment être combinés les uns avec les autres. Ce document s'intéresse très spécifiquement au secteur des BDS. Cependant, les principes et les méthodes qu'il décrit pour en mesurer l'impact sur la pauvreté sont utilisables pour les interventions portant sur l'environnement ou sur les services financiers.

L'objectif de réduction de la pauvreté

Le document de référence présentant les grands principes d'intervention dans le secteur des BDS² rappelle que « l'objectif ultime des interventions des bailleurs dans le secteur des BDS est d'améliorer les performances des petites entreprises

² Business Development Services for Small Enterprises / Guiding principles for Donor Interventions, 2001.

pour obtenir une croissance économique et de l'emploi plus forte, réduire la pauvreté et atteindre des objectifs sociaux ».

Il est important de noter que la notion de pauvreté s'applique à des individus, pas à des entreprises. Les populations pauvres sont engagées dans une grande variété d'activités que ce soit en zones rurales ou urbaines : petits agriculteurs, ouvriers agricoles, micro-entrepreneurs, travailleurs occasionnels, chômeurs, etc. L'indicateur de mesure de la pauvreté le plus communément accepté est le seuil de pauvreté qui est défini par le niveau de revenu ou de consommation quotidien par individu au-dessous duquel une personne sera considérée comme pauvre. Il est généralement entendu comme étant le niveau minimum requis pour qu'un individu puisse satisfaire ses besoins de base, estimés à partir du coût quotidien des produits et services nécessaires pour les satisfaire.

La définition des besoins de base varie selon les pays. Les MDGs ont établi le seuil de pauvreté à l'équivalent de 1 USD/jour/personne en équivalent Parité de pouvoir d'achat de 1993.

La réduction de la pauvreté implique donc de réduire la proportion de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté ou de réduire l'écart entre leur niveau de revenus ou de consommation constaté et le seuil de pauvreté. En conséquence, les évaluations d'impact devront se concentrer sur l'évolution des revenus et de la consommation des populations des zones visées par l'intervention.

Comment les programmes d'appui à l'entreprise améliorent-ils les revenus des ménages ? Comment lier leurs activités à la réduction de la pauvreté ?

La plupart des interventions visant à promouvoir les SAE ne visent pas un groupe particulier de bénéficiaires définis par leur niveau de pauvreté bien qu'ils se fixent pour objectif de réduire la pauvreté dans l'ensemble de la population. Ils peuvent y parvenir de différentes façons.

Une augmentation des revenus des promoteurs des PE participantes lorsque ceux-ci vivent en dessous du seuil de pauvreté.

L'amélioration des performances de l'entreprise peut produire suffisamment d'effets sur les profits pour faire passer les revenus des promoteurs au-dessus du seuil de pauvreté.

Il faudra néanmoins vérifier que ces résultats positifs ne sont pas obtenus au détriment d'individus ou de ménages appartenant à la même catégorie de population et qui verraient leurs conditions de vie se détériorer.

Cf. figure 1 ci-dessous.

La plupart des programmes de promotion de SAE ne visent pas les entrepreneurs qui sont eux-mêmes pauvres. Dans ce cas le lien de causalité est plus complexe. Il est lié à des effets sur l'emploi et plus largement sur l'économie.

Cf. figure 2 page suivante.

Figure 1 : Impact sur la pauvreté dans le cas où les promoteurs des petites entreprises concernés sont pauvres

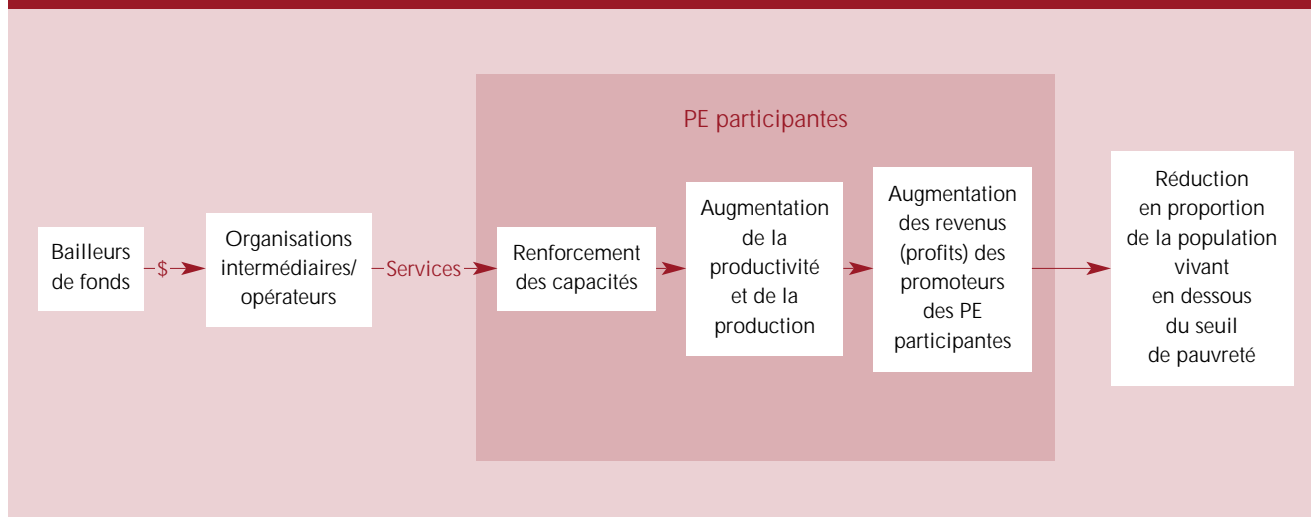
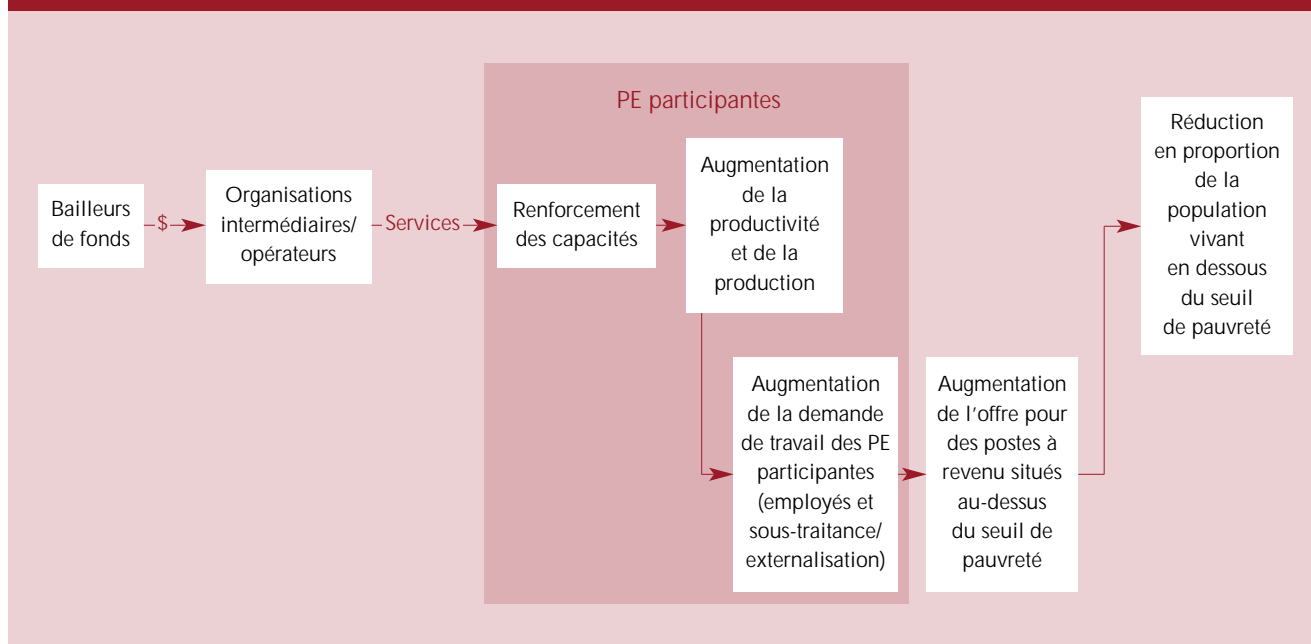


Figure 2 : Impact sur la pauvreté dans le cas où les petites entreprises concernées emploient des pauvres



L'augmentation de la production des PE qui reçoivent les services ne se traduira par une augmentation du besoin en main-d'œuvre que si elle est plus rapide que l'augmentation de la productivité du travail. Il faut aussi que les emplois créés soient occupés par des personnes qui sinon seraient restées sans emploi ou sous le seuil de pauvreté.

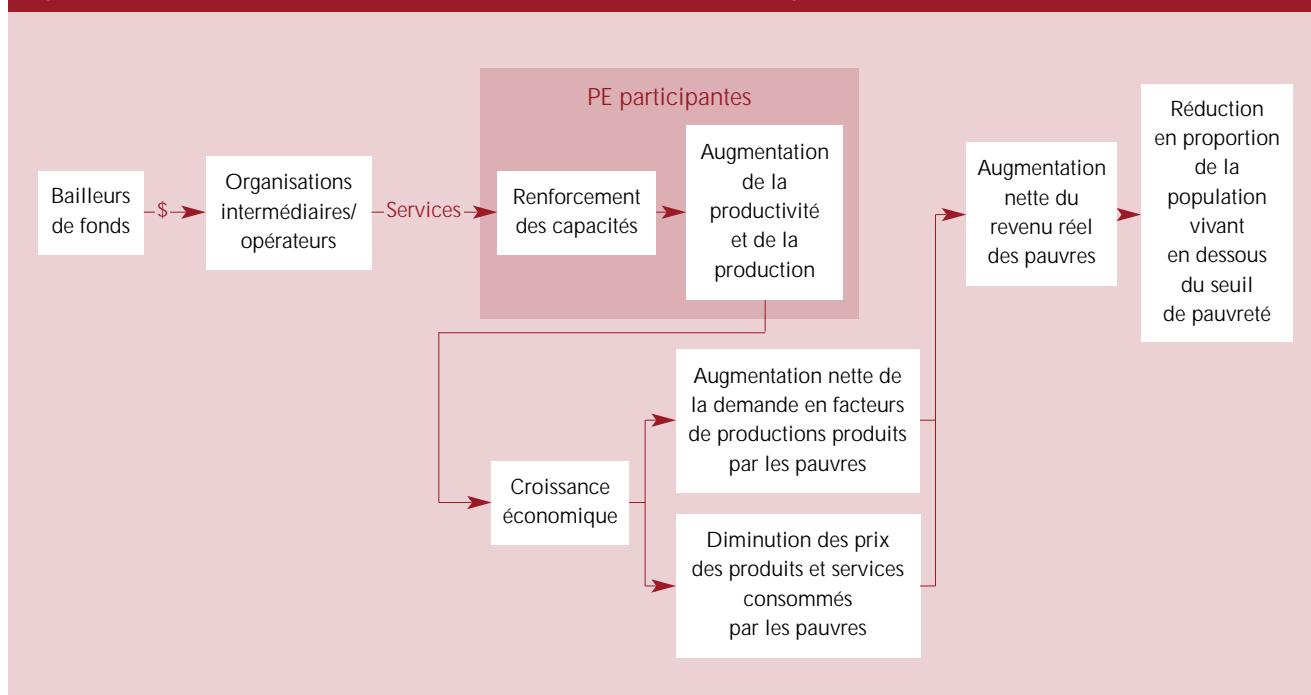
L'amélioration des performances des PE

participantes peut entraîner un impact sur la croissance économique et une augmentation nette des revenus dans l'ensemble de la population ciblée. Cela peut résulter d'une augmentation de la demande en facteurs de production produits par les démunis (y compris leur propre force de travail) ou d'une baisse des prix des biens et services qu'ils consomment.

Cf. figure 3 ci-dessous.

Des indicateurs portant sur l'évolution de la production et de la productivité, du niveau d'emploi, des revenus des promoteurs des PE ne permettent pas d'avoir une approximation de l'impact des programmes sur la réduction de la pauvreté. Il faut pour cela disposer d'indicateurs portant sur les ménages eux-mêmes.

Figure 3 : Impact sur la pauvreté à travers la croissance économique générée par les petites entreprises concernées



MESURER LES IMPACTS DES INTERVENTIONS SUR LA PAUVRETÉ

Identifier et mesurer les effets additionnels

Le principe fondamental de l'évaluation d'impact est de comparer la situation observée après l'intervention avec ce qu'elle aurait été si l'intervention n'avait pas eu lieu. Pour que les résultats soient valables, il faut donc identifier et isoler autant que faire se peut, les effets produits par des facteurs externes : événements spécifiques, tendances sectorielles à long terme. Il faut également tenir compte du fait que seules certaines entreprises volontaires participent au programme, ce qui peut générer un phénomène auto-sélection et biaiser les résultats.

Les indicateurs de pauvreté

Il existe différents indicateurs monétaires pour mesurer la pauvreté, les indicateurs non monétaires pouvant également être importants (accès aux services de santé, à l'éducation, etc.). De nombreux experts défendent l'utilisation du niveau de consommation plutôt que du niveau de revenu, en particulier pour les zones rurales dans lesquelles la production peut être autoconsommée ou échangée sous forme de troc. Parmi les indicateurs utilisables, on peut mentionner³.

► **Le taux de pauvreté, défini comme la proportion de la population vivant sous le seuil de pauvreté.** C'est un indicateur qui ne permet pas de savoir si les individus ciblés par les interventions améliorent ou non leurs conditions de vie, ceux-ci pouvant effectivement les avoir améliorées tout en restant en dessous du seuil de pauvreté ;

► **la gravité ou l'ampleur de la pauvreté** au sein d'une population donnée. Elle est mesurée par la différence entre les niveaux de revenus et de consommation constatés et le seuil de pauvreté. Cet in-

dicateur peut être utilisé pour estimer le niveau de revenu supplémentaire qui serait nécessaire pour passer au-dessus du seuil de pauvreté, ainsi que pour mesurer le degré d'inégalité au sein des populations pauvres ;

► **la sévérité de la pauvreté.** Cet indicateur se calcule en pondérant plus fortement la proportion d'individus vivant dans des foyers les plus éloignés du seuil de pauvreté ;

► **l'indicateur de Sen-Shorrocks-Thon.** Il tente de combiner la proportion, l'ampleur et la sévérité de la pauvreté dans un même indicateur.

Tous les indicateurs dépendent de la norme fixée pour le seuil de pauvreté qui elle-même variera selon les contextes.

Méthodes pour estimer les impacts sur la pauvreté

Tout d'abord, plusieurs points méritent d'être précisés. Le premier porte sur le fait qu'il est incontournable de descendre au niveau des ménages des régions concernées par le programme pour identifier ses effets sur la pauvreté. Il sera nécessaire de distinguer les programmes qui visent à réduire le taux de pauvreté dans une région donnée de manière générale et ceux qui visent à améliorer la situation de certains ménages spécifiques à l'intérieur de la région, et de comparer les résultats avec ceux obtenus dans des régions similaires dans lesquelles le programme n'intervient pas.

Le second point porte sur le fait qu'il sera souvent difficile d'identifier un impact en raison de la dimension du programme qui ne pourra pas produire des effets statistiquement repérables sans mettre en œuvre des outils dont le coût serait démesuré.

Le document s'appuie sur l'exemple fictif d'un programme ayant pour objectif général d'améliorer les performances de PE dans vingt régions (ou communautés ou districts, etc.) afin d'y réduire la pauvreté. Le seuil de pauvreté est de 1 USD/Jour. Les bénéficiaires directs sont des prestataires de SAE locaux et les bénéficiaires indirects les PE. Les bénéficiaires finaux sont les personnes démunies de ces vingt régions. Le facilitateur propose un appui technique aux presta-

taires locaux dans les vingt régions afin de renforcer leurs capacités et leur permettre de proposer des services de qualité à des prix abordables. Le programme démarre en 1998 et s'achève en 2000.

Le document identifie trois méthodes de base, qui diffèrent selon le type de contrôle utilisé pour isoler les effets du programme des effets provenant de facteurs externes. La qualité de la déduction des impacts du programme dépendra de la qualité de l'identification des effets liés à des causes externes.

1. La méthode « expérimentale avec contrôles aléatoires » compare l'évolution des taux de pauvreté dans les régions d'intervention et ceux constatés dans des régions similaires mais dans lesquelles il n'y a pas eu d'intervention. Le choix des régions d'intervention et des régions de comparaison est fait de manière aléatoire mais en s'assurant que chaque région éligible a autant de chance de faire partie de l'un ou l'autre des deux groupes. Les facteurs externes pouvant influencer les évolutions devront avoir influé de manière équivalente dans les deux groupes.

2. La méthode « quasi expérimentale avec des contrôles construits » consiste à établir deux groupes de régions, l'un avec des régions concernées par l'intervention, l'autre non, de manière non aléatoire, c'est-à-dire en s'assurant que les deux groupes présenteront des régions aux caractéristiques essentielles similaires, également exposées aux facteurs externes et avec la même propension à participer aux activités du programme. Les différences entre les résultats observés dans les deux groupes pourront être attribués avec plus de certitudes au programme. Cette méthode peut se décliner en différentes modalités d'application.

3. La méthode fondée sur le jugement d'experts ou de participants au programme repose sur les estimations de personnes familières avec le programme. Cette méthode fréquemment utilisée leur demande d'être capables de déterminer dans quelle mesure les effets constatés résultent du programme. Elle est de ce fait critiquable. Toutefois, faute de moyens, ou lorsque les données statistiques manquent, elle peut être la seule méthode utilisable.

³ Le document original donne les formules à utiliser pour calculer chacun des indicateurs présentés dans ses annexes.

L'application des méthodes

● Méthode 1 : expérimentale avec affectation aléatoire des régions dans le groupe cible et dans le groupe de comparaison

C'est la méthode idéale pour obtenir des estimations non biaisées de l'impact d'un programme sur la pauvreté. Il s'agit de comparer deux groupes de régions, celui rassemblant les régions dans lesquelles le programme est présent (groupe cible) et celui rassemblant les régions dans lesquelles le programme n'intervient pas (groupe de comparaison ou témoin). Les deux groupes sont constitués de régions

éligibles à l'intervention. La répartition est faite au hasard. Il n'y a donc pas de nécessité de mesurer les biais de sélection.

L'analyse se fait en considérant la différence d'évolution du taux de pauvreté dans les deux groupes. Dans la mesure où les deux groupes sont effectivement semblables, la différence relevée en termes d'impact peut être attribuée au programme.

Plusieurs étapes sont nécessaires à sa conduite :

- la répartition des régions en deux groupes ;
- la sélection de la norme à utiliser comme seuil de pauvreté ;

➤ la définition de la période à considérer – par exemple l'année 1997, précédant le démarrage du programme et 2001, année suivant la fin du programme ;

➤ la collecte des données concernant notamment les taux de pauvreté peut le plus souvent être faite à partir d'enquêtes gouvernementales officielles, y compris des enquêtes sur les ménages ;

➤ l'estimation de l'impact, enfin, consiste à estimer les taux de pauvreté dans chaque région en 1997 et 2001. L'évaluateur pourra calculer la moyenne et le coefficient de déviation pour comparer les groupes.

	% population sous le taux de pauvreté 1997	% population sous le taux de pauvreté 2001	Différence entre les taux de pauvreté et les périodes
Groupe de Régions d'intervention	45 %	40 %	- 5 points
Autres régions (Groupe de comparaison)	43 %	41 %	- 2 points
Différence entre les régions	2 points	- 1 point	- 3 points

Dans cet exemple, il restera à déterminer si la différence de 3 points est statistiquement significative.

● Méthode 2 : quasi-expérimentale avec groupe de comparaison construit

Il existe plusieurs modalités d'utilisation de cette méthode. Deux possibilités sont présentées ici.

Régression - Discontinuité

Les promoteurs du programme vont devoir sélectionner les régions d'intervention sur des critères explicites. Par exemple, parmi les cent régions répondant aux critères de sélection utilisés pour identifier les régions éligibles, il faut en sélectionner vingt dans lesquelles le programme va intervenir. On peut alors déterminer celles qui ont le plus besoin d'appui par une notation se rapportant entre autres à leur taux de pauvreté respectif mais pouvant également combiner d'autres critères pour arriver à un indicateur synthétique. Les vingt régions aux scores les plus forts seront sélectionnées comme zone d'opération du programme, les autres non.

tionnées comme zone d'opération du programme, les autres non.

La méthode de régression-discontinuité se fonde sur la similarité entre les régions ayant des scores proches de la dernière région sélectionnée (le plus faible score retenu pour le programme). Les régions d'intervention seront celles au-dessus de ce score, les régions situées juste en dessous constitueront le groupe témoin. La mise en œuvre de cette méthode se déroule comme les précédentes en plusieurs étapes :

- la sélection de la norme pour le seuil de pauvreté, de la période d'étude et la collecte de données sont identiques aux autres approches ;
- la construction du groupe de comparaison à partir du classement des régions ;
- l'estimation de l'impact du programme sur le taux de pauvreté se fait d'après un calcul de l'impact moyen sur la pauvreté des régions qui sont proches du score de la dernière région sélectionnée, sélectionnées ou non comme le montre la figure 4 page suivante.

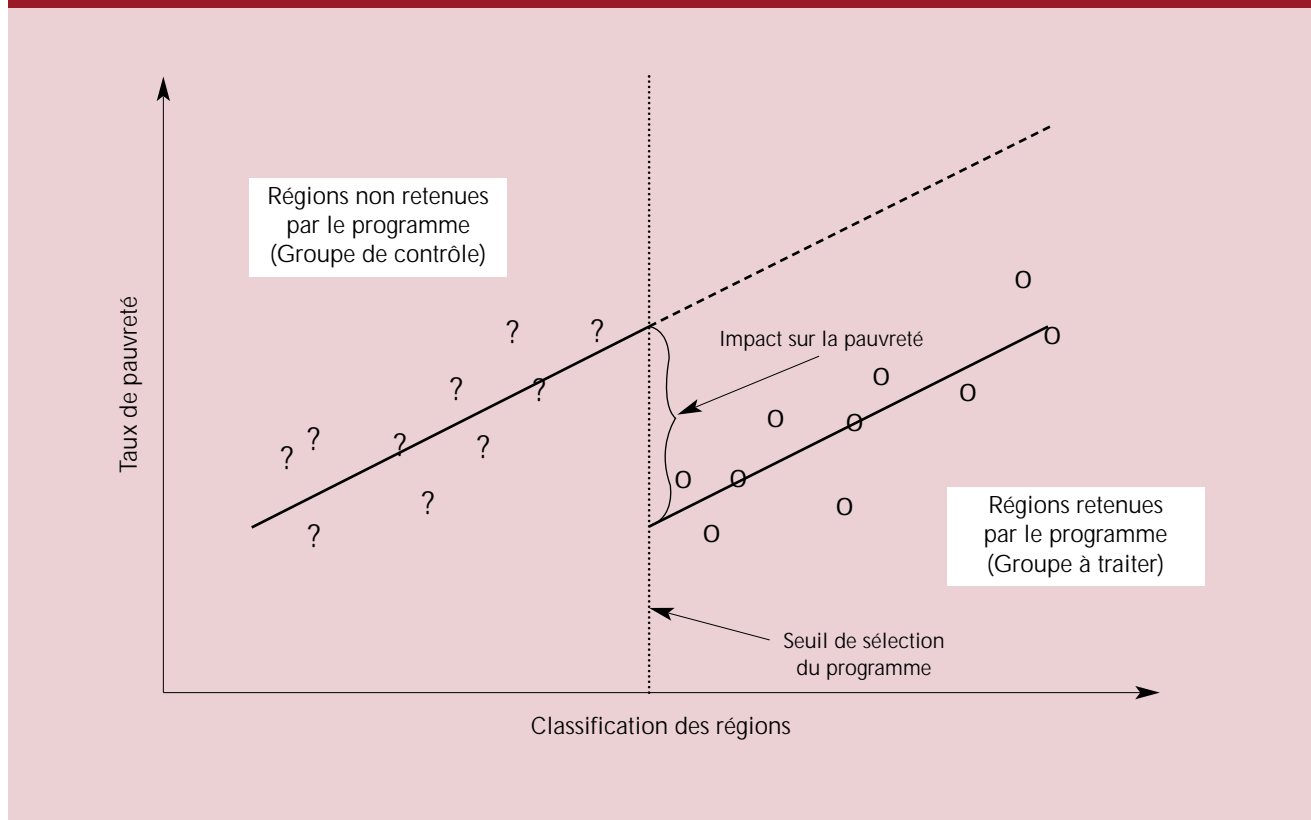
Contrôle statistique

Il s'agit dans ce cas de construire le groupe de comparaison sur des bases statistiques précises de manière à ce qu'il soit parfaitement comparable au groupe constitué par les régions d'intervention. Le programme sera alors mis en œuvre dans des régions aléatoirement sélectionnées : chacune des régions éligibles a une même chance de participer au programme.

Cette méthode permet de s'assurer que les deux groupes de régions sont comparables en termes de caractéristiques et que tout facteur exogène influençant la pauvreté est présent dans chaque groupe.

La mise en œuvre d'une telle approche comporte les trois mêmes premières étapes. La constitution du groupe de comparaison consiste en la sélection du maximum de régions statistiquement comparables aux régions d'intervention en utilisant des critères pertinents, par exemple la taille de la population, le niveau d'industrialisation, etc.

Figure 4 : Illustration de la méthode 2 / Régression - Discontinuité



L'estimation de l'impact du programme est fondée sur l'approche de la double différence ou en utilisant des techniques de régression comme celles décrites plus haut.

● Méthode 3 : Jugement de participants et opinions d'experts

Cette approche repose sur les jugements et opinions que les personnes familières du projet ou des experts peuvent porter sur son impact : on leur demande d'estimer dans quelle mesure le projet a permis d'améliorer les performances des entreprises en leur demandant de comparer ces performances avec ce qu'elles auraient été sans le programme.

Cette méthode a toutefois des limites. Tout d'abord, il est souvent difficile pour les membres des ménages de mesurer l'impact du programme sur leurs conditions de vie. Par ailleurs, on peut mener une enquête auprès d'entreprises qui ont participé au projet en leur demandant dans quelle mesure le projet leur a permis d'augmenter les revenus distribués et de recruter. Là encore on se heurte à des contraintes : on prend implicitement pour hypothèse le fait que l'entreprise

n'aurait pas reçu de services d'appui en l'absence du programme ; cette méthode demande aux PE d'être capables d'estimer l'effet net de l'intervention en se basant uniquement sur leurs connaissances propres sans référence à des comparaisons explicites ; elle ne tient pas compte d'éventuels effets induits négatifs du programme (l'impact positif sur ces entreprises peut être négatif pour d'autres) ; elle estime que les nouveaux emplois sont occupés par des personnes qui vivaient sous le seuil de pauvreté.

Étant donné ces limites, il est préférable de considérer cette méthode comme un complément aux précédentes plutôt qu'un substitut.

Les sources de collecte des données

Les mesures d'impact nécessitent des données fiables. Au minimum, il faut obtenir des données sur les revenus et la consommation des ménages avant et après l'intervention. Des données sur les autres variables de contrôle peuvent aussi

se révéler nécessaires selon le modèle qui est retenu.

Les évaluateurs doivent identifier, lorsqu'ils planifient l'évaluation du programme, les sources de collecte des données potentiellement utilisables.

Il peut être possible d'utiliser les enquêtes de ménages existantes, les plus complètes étant celles que la Banque mondiale conduit depuis vingt ans dans le cadre de l'Étude de mesure des niveaux de vie (« Living standards measurement study » - LSMS). Elles peuvent ne pas être suffisantes en termes de couverture, de période concernée ou de contenu. Dans ce cas, il peut être nécessaire de mener une enquête indépendante auprès de ménages pour compléter l'information manquante.

L'enquête devra alors utiliser la même méthodologie d'échantillonnage, le même protocole de traitement des données et les mêmes questions pour les zones dans lesquelles des données comparatives sont nécessaires. L'enquêteur peut aussi conduire une enquête de ménages entièrement nouvelle s'il en a le temps et les moyens.

RECOMMANDATIONS

Entreprendre des évaluations d'impact sur la pauvreté si la taille du programme le justifie

Étant donné le coût des évaluations d'impact, il n'est pertinent d'essayer de mesurer l'impact des programmes d'appui aux PE sur la pauvreté que si l'ampleur du programme permet de penser qu'il aura un effet statistiquement significatif. En effet, les effets d'un programme sur les pauvres, lorsque ceux-ci ne sont pas les bénéficiaires directs, peuvent être relativement réduits en comparaison du rôle joué par les forces affectant la croissance économique et la distribution des revenus dans une économie donnée. Par ailleurs, le manque de fiabilité des données disponibles entraîne la nécessité de conduire des enquêtes spécifiques, ce qui est coûteux.

Spécifier la cible et les mécanismes par lesquels le programme doit avoir un effet sur les pauvres

Avant de démarrer une étude d'impact, il est nécessaire que la population cible du programme soit définie aussi précisément que possible. Cela se fera en se basant sur le seuil de pauvreté et en considérant d'autres caractéristiques pertinentes (localisation, genre par exemple). Il faut également préciser si l'intervention vise à sortir des personnes de la pauvreté, à diminuer la gravité ou bien la sévérité de la pauvreté des personnes pauvres au sein de la population cible. De plus, le mécanisme par lequel un impact sur la pauvreté est attendu doit être explicité, en particulier lorsque les pauvres ne sont que des bénéficiaires indirects des programmes.

Sélectionner explicitement des régions pour le programme. Il serait préférable que les programmes débutent sur un nombre restreint de régions avant de s'étendre géographiquement de manière à pouvoir construire une expérience. La sélection des premières régions d'inter-

vention devrait par ailleurs se faire sur des notations explicites ou par un processus aléatoire qui permettrait d'avoir les estimations les moins biaisées possible des impacts du programme.

Évaluer l'impact à partir des objectifs intermédiaires

Ce document est consacré à l'impact des programmes sur la réduction de la pauvreté. Cependant, les SAE et les autres programmes d'appui aux PE ont d'autres objectifs intermédiaires. Une plus grande attention devrait être portée à la réalisation d'évaluations rigoureuses des performances obtenues au niveau des entreprises. En effet, l'atteinte de ces objectifs intermédiaires est l'une des conditions nécessaires pour avoir un impact sur la réduction de la pauvreté.