



Programme des Nations Unies
pour le Développement

Stratégie de Réduction de la Pauvreté

Expérience du Mali

Sous la direction de

**Renata Lok Dessallien
Alissabatou Sanoussi Gouné
Bakary Diarra
Sylvain Larivière
Frédéric Martin**

Correction: Robert Paré
Édition et mise en pages: Communications Science-Impact
Design de la couverture: Gérard Beaudry

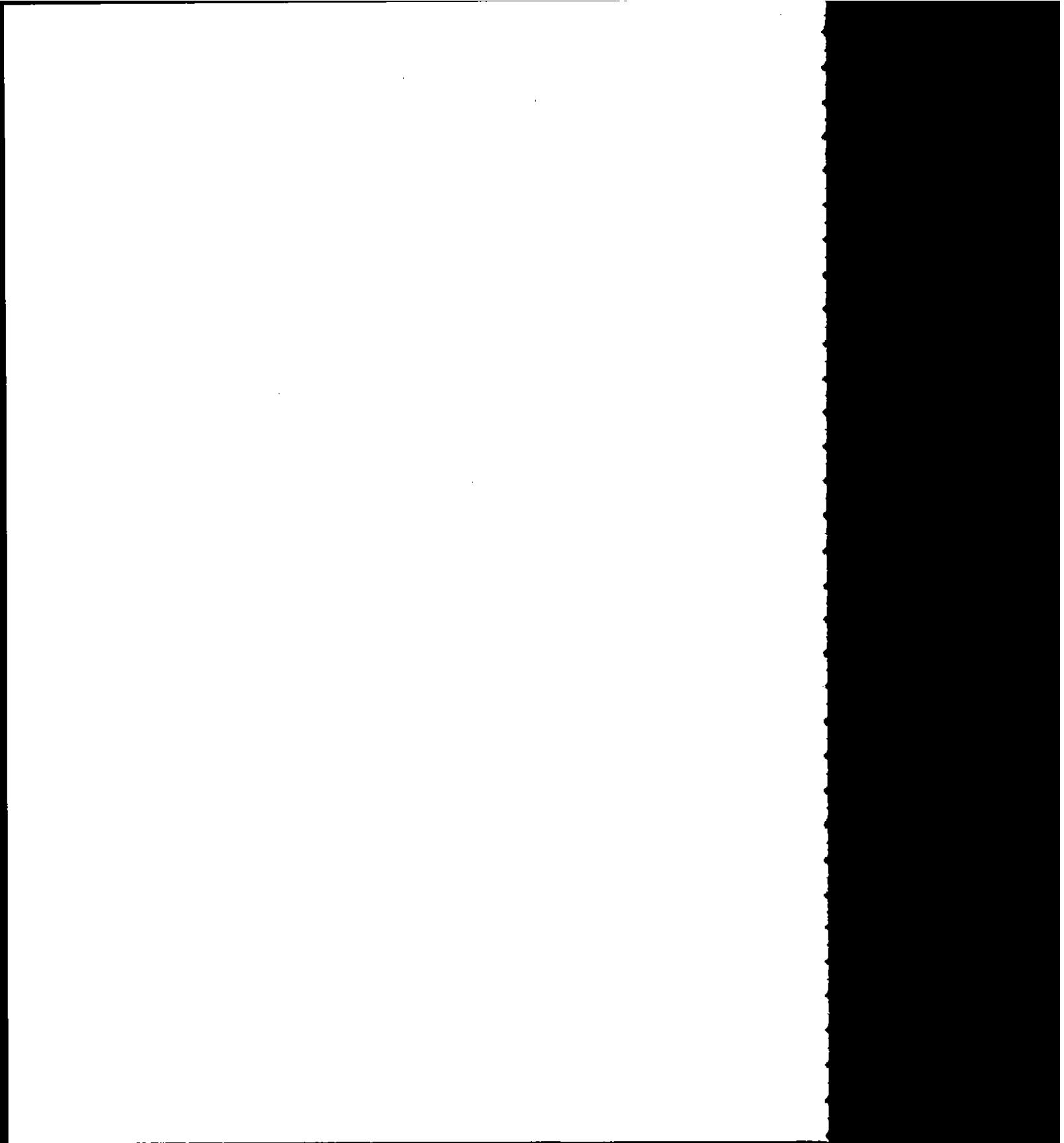
© IDEA International, 2001
ISBN 2-922943-00-3
Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Québec, 2001
Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Canada, 2001

IDEA International
idea@videotron.net

Imprimé au Canada
Printed in Canada

Stratégie de Réduction de la Pauvreté

Expérience du Mali



AVANT-PROPOS

La mise en œuvre des réformes entreprises, à partir du début des années quatre vingt dix, a permis le rétablissement des équilibres financiers accompagné d'une croissance économique dont les effets positifs n'ont pas bénéficié à toutes les couches de la population.

Préoccupé par ce constat, le Gouvernement, à partir de la déclaration du Président Alpha Oumar KONARE de placer son second mandat sous le signe de la lutte contre la pauvreté, s'est engagé à élaborer une stratégie de lutte contre la pauvreté, appuyée sur les résultats des études qualitatives et quantitatives réalisées sur la connaissance de la pauvreté.

La Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (SNLP) a été élaborée suivant un processus participatif marqué par de larges concertations entre l'administration malienne, les communautés à la base, la société civile y compris le secteur privé et les partenaires au développement. Le document y afférent a été adopté en Conseil des ministres en 1998 et présenté, à Genève, aux partenaires au développement.

Si la conception et l'élaboration de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté ont été entamées dans un contexte national déterminé par le constat d'une grande pauvreté de masse, cette œuvre s'est trouvée en droite ligne des préoccupations des grandes conférences qui ont marqué la décennie (Conférence mondiale sur la population et le développement tenue au Caire en 1994, Sommet mondial sur le développement social tenu à Copenhague en 1995, Conférence mondiale sur les femmes tenue à Beijing en 1995). En effet, les orientations et les objectifs retenus par la stratégie de lutte contre la pauvreté s'insèrent bien dans la conception du développement social définie, par la communauté internationale, en particulier à Copenhague en 1995.

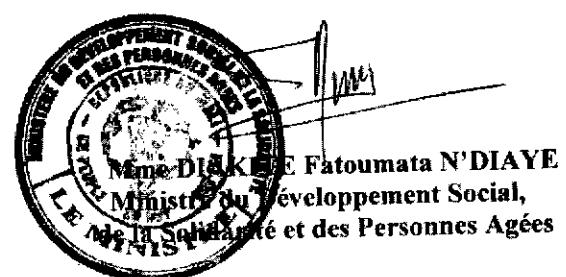
-
1. Avec la collaboration de la Chaire en développement international (Université Laval, Canada) et de IDEA International, Canada.
 2. Le processus d'élaboration du CSLP a notamment bénéficié des acquis de la SNLP.

Le processus d'élaboration de la stratégie de lutte contre la pauvreté, décrit ici, a duré deux ans. Il a abouti à la réalisation du document de stratégie (SNLP) et a conduit aux travaux d'opérationnalisation, à l'élaboration d'un plan de communication et à la définition de mécanismes de suivi évaluation. Sa finalité vise à faire bénéficier la grande majorité de la population des résultats de la croissance économique.

Le présent manuel tente de capitaliser l'expérience malienne et de servir éventuellement de source d'inspiration pour d'autres pays.

Il a été réalisé grâce à l'appui technique et financier du PNUD qui a pris une grande part dans le processus d'élaboration de la dite stratégie et à qui, le Gouvernement du Mali renouvelle ses vifs remerciements.

Je souhaite qu'il puisse servir la cause du développement social de nombreux pays et contribuer à atteindre les objectifs mondiaux de développement social définis à Copenhague.



REMERCIEMENTS

Ce manuel a été produit grâce à l'initiative du Gouvernement du Mali et au concours financier du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) au Mali. Nous tenons à exprimer toute notre gratitude à :

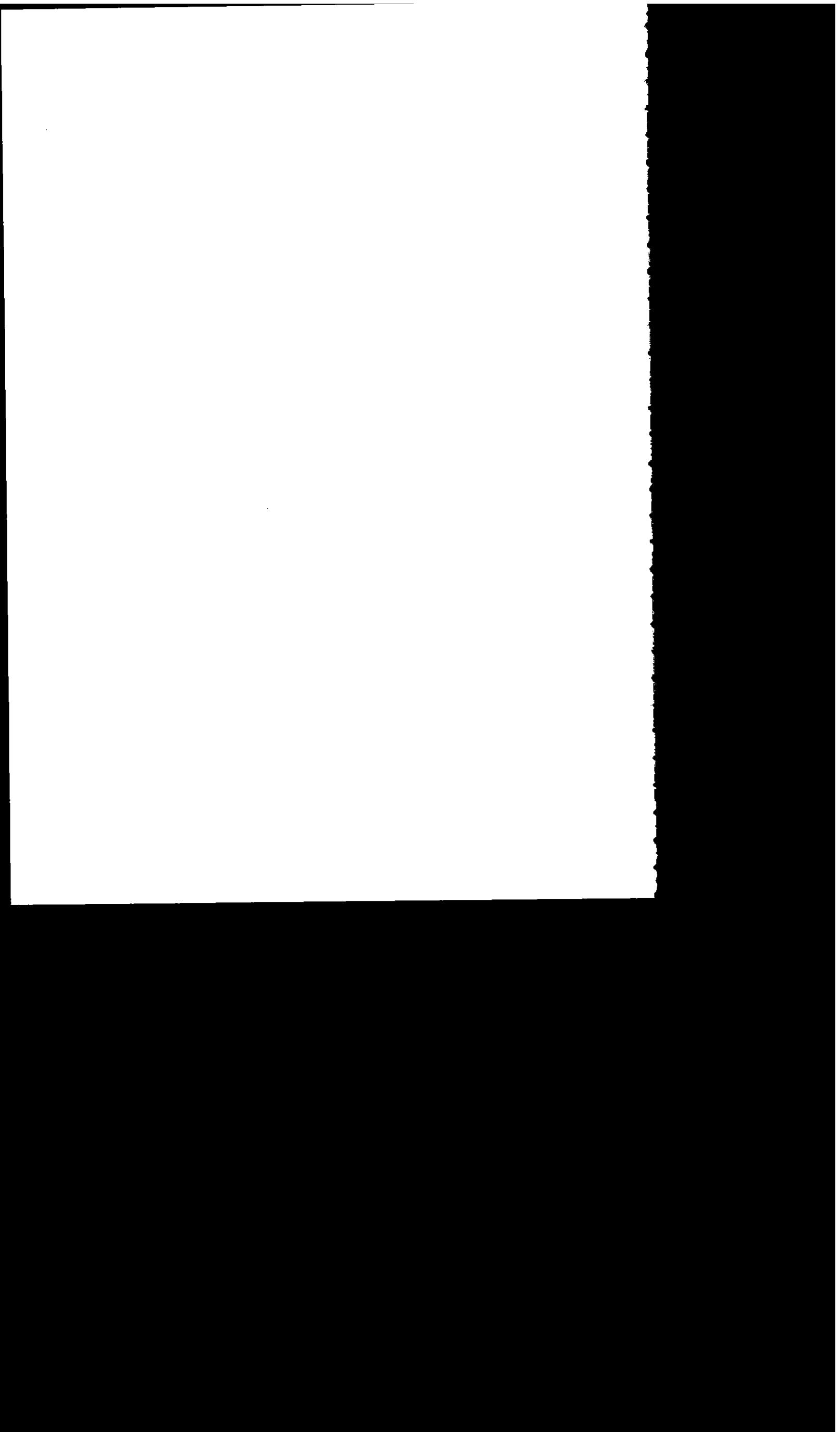
- Madame Diakité Fatoumata N'Diaye, Ministre du Développement Social, de la Solidarité et des Personnes Âgées pour son appui à la réalisation de ce livre ;
- Madame Jocelyne Finley, Représentante Résidente du PNUD et Coordonnatrice Résidente des activités opérationnelles du système des Nations Unies au Mali, pour son soutien lors de la finalisation de ce manuel.

Nous tenons également à remercier :

- Madame Nicole Giguère, adjointe administrative de IDEA International pour la révision des textes.

Nous souhaitons enfin remercier toutes les personnes impliquées dans l'élaboration et la programmation de la mise en œuvre de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté au Mali, en particulier les points focaux dans les différentes structures nationales impliquées.

Les coauteurs



PRÉFACE

Un dicton bambara dit « fen ntanya man jugu, jigi ntanya de kajugu », ce qui signifie qu'être pauvre n'est pas le plus grave, mais c'est être sans espoir d'en sortir qui constitue le drame. Les Maliens, au plus haut niveau et à l'unanimité, ont pris acte de ce dicton et se sont dotés d'un véritable instrument de pilotage de leurs actions pour lutter contre la pauvreté : j'ai nommé la Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté, communément appelée SNLP. Le Gouvernement a, tout récemment encore, réaffirmé cette volonté à travers le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) dont le socle est la SNLP.

Je voudrais, à cet égard, féliciter les autorités maliennes qui ont permis aux populations de croire à un lendemain meilleur et d'œuvrer en ce sens. En effet, disposer d'une SNLP est une étape essentielle vers la réduction de la pauvreté. Mais plus crucial encore, il faut se doter de systèmes et d'instruments de suivi de la mise en œuvre. C'est en cela que l'expérience malienne est à louer et permettra, j'en suis sûr, d'améliorer plus rapidement les conditions de vie des plus pauvres. Qu'il me soit également permis de féliciter et de remercier l'ensemble des points focaux qui ont travaillé à l'opérationnalisation de la SNLP et sans lesquels le processus de mise en œuvre n'aurait pas atteint les résultats appréciables auxquels nous sommes parvenus.

Un hommage mérité revient à l'équipe d'experts canadiens pour leur appui soutenu à l'équipe des points focaux, en particulier du point de vue méthodologique, non seulement pour l'élaboration de la SNLP, mais surtout lors de la mise en place des mécanismes de mise en œuvre de la SNLP. De cette manière, il a été possible de capitaliser et de consolider l'expérience du Mali à toutes les étapes, de l'élaboration de la SNLP à la mise en place des mécanismes de suivi d'exécution et d'impact de la stratégie.

La lutte contre la pauvreté est, on le sait, une œuvre de longue haleine, qui nécessite à la fois un engagement politique ferme et une action concertée de tous les acteurs du développement. C'est pour moi l'occasion de remercier ici les partenaires extérieurs et la société civile qui ont œuvré avec le PNUD, aux côtés du Gouvernement, pour l'accomplissement de ce travail.

Enfin, mes remerciements vont à tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, ont appuyé l'élaboration de ce manuel et sans lesquels il ne serait pas devenu réalité ; qu'ils trouvent ici l'expression de ma profonde gratitude. J'ose espérer que l'œuvre alimentera les discussions et les réflexions déjà riches sur les questions de lutte contre la pauvreté au Mali et qu'il servira d'inspiration à d'autres pays.



Tore ROSE

Représentant Résident du PNUD
Coordonnateur des Activités Opérationnelles
du Système des Nations Unies au Mali

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	vii
Remerciements	ix
Préface	xi
Liste des tableaux	xvii
Liste des figures	xix
Liste des encadrés	xx
Liste des annexes	xxi
Liste des sigles utilisés	xxii
Introduction	1
Pourquoi une stratégie de réduction de la pauvreté?	1
L'expérience du Mali	4
Présentation du manuel	10
PREMIÈRE PARTIE	
ÉLABORATION D'UNE STRATÉGIE DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ	
Chapitre 1	
Les phases d'élaboration d'une stratégie de réduction de la pauvreté	17
Introduction	17
Démarche d'élaboration d'une SRP	18
Phase 1. Diagnostic des conditions de vie et de la pauvreté	19
Phase 2. Formulation participative de la SRP	20
Phase 3. Validation politique interne et externe de la SRP	22
Chapitre 2	
Démarche de l'analyse des conditions de vie des ménages	23
Introduction	23
Identification des études existantes et de leur pertinence	24
Évaluation de la qualité des principales études qualitatives et quantitatives	27
Les principaux résultats ayant permis d'orienter la SNLP au Mali	32
Les défis relevés au cours de l'expérience malienne	40

Chapitre 3	
Analyse des politiques et des interventions affectant les conditions de vie	
et la pauvreté	43
Introduction	43
L'analyse des politiques macroéconomiques et de leurs effets	
sur la pauvreté	45
L'analyse des politiques sectorielles et de leur incidence	
sur la pauvreté	49
La démarche d'évaluation rapide d'interventions de réduction	
de la pauvreté	50
Les défis relevés au cours de l'expérience malienne	53
Chapitre 4	
Démarche technique d'élaboration d'une stratégie de réduction	
de la pauvreté	75
Introduction	75
La démarche de planification stratégique adoptée au Mali	
pour la formulation de la SNLP	75
Synthèse des résultats de planification des axes stratégiques	
et des actions prioritaires de la SNLP du Mali	85
Les défis relevés au cours de l'expérience malienne	93
Chapitre 5	
Démarche participative d'élaboration d'une stratégie	
de réduction de la pauvreté	97
Introduction	97
Participation, concertation, consultation et coordination:	
quatre conditions nécessaires au processus d'élaboration	
et de mise en œuvre d'une SRP	98
Les étapes de la démarche participative adoptée par le Mali	100
Les défis relevés au cours de l'expérience malienne	105
DEUXIÈME PARTIE	
CADRE DE MISE EN ŒUVRE D'UNE STRATÉGIE DE RÉDUCTION	
DE LA PAUVRETÉ	
Chapitre 6	
Démarche de mise en œuvre d'une stratégie de réduction de la pauvreté	125
Introduction	125
Objectifs et volets d'un programme d'action	
pour la mise en œuvre d'une SRP	125
Volet 1 : Opérationnalisation de la SNLP	128
Volet 2 : Communication de la SNLP	131

Chapitre 7	
Les étapes techniques de l'opérationnalisation d'une SRP	133
Introduction	133
La démarche méthodologique de l'opérationnalisation d'une SRP	133
La fixation d'objectifs spécifiques mesurables pour les axes stratégiques et les actions prioritaires d'une SRP	135
Les arbitrages financiers entre les OSM et les ressources financières internes et externes	144
Préparation d'un état des lieux des principales interventions existantes de lutte contre la pauvreté	145
Rapprochement entre les OSM retenus et l'état des lieux pour élaborer un programme d'interventions complémentaires	147
Les défis relevés au cours de l'expérience malienne	148
Chapitre 8	
Mécanismes institutionnels pour l'opérationnalisation de la stratégie de réduction de la pauvreté	155
Introduction	155
Options pour le cadre organisationnel de mise en œuvre d'une SRP	156
La démarche adoptée au Mali	158
Les défis relevés lors de l'expérience malienne	160
Chapitre 9	
Formulation d'un plan stratégique de communication d'une stratégie de réduction de la pauvreté	171
Introduction	171
Communication et développement	172
L'approche de communication utilisée pour l'élaboration du plan stratégique de communication de la SNLP	174
La méthodologie d'élaboration du Plan stratégique de communication de la SRP	182
La structure du Plan stratégique de communication de la SRP	186
Les défis relevés au cours de l'expérience malienne	191
TROISIÈME PARTIE	
SYSTÈME DE SUIVI-ÉVALUATION D'UNE STRATÉGIE DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ	
Chapitre 10	
Cadre de cohérence du système de suivi-évaluation d'une stratégie de réduction de la pauvreté	203
Introduction	203
Le cadre d'analyse de la pauvreté	204
Le choix des indicateurs de suivi-évaluation de la SRP	210
Les composantes du système de suivi-évaluation de la SRP	212

Chapitre 11	
Suivi d'indicateurs reliés au bien-être des ménages.....	219
Introduction	219
Le système de suivi d'indicateurs reliés au bien-être de la population	220
Les indicateurs de niveau de revenu par habitant et de croissance économique	221
Les indicateurs sur les grands équilibres macroéconomiques.....	223
Les indicateurs de niveau du capital physique et d'accès à ce capital....	225
Les indicateurs de niveau du capital humain et d'accès à ce capital.....	229
Les indicateurs de niveau du capital institutionnel	233
Les indicateurs de niveau du capital financier et d'accès à ce capital	235
Les indicateurs de vulnérabilité	237
Chapitre 12	
Système d'enquête auprès des ménages sur la pauvreté.....	239
Introduction	239
La démarche adoptée au Mali	240
Choix d'un critère opérationnel de niveau de vie des ménages	242
Détermination des seuils de pauvreté	243
Classement des ménages en groupes homogènes	244
Les indicateurs du profil de pauvreté.....	245
Les indicateurs de caractérisation des pauvres	250
Les indicateurs de la dynamique de la pauvreté.....	271
Le système d'enquête sur les conditions de vie des ménages et le suivi de la pauvreté	275
Chapitre 13	
Dispositif de suivi d'exécution d'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté	281
Introduction	281
Le suivi d'exécution de projets et le suivi sectoriel.....	281
La démarche proposée pour le suivi d'exécution de la SRP.....	284
Les défis à relever en matière de suivi d'exécution de la SRP	294
Chapitre 14	
Évaluation d'impact d'une stratégie de réduction de la pauvreté.....	295
Introduction	295
Le choix des variables d'impact	297
Le choix des méthodes d'évaluation.....	301
Le choix de systèmes d'évaluation d'impact d'interventions types menées dans le cadre de la SRP	306
Les défis à relever en matière d'évaluation d'impact.....	308

Liste des tableaux

Tableau 2.1	Les seuils de pauvreté selon différentes études réalisées au Mali	31
Tableau 2.2	Classement des principales dimensions caractérisant la pauvreté selon le milieu et le sexe.....	33
Tableau 2.3	Classement des principales causes de la pauvreté selon la perception de la population, en fonction du milieu et du sexe	34
Tableau 2.4	Répartition de la population selon l'état de pauvreté et contribution de chaque zone à la pauvreté nationale	37
Tableau 2.5	Caractéristiques socioéconomiques des ménages selon le niveau de pauvreté.....	39
Tableau 3.1	Cadre d'analyse des outils de politiques macroéconomiques sur la pauvreté.....	56
Tableau 4.1	Exemple de budget indicatif pour une action prioritaire.....	84
Tableau 7.1	Exemple de détermination des OSM pour l'axe stratégique 3 «Améliorer l'accès des pauvres aux services financiers et aux autres facteurs de production».....	137
Tableau 7.2	Exemple de détermination des OSM pour l'action prioritaire 3 de l'axe stratégique 5 «Former des enseignants de qualité et améliorer leurs conditions de travail, les méthodes pédagogiques et les programmes d'enseignement»	137
Tableau 7.3	Exemple de calcul des écarts entre le niveau de départ et les OSM aux différents horizons temporels pour l'indicateur «Proportion de filles dans le nombre total d'admissions à l'école fondamentale»	141
Tableau 7.4	Exemple d'estimation du budget nécessaire pour combler les écarts entre le niveau de référence et les niveaux de l'OSM à différents horizons temporels de la SNLP selon la méthode du coût par volet d'activité	143
Tableau 7.5	Exemple de rapprochement entre le coût estimé des actions prioritaires de l'axe stratégique 2 et le montant mobilisé des interventions de lutte contre la pauvreté en cours dans la région de Kayes	147
Tableau 9.1	Potentiel et limites des outils de communication.....	190
Tableau 11.1	Indicateurs reliés au niveau de revenu par habitant et à la croissance économique.....	222

Tableau 11.2	Indicateurs des grands équilibres macroéconomiques.....	224
Tableau 11.3	Indicateurs d'accès à la terre et aux actifs agricoles.....	226
Tableau 11.4	Indicateurs d'accès à l'eau potable et aux sources d'énergie.....	227
Tableau 11.5	Indicateurs d'accès aux infrastructures routières et au marché.....	228
Tableau 11.6	Indicateurs d'état de santé et de niveau d'éducation.....	230
Tableau 11.7	Indicateurs d'accès aux soins de santé.....	231
Tableau 11.8	Indicateurs d'accès aux services d'éducation.....	232
Tableau 11.9	Indicateurs de niveau de capital institutionnel.....	234
Tableau 11.10	Indicateurs d'accès aux services financiers.....	236
Tableau 11.11	Indicateurs de vulnérabilité.....	238
Tableau 12.1	Classement des ménages en catégories socioéconomiques selon le seuil de pauvreté globale.....	245
Tableau 12.2	Indicateurs du profil de pauvreté.....	249
Tableau 12.3	Indicateurs démographiques de caractérisation de la pauvreté	252
Tableau 12.4	Indicateurs économiques du niveau de vie des ménages.....	255
Tableau 12.5	Indicateurs d'accès à la terre et au bétail.....	256
Tableau 12.6	Indicateurs d'accès aux moyens productifs	257
Tableau 12.7	Indicateurs d'accès à l'emploi	258
Tableau 12.8	Indicateurs d'accès au capital institutionnel.....	259
Tableau 12.9	Indicateurs d'accès aux services financiers décentralisés	260
Tableau 12.10	Indicateurs de l'état nutritionnel et sanitaire	262
Tableau 12.11	Indicateurs d'accès aux services de santé, d'utilisation et de degré de satisfaction.....	263
Tableau 12.12	Indicateurs de niveau d'éducation	265
Tableau 12.13	Indicateurs d'accès aux services d'éducation et d'utilisation de ces services	266
Tableau 12.14	Indicateurs d'accès à un logement décent	268
Tableau 12.15	Indicateurs d'accès à l'eau potable	269
Tableau 12.16	Indicateurs d'utilisation d'énergie	270
Tableau 12.17	Indicateurs de la dynamique de la pauvreté.....	274
Tableau 13.1	Tableau de bord du suivi d'exécution d'une SRP par département ministériel en 2000.....	290

Tableau 13.2	Tableau de bord du suivi d'exécution d'une SRP par département ministériel en 2001	291
Tableau 13.3	Tableau de bord du suivi d'exécution d'une SRP par département ministériel en 2002	292

Liste des figures

Figure 0.1	Articulation entre CSLP, SNLP et politiques sectorielles	10
Figure 1.1	Les phases d'élaboration d'une SRP.....	19
Figure 1.2	Les étapes de la phase 1 d'élaboration de la SRP	19
Figure 1.3	Les étapes de la phase 2 d'élaboration de la SRP	21
Figure 1.4	Les étapes de la phase 3 d'élaboration de la SNLP	22
Figure 2.1	Cadre global d'analyse des conditions de vie des ménages et de la pauvreté.....	24
Figure 3.1	Liens entre politiques macroéconomiques, politiques sectorielles et interventions directes de réduction de la pauvreté	44
Figure 3.2	Démarche d'analyse de l'incidence des politiques macroéconomiques sur la réduction de la pauvreté.....	45
Figure 3.3	Cadre de référence d'une analyse sectorielle de l'offre et de la demande de biens et de services pour les pauvres	49
Figure 3.4	Cadre de référence pour l'évaluation rapide d'interventions de réduction de la pauvreté.....	66
Figure 4.1	Les étapes de la planification stratégique d'une SRP	78
Figure 4.2	Exemple de diagramme de Gantt pour le calendrier indicatif des activités.....	83
Figure 5.1	Cadre de concertation pour l'élaboration de la SNLP au Mali	102
Figure 6.1	Étapes des volets 1 et 2 de la mise en œuvre de la SNLP au Mali.....	128
Figure 7.1	La démarche d'opérationnalisation d'une SRP	134
Figure 7.2	Processus de mise en cohérence interne des OSM de la SRP	139
Figure 7.3	Fiche d'identification d'interventions concourant directement à la réalisation de la SNLP	146
Figure 8.1	Le dispositif institutionnel d'opérationnalisation de la SNLP.....	161

Figure 9.1	Schéma d'intégration des modèles de communication	199
Figure 10.1	Cadre d'analyse du comportement de l'acteur socioéconomique	204
Figure 10.2	Cadre d'analyse interactive de la pauvreté de la personne et du ménage	208
Figure 10.3	Système proposé pour le suivi-évaluation de la SRP et positionnement par rapport aux autres cadres de suivi-évaluation	213
Figure 10.4	Les composantes du système de suivi-évaluation de la SRP	215
Figure 12.1	Indicateurs de niveau de vie des ménages	243
Figure 12.2	Représentation d'une courbe combinée d'indices de la pauvreté (TIP)	247
Figure 12.3	Dynamique de maintien du ménage dans la pauvreté	272
Figure 12.4	Dynamique de sortie du ménage de la pauvreté	272
Figure 12.5	Dynamique d'entrée du ménage dans la pauvreté	272
Figure 12.6	Dynamique des flux de pauvreté	273
Figure 13.1	Description d'un indicateur donné de suivi d'exécution de la SRP (fiche 1)	285
Figure 13.2	Variables entrant dans le calcul d'un indicateur donné de suivi d'exécution de la SRP (fiche 2)	286
Figure 13.3	Exemple de formulaire 1 rempli pour un indicateur de santé	287
Figure 13.4	Exemple de fiche 2 remplie : Variables entrant dans le calcul de l'indicateur de vaccination des enfants de moins de deux ans	288
Figure 13.5	Acteurs impliqués dans le système de suivi d'exécution de la SRP	293
Figure 14.1	Niveaux d'analyse possibles dans une évaluation d'impact	297

Liste des encadrés

Encadré 3.1	Évaluation de l'appréciation des interventions types par rapport aux dimensions d'améliorations du bien-être des individus	52
Encadré 4.1	Les axes stratégiques de la SNLP au Mali	86

Encadré 4.2	Justification de l'axe stratégique 1 : Amélioration de l'environnement économique, politique, juridique, social et culturel en faveur des pauvres.....	87
Encadré 4.3	Objectifs globaux et actions prioritaires de l'axe stratégique 1 : Amélioration de l'environnement économique, politique, juridique, social et culturel en faveur des pauvres.....	87
Encadré 4.4	Les actions prioritaires de la SNLP au Mali par axe stratégique	88
Encadré 4.5	Justification de l'action prioritaire 6.1 de l'axe stratégique 6	91
Encadré 4.6	Objectifs, stratégies d'intervention et résultats attendus de l'action prioritaire 6.1.....	92
Encadré 4.7	Financement indicatif et partenaires potentiels pour l'action prioritaire 6.1	93
Encadré 5.1	Exemple d'ordonnancement des actions prioritaires d'un groupe de travail	119

Liste des annexes

Annexe 3.1	Cadre d'analyse des effets des politiques macroéconomiques sur la pauvreté	55
Annexe 3.2	Les étapes de l'analyse des politiques sectorielles et de leur incidence sur la pauvreté.....	60
Annexe 3.3	Exemple d'analyse sectorielle : pauvreté, microfinance et entrepreneuriat.....	63
Annexe 3.4	Les étapes de l'évaluation rapide d'interventions types de lutte contre la pauvreté.....	66
Annexe 5.1	Les mécanismes institutionnels mis en place pour l'élaboration de la SNLP	111
Annexe 5.2	Application de la technique du groupe nominal à l'identification et à l'ordonnancement des axes stratégiques et des actions prioritaires de la SRP.....	116
Annexe 9.1	Approches et stratégies de communication	195
Annexe 12.1	Les principales enquêtes pour le suivi des conditions de vie des ménages, réalisées, en cours ou planifiées, au Mali....	279

Liste des sigles utilisés

AIMS	Assessing the Impact of Microfinance Services
BCI	Budget Courant d'investissements publics
BSI	Budget Spécial d'Investissement
CAFO	Coordination des Associations et Organisations Féminines au Mali
CCA	Common Country Assesment
CCA-ONG	Comité de coordination des actions des ONG
CCIM	Chambre de commerce et d'industrie du Mali
CCN	Coefficient de contribution de la région à la pauvreté nationale
CPS	Cellule de Planification et de Statistiques
CSCOM	Centre de Santé Communautaire
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CSLP-I	CSLP Interimaire
DAC	Development Assistance Committee
DAF	Direction des Affaires Financières
DFID	Department For International Development
DHD	Développement Humain Durable
DNP	Direction Nationale du Plan
DNSI	Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique
DRPS	Direction Régionale du Plan et de la Statistique
DSLP	Document stratégique de lutte contre la pauvreté
DSRP	Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté
EBC	Enquête budget-consommation
EDM	Électricité du Mali
EDS	Enquête Démographique et de Santé
ELIM	Enquête légère intégrée auprès des ménages
EMCES	Enquête Malienne de Conjoncture Économique et Sociale
EMEP	Enquête Malienne d'évaluation de la Pauvreté
ER ou EBC	Enquête de référence
FCFA	Franc CFA
FGT	Foster, Greer et Thorbecke
FMI	Fonds Monétaire International
FNEM	Fédération Nationale des Employeurs du Mali
GN	Groupe Nominal

LISTE DES SIGLES UTILISÉS

HIPC	Highly Indebted Poor Countries
IDH	Indice de Développement Humain
IPH	Indice de la Pauvreté humaine
MARP	Méthode Accélérée de Recherche Participative
MDSSPA	Ministère du Développement Social, de la Solidarité et des Personnes Agées
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MEPI	Ministère de l'Économie, du Plan et de l'Intégration
OCDE	Organisation pour la Coopération et le Développement Économique
ODA	Official Development Assistance
ODHO/LCPM	Observatoire du Développement Humain Durable et de la lutte contre la pauvreté au Mali
ONG	Organisation non Gouvernementale
OSM	Objectifs spécifiques mesurables
PIB	Produit Intérieur Brut
PIP	Programme d'investissements publics
PNB	Produit National Brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPA	Poverty Participatory Assesment
PPTE	Pays pauvre très endetté
PRGF	Poverty reduction and growth facility (formerly ESAF)
PRODEC	Programme Décennal de Développement dans l'éducation
PRODESS	Programme de Développment Sanitaire et Social
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper (formerly PFP)
PSC	Plan stratégique de communication
PSC / SNLP	Plan stratégique de communication de la SNLP
PTI	Programme Triennal d'Investissements publics
SECO-ONG	Secrétariat de concertation des ONG maliennes
SFD	Systèmes financiers décentralisés
SIM	Système d'information pour le Management
SNLP	Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté
SPA	Seuil de pauvreté alimentaire
SPG	Seuil de pauvreté globale
SPNA	Seuil de pauvreté non-alimentaire
SRP	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
SST	Sen, Shorrocks, Thon

TIP	Trois « I » de la Pauvreté
TVA	Taxe à la valeur ajoutée
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework
USAID	United States Agency for International Development
ZAE	Zone agroécologique
ZAES	Zone agro-éco-sociale homogène

INTRODUCTION

RENATA LOK DESSALLIEN, TORÉ ROSE, ALISSABATOU SANOUSSI GOUNÉ,
BAKARY DIARRA, SYLVAIN LARIVIÈRE ET FRÉDÉRIC MARTIN

POURQUOI UNE STRATÉGIE DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ¹?

Au début des années 1990, la réduction de la pauvreté est devenue une préoccupation majeure des gouvernements des pays en développement et de leurs partenaires. Ce changement s'est produit graduellement. En effet, l'accent mis sur la réduction de la pauvreté est d'abord apparu dans les discours publics, pour éventuellement se traduire dans des mandats, priorités, programmes et choix d'allocations budgétaires.

Le Sommet mondial sur le développement social tenu à Copenhague en 1995 a joué un rôle clé dans ce changement. Il a recommandé que tous les pays établissent des objectifs précis, accompagnés d'échéances, en termes d'éradication de la pauvreté extrême et de réduction significative de la pauvreté globale. Il a également recommandé que des stratégies nationales de réduction de la pauvreté soient élaborées pour atteindre ces objectifs. Les Nations Unies, l'OCDE-DAC, la Banque mondiale et le FMI ont aussi joué un rôle important en définissant des objectifs de développement international à l'horizon 2015, orientés en bonne partie vers la réduction de la pauvreté mondiale².

Selon le PNUD, 70 % des pays en développement (97 des 140 pays observés) avaient élaboré une stratégie de réduction de la pauvreté sous une forme ou sous une autre en 1999. Plusieurs organismes de développement ont aussi mis la réduction de la pauvreté au centre de leurs mandats et créé de nouvelles initiatives dans ce domaine: le livre blanc sur la pauvreté du DFID; le renouvellement de l'engagement du PNUD à réduire la pauvreté, en faisant l'objectif principal de son mandat de développement humain durable; plus récemment, l'initiative conjointe du FMI et de la

1. Avec la collaboration de la Chaire en développement international (Université Laval, Canada) et de IDEA International de Québec, Canada.

2. Par exemple, le premier objectif de développement international retenu est de réduire de moitié la proportion des gens vivant dans l'extrême pauvreté entre 1990 et 2015.

Banque mondiale à l'égard du CSLP³. Les rapports sur la pauvreté se sont également multipliés au niveau des États et des organisations internationales. À partir du milieu des années 1990, les pays en développement ont commencé à produire des profils nationaux de pauvreté; les rapports nationaux sur le développement humain durable se sont généralisés et abordent presque systématiquement des thèmes reliés à la pauvreté; en 1998, le PNUD a publié un rapport intitulé « Surmonter la pauvreté humaine »; le Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001 de la Banque mondiale, intitulé « Attaquer la pauvreté », a présenté une analyse approfondie de la pauvreté; enfin, les articles ont proliférés sur des sujets tels que la pauvreté et la croissance, la pauvreté et les femmes, la pauvreté et les droits humains, la pauvreté et l'environnement, etc.

Initialement, certains acteurs ont émis des réserves sur l'intérêt de mettre l'accent sur la réduction de la pauvreté, soutenant que développement et réduction de la pauvreté sont les deux côtés d'une même médaille: si des progrès sont accomplis en matière de développement, la pauvreté diminuera, particulièrement dans les pays où une forte proportion de la population est pauvre. Dans cette perspective, le défi est plutôt d'assurer de meilleurs résultats en termes de développement, dans la mesure où l'on considère qu'une politique générale de développement et de croissance a un impact indirect sur les pauvres plus important que l'impact direct de politiques et de programmes ciblés sur les pauvres.

Cependant, de nombreux acteurs ont perçu que l'accent mis sur la pauvreté impliquait un changement fondamental dans les politiques, les programmes et les décisions d'allocations budgétaires: par exemple, un meilleur ciblage des pauvres, une réorientation des politiques et des programmes en faveur des plus démunis, l'« autonomisation » des pauvres, etc. Dans cette perspective, les programmes traditionnels de développement ont montré leur inefficacité à réduire la pauvreté de manière durable, la vulnérabilité de certains groupes parmi les pauvres et, en particulier, les inégalités entre les sexes. Cette perception a entraîné le changement des politiques et des programmes de la plupart des intervenants, afin de mieux les centrer sur les pauvres et d'assurer un plus grand impact direct sur leur bien-être. En parallèle, de plus en plus d'acteurs à la base ont exprimé l'importance d'adopter une démarche de réduction de la pauvreté qui soit endogène, prise en charge par les nationaux et participative, afin d'assurer que les politiques et les programmes reflètent leurs besoins.

Il existe aujourd'hui un consensus assez général quant à la nécessité de viser la croissance, le développement économique et social général et la réduction de la pauvreté. Il est clair que la performance économique génère une bonne partie des ressources pour réduire la pauvreté, directement par la création de perspectives économiques pour

3. Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté. En anglais « Poverty Reduction Strategy Paper » (PRSP).

les pauvres et, indirectement, par le financement de programmes publics. Inversement, la réduction de la pauvreté et des inégalités contribue à favoriser la croissance et le développement, entre autres par une augmentation de la dotation en capital sous différentes formes et par un climat de paix sociale. Le poids relatif à donner aux politiques générales de croissance et de développement par rapport aux politiques et aux programmes ciblés sur la réduction de la pauvreté reste encore aujourd’hui un sujet de débat. Il manque en effet d’indications empiriques claires, pour un échantillon représentatif de pays, quant aux impacts relatifs et à l’efficacité des deux types de politiques pour réduire durablement la pauvreté, la vulnérabilité et les inégalités.

Outre la préoccupation entourant maintenant la réduction de la pauvreté, un deuxième changement important concerne la conception de la pauvreté. Perçue dans les années 1970 et 1980 principalement comme un niveau inadéquat de revenu et de consommation, elle s’est élargie dans les années 1980 à une notion de pauvreté humaine impliquant l’incapacité de satisfaire un ensemble de besoins de base (nutrition, santé, éducation, eau potable), pour s’étendre par la suite aux droits humains, à la participation, à la sécurité, à l’absence d’exclusion sociale, etc.

Tout en offrant une perspective plus globale, la nature multidimensionnelle de la pauvreté est aussi son talon d’Achille. En adoptant une vision plus large, le concept de pauvreté est devenu plus complexe, plus difficile à mesurer empiriquement et à opérationnaliser dans des politiques et des programmes. Cette difficulté est venue s’ajouter à un autre obstacle, soit l’absence d’un cadre conceptuel rigoureux, clair et utilisable par les intervenants. Certains cadres conceptuels ont été proposés, mais ils étaient souvent si complexes qu’ils créaient plus d’incompréhension qu’autre chose auprès des décideurs.

Devant un problème complexe et le manque de cadre conceptuel clair, une pléthora d’interprétations sur les causes de la pauvreté et les moyens de la réduire ont vu le jour. Trop d’institutions ont adopté le discours multidimensionnel de la pauvreté sans modifier en profondeur leurs recommandations de politiques et leurs stratégies d’intervention. Ainsi, au nom de la réduction de la pauvreté, on a assisté dans bien des cas à un réemballage d’anciens programmes et politiques de développement.

La situation a été exacerbée par le conformisme « politiquement correct » régnant dans les arènes nationales et internationales, particulièrement lorsqu’il s’agit du sacro-saint sujet de la pauvreté. Nous sommes inondés de vendeurs de proclamations nobles, de discours creux et de slogans irréalistes, qui cachent à peine des intérêts corporatistes, alors qu’un dialogue réel et un échange intellectuel sur les causes fondamentales de la pauvreté et la recherche de solutions durables restent malheureusement des denrées rares.

La participation populaire est une autre proie tombée dans les griffes de la « rectitude politique ». Le questionnement sur le vrai sens de la participation et sur sa signification dans la pratique a été trop souvent évacué dans l’empressement mis à poser le sceau de la participation sur tel document ou telle rencontre. Au nom de la participation, on a même fait parader quelques pauvres de service sur la scène,

consulté les interlocuteurs habituels – quelques institutions gouvernementales, des ONG ayant la même optique, etc. – et prétendu avoir été participatifs. Cette situation est accentuée par la tension inhérente entre le temps requis pour obtenir une participation large et profonde et les échéances des partenaires du développement.

Malgré ces difficultés, plusieurs pays et organisations ont accru leurs efforts pour lutter contre la pauvreté. Partant du consensus général suivant lequel la croissance économique seule, bien qu'elle soit essentielle, est insuffisante pour réduire automatiquement et de manière durable la pauvreté, plusieurs pays ont élaboré des stratégies de réduction de la pauvreté qui abordent le problème sous divers angles : amélioration de l'accès des pauvres aux services sociaux essentiels, accès amélioré à des facteurs de production tels que la terre et le crédit, projets d'activités génératrices de revenus pour des groupes pauvres, mobilisation sociale, création de fonds sociaux, etc.

Bien qu'ils puissent être en soi valables pour les pauvres, ces programmes et ces mécanismes sont habituellement ajoutés au cadre de politiques macroéconomiques déjà instaurées, qui résultent souvent de décennies de négociations sociopolitiques. Les « nouvelles » initiatives de réduction de la pauvreté sont habituellement compatibles avec certaines politiques et certains programmes existants, mais contradictoires par rapport à d'autres. Par exemple, les bienfaits pour les pauvres de la mise en place d'un projet de microfinance peuvent être minés par les termes existants de l'échange rural-urbain et les bénéfices nets pour les pauvres de politiques et de services publics peuvent en fait se révéler négatifs malgré l'ajout de fonds et de programmes spéciaux de réduction de la pauvreté. Il est donc fondamental de disposer d'un cadre de cohérence des politiques, des programmes et des projets de réduction de la pauvreté, objet de la stratégie de réduction de la pauvreté (SRP).

L'EXPÉRIENCE DU MALI

L'expérience du Mali apporte un éclairage sur les défis à relever pour réduire la pauvreté dans un pays où la démocratie est jeune et où la majorité de la population subsiste sous le seuil de pauvreté, est analphabète et est confrontée à des problèmes environnementaux marqués. La démarche adoptée au Mali est intéressante à plusieurs égards et pourrait aider d'autres pays aux prises avec des défis similaires. Bien qu'il soit trop tôt pour parler de résultats en termes d'impacts, certains enseignements importants liés au processus et à la gouvernance lors de l'élaboration et de l'opérationnalisation d'une SRP se dégagent et méritent d'être partagés.

Le Mali a commencé à s'attaquer sérieusement à la pauvreté au milieu des années 1990. En 1991, à la fin d'une dictature militaire ayant duré plus de 23 ans, un processus de démocratisation a été entrepris. Le nouveau contexte politique était favorable aux revendications de groupes tels que les syndicats, les étudiants, les retraités volontaires du secteur public, les victimes de la répression et les ex-combattants de la rébellion armée au Nord.

Par exemple, il est alors devenu clair que le programme de préretraite volontaire des employés de la fonction publique n'avait pas eu le succès escompté. Non seulement plusieurs retraités n'ont-ils pas pu bénéficier des indemnités promises, mais plusieurs de ceux qui en ont bénéficié ont été incapables d'intégrer le marché du travail ou de mettre au point des activités économiques de remplacement pour gagner leur vie.

Pendant ce temps, l'économie du pays souffrait d'énormes déficits budgétaires (autour de 14 % du PNB) et d'autres déséquilibres macroéconomiques. La croissance économique réelle était négative. La dévaluation du FCFA le 12 janvier 1994, tout en améliorant la compétitivité des secteurs d'exportation du Mali, a réduit le pouvoir d'achat des travailleurs du secteur formel.

Pour faire face à cette situation, le gouvernement a créé l'Agence pour le Développement Social afin d'étendre les filets de sécurité sociale. L'accent a été mis sur l'intégration socioéconomique des retraités de l'administration publique, le soutien aux victimes de la répression, la promotion de plans de microcrédit, etc. Parallèlement, plusieurs initiatives ont été lancées pour renforcer les secteurs sociaux, en donnant la priorité aux centres de santé communautaires et aux centres d'éducation communautaires pour le développement. Ces initiatives visaient à élargir l'accès de la population aux services sociaux, à coût réduit.

Améliorer le niveau de vie et réduire la pauvreté étaient au centre de plusieurs de ces innovations. Cependant, comme les initiatives se multipliaient, leur cohérence est progressivement devenue problématique. Afin de rationaliser les nombreux programmes et politiques qui avaient été élaborés, et dans le contexte du Sommet mondial pour le développement social, le gouvernement malien a reconnu le besoin de créer un cadre de référence global cohérent pour son effort antipauprét. Les germes de la Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté étaient ainsi semés.

En 1997, le Président de la République plaçait son second mandat sous les auspices de la réduction de la pauvreté, et l'élaboration de la SNLP a commencé cette année-là. Ce processus était guidé par trois principes sous-jacents: la progressivité, le pragmatisme et la participation de tous les segments de la société. Il a duré 18 mois et comprenait trois phases:

- Phase 1 : Diagnostic des conditions de vie et de la pauvreté;
- Phase 2 : Formulation participative de la SNLP;
- Phase 3 : Validation interne et externe de la SNLP.

La phase 1 de diagnostic inclut: (i) une synthèse des études et des enquêtes quantitatives et qualitatives existantes; (ii) une analyse des politiques macroéconomiques et sectorielles dans une perspective de réduction de la pauvreté; (iii) une évaluation rapide de l'impact d'un échantillon de 30 programmes et projets entrepris à travers le pays.

La phase 2 comprend l'identification d'axes stratégiques et d'actions prioritaires jugées nécessaires pour diminuer la pauvreté. Cela s'est fait dans le cadre d'un atelier national, en novembre 1997, auquel ont participé tous les acteurs principaux de la lutte contre la pauvreté au Mali: l'administration publique, la société civile, le secteur privé, l'université, les partenaires du développement, les organismes communautaires, etc.

La phase 3 a consisté en la validation participative de la première ébauche de la SNLP par une série de consultations aux niveaux national et régional, regroupant l'ensemble des acteurs concernés, puis l'examen final et l'adoption de la SNLP par le Conseil des ministres en juillet 1998, avant la présentation à la Table Ronde de Genève en septembre 1998.

La SNLP a été conçue pour être un cadre de politique cohérent devant guider les initiatives de réduction de la pauvreté dans le pays. La stratégie est articulée en fonction des politiques et des programmes macroéconomiques et sectoriels, en santé, en développement rural, en éducation, etc. pour qu'ils aient un impact plus important sur les pauvres. Dans certains cas, grâce à un synchronisme favorable, le processus de formulation de la SNLP a influé sur la formulation de politiques sectorielles et vice versa, notamment le programme d'éducation sur dix ans PRODEC et le programme de santé sur cinq ans PRODESS. Dans ces cas-ci, un processus itératif a été mis en branle dans le but d'assurer la cohérence entre la SNLP et ces programmes nationaux. Dans d'autres cas, lorsque des politiques sectorielles existaient déjà, la SNLP a proposé des domaines prioritaires d'intervention pour maximiser les impacts sur les pauvres.

La SNLP est sélective. Elle représente un ensemble minimal de domaines prioritaires d'intervention pour réduire la pauvreté, reconnaissant que toutes les activités sectorielles ne visent pas directement cet objectif. Le défi était de sélectionner les activités sectorielles ayant un lien direct avec l'objectif de réduction de la pauvreté et d'assurer la cohérence générale de l'ensemble des activités retenues.

La SNLP est multidimensionnelle, recouvrant plusieurs secteurs majeurs ainsi que le cadre de politique macroéconomique. C'est donc à la fois un cadre de coordination horizontale pour assurer la cohérence intersectorielle et un cadre de coordination verticale pour faire les liens entre les politiques, au niveau macro, les programmes, au niveau méso et les projets, au niveau micro, de lutte contre la pauvreté.

L'approche multidimensionnelle du Mali, par rapport à la réduction de la pauvreté, a été accompagnée d'un cadre conceptuel clair qui identifiait les principales causes de la pauvreté et les reliait aux politiques et programmes. Dans ce cadre, aucun secteur n'a été négligé *a priori* et les politiques macroéconomiques ont été considérées explicitement, d'une part, en raison de leurs impacts sur l'ensemble des ménages, particulièrement ceux des pauvres, et d'autre part, parce qu'elles déterminent les marges budgétaires potentielles des actions de réduction de la pauvreté.

La formulation de la SNLP a été participative. Cette participation a débuté par une enquête sur les perceptions des pauvres par rapport à la pauvreté. L'enquête a révélé les priorités et les préoccupations des pauvres et servi de référence centrale à la formulation de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.

La société civile a été impliquée à toutes les étapes du processus de formulation : validation des études et enquêtes sur la pauvreté, collecte d'informations sur les programmes pour évaluation, sélection et validation des principaux axes et actions prioritaires, et conception des systèmes d'implantation et de suivi. Ses représentants ont participé à divers mécanismes institutionnels élaborés pour la consultation, la planification, la coordination et le suivi de la SNLP. Un grand nombre d'institutions collectives de la société civile ont été impliquées : les groupements d'ONG (CCA-ONG, SECO-ONG, CAFO) ; les groupes du secteur privé (FNEM, CCIM) ; les groupes socioprofessionnels (par exemple l'Association des consommateurs du Mali). Ces groupes ont été complétés par des ONG individuelles et des représentants de la société civile dont les mandats étaient reliés aux différentes thématiques que la SNLP abordait chemin faisant.

Les corps élus (le Parlement, le Conseil économique, social et culturel) ont été consultés lors des dernières étapes du processus de formulation, par exemple lors de l'identification des axes et des actions prioritaires de la SNLP, et des consultations menées sur la première ébauche de la SNLP. Le secteur privé et un groupe de professeurs d'université ont aussi été sollicités pendant ces deux étapes.

Les partenaires au développement ont été invités à participer à toutes les phases, à partir de la phase initiale du diagnostic. L'approche, la méthodologie et les résultats de chaque phase ont été mis à la disposition des intéressés afin d'obtenir leurs commentaires, tout comme l'ont été le cadre analytique, les axes stratégiques et les actions prioritaires au fur et à mesure qu'ils émergeaient. Ce dialogue avec les partenaires du développement a été renforcé par des missions de sensibilisation dans les capitales de certains bailleurs de fonds en juillet et août 1998, en préparation de la Table Ronde sur la réduction de la pauvreté le mois suivant à Genève. Les participants à la Table Ronde ont ensuite approuvé la SNLP, en exprimant une grande appréciation du travail d'analyse sur lequel la stratégie avait posé ses fondements.

La Table Ronde de Genève a fait une série de recommandations pour la mise en œuvre de la SNLP, notamment : (i) la clarification et le renforcement de la structure institutionnelle ; (ii) le développement de mesures complémentaires pour renforcer la mise en œuvre de la SNLP, telles que l'articulation autour du cadrage macro, les communications, le suivi de la mise en œuvre et l'évaluation d'impacts.

Après la Table Ronde, le Gouvernement a tenu une série de rencontres afin de communiquer les résultats de l'événement. Les principales institutions de la République (le Parlement, le Conseil économique, social et culturel), les médias et les organisations de la société civile ont été sensibilisés aux rôles respectifs et aux responsabilités de chacun dans la mise en œuvre de la SNLP.

Dans le but d'assurer la mise en œuvre de la SNLP, une série d'activités a été lancée en 1999 : (i) l'opérationnalisation de la SNLP pour affiner les axes stratégiques et les actions prioritaires et mieux les articuler, d'une part, en fonction des politiques macroéconomiques et sectorielles et, d'autre part, en fonction des programmes en cours et planifiés ; (ii) l'élaboration d'un plan stratégique de communication de la SNLP ; (iii) la conception d'un système d'information en appui à la SNLP pour le suivi-évaluation.

La planification de la mise en œuvre de la SNLP est restée fidèle à la démarche participative utilisée pour la formulation de la stratégie et a fourni l'occasion de renforcer les compétences nationales en planification stratégique. De même, cette phase a permis d'améliorer les méthodologies de planification multisectorielle, de ciblage des activités vers les pauvres et de suivi-évaluation de la pauvreté. Un système de suivi permanent de la pauvreté a été élaboré et adopté en vue de sa mise en place, pour suivre les tendances de la pauvreté, analyser la dynamique de la pauvreté, suivre le degré de réalisation des objectifs de la SNLP et évaluer les impacts de politiques et de programmes sur la pauvreté.

La SNLP du Mali, bien qu'elle soit un exercice endogène et hautement participatif, ne prétend pas être parfaite. Elle représente néanmoins un effort majeur de planification structurée intersectorielle dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, exercice approprié et dirigé par les nationaux.

La SNLP avait déjà été formulée et était avancée dans sa phase de planification opérationnelle, lorsque l'initiative PPTE⁴ fut lancée, exigeant des pays très pauvres et endettés l'élaboration d'un CSLP afin de se qualifier pour les mesures de réduction de la dette⁵. Bien que la stratégie de réduction de la pauvreté du Mali ait déjà été approuvée par le Conseil des Ministres et validée par les partenaires du développement lors d'une table ronde en 1998, elle a été initialement jugée inadéquate aux fins du CSLP par la Banque mondiale. En fait, étant donné l'échéancier, le travail requis pour produire un CSLP a été jugé assez considérable, de sorte que le Mali a été obligé de passer par une phase de CSLP intérimaire avant d'être en mesure de proposer un CSLP final. Les raisons invoquées étaient les suivantes :

1. le manque de données récentes intégrées sur la pauvreté des ménages ; la phase intérimaire du Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP) devait allouer du temps pour de nouvelles collectes de données à grande échelle et leur analyse ;
2. le manque d'analyse de la pauvreté dans plusieurs secteurs non couverts par la SNLP. Puisque cette dernière était conçue comme un ensemble minimum d'actions prioritaires, certains secteurs, comme le transport, l'énergie et l'industrie, étaient seulement couverts en partie, les domaines prioritaires étant le développement rural, les activités génératrices de revenu au sens large, l'éducation, la santé, l'environnement et l'habitat ;
3. le temps prévu dans l'initiative de CSLP ne permettait pas une participation de la population au processus d'élaboration du CSLP complet ;

4. Pays pauvres très endettés. En anglais « Highly Indebted Poor Countries » (HIPC).

5. À noter que la préparation d'un CSLP a été élargie, depuis, au-delà des PPTE à tous les pays qui désirent solliciter une Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC), en anglais « Poverty Reduction and Growth Facility » (PRGF).

4. le cadre de politique macroéconomique de la SNLP n'avait pas été pleinement développé. Certes, le premier axe de la stratégie reprenait plusieurs objectifs macroéconomiques. Mais l'articulation nécessaire entre le cadrage budgétaire macro et le coût de réalisation des objectifs de la SNLP n'avait pas encore été fait de manière sérieuse, les objectifs spécifiques et mesurables des axes stratégiques et des actions prioritaires n'ayant pas encore été déterminés.

Le gouvernement, de concert avec le PNUD, a aussi reconnu qu'il restait un travail d'analyse à mener pour déterminer le genre de croissance économique qui contribuerait le plus à la réduction de la pauvreté. Il s'agissait entre autres de proposer des actions augmentant le taux de croissance dans certaines filières productives et permettant aux pauvres de mieux saisir les occasions dans ces filières.

Ainsi, seulement deux ans après le lancement du processus de la SNLP, un nouveau processus a été enclenché et, en juillet 2000, un CSLP-I était proposé. Il faut reconnaître que l'arrivée un peu précipitée du CSLP a posé initialement un problème d'articulation par rapport à la SNLP et a entraîné un certain flottement quant à la définition des rôles et des valeurs ajoutées respectives des deux initiatives. Avec le temps, le gouvernement du Mali a décidé que: (i) le CSLP est un document de politique économique et social de référence à moyen terme, l'accent étant mis sur la réduction de la pauvreté, et dont l'objectif premier est de servir d'outil de dialogue entre le gouvernement et les institutions de Bretton-Woods; (ii) la SNLP, qui regroupe l'ensemble des actions prioritaires de lutte contre la pauvreté adoptées par suite d'un large processus participatif, représente le cœur du CSLP; (iii) le CSLP et la SNLP doivent s'intégrer dans une vision à long terme exprimée dans plusieurs documents (Mali 2025, objectifs des Nations Unies en matière d'indicateurs de développement global à l'horizon 2015); (iv) le CSLP et la SNLP doivent également être articulés dans le cadre d'aide des partenaires au développement (revue de l'aide et cadre UNDAF/CCA) (voir figure 0.1).

L'articulation proposée par le gouvernement malien permet de positionner les deux initiatives. Cependant, deux interrogations persistent. D'abord, l'initiative de CSLP reste marquée par une contradiction inhérente entre l'objectif exprimé de document national et d'instrument de conditionnalité. Même si, officiellement, les institutions de Bretton-Woods ne font qu'approuver le CSLP présenté par un pays, en pratique l'absence d'approbation signifierait un arrêt de financement de la part de ces institutions et, par ricochet, de nombreux donateurs. De fait, la proposition de CSLP intérimaire a surgi de l'incapacité de plusieurs pays à produire un document répondant aux attentes des institutions de Bretton-Woods, avec toutes les conséquences de blocage des financements que cela impliquait. Ensuite, il existe une contradiction entre la volonté claire d'un processus largement participatif et la pression des échéances des réunions d'examen des CSLP par les conseils d'administration des institutions de Bretton-Woods. Un vrai processus de participation et d'appropriation demande du temps, surtout dans des pays à tradition démocratique récente, caractérisés par des institutions fragiles et une population largement analphabète. À défaut de prendre le temps de bien suivre le processus, il vaut mieux parler de consultation et de validation.

FIGURE 0.1
Articulation entre CSLP, SNLP et politiques sectorielles



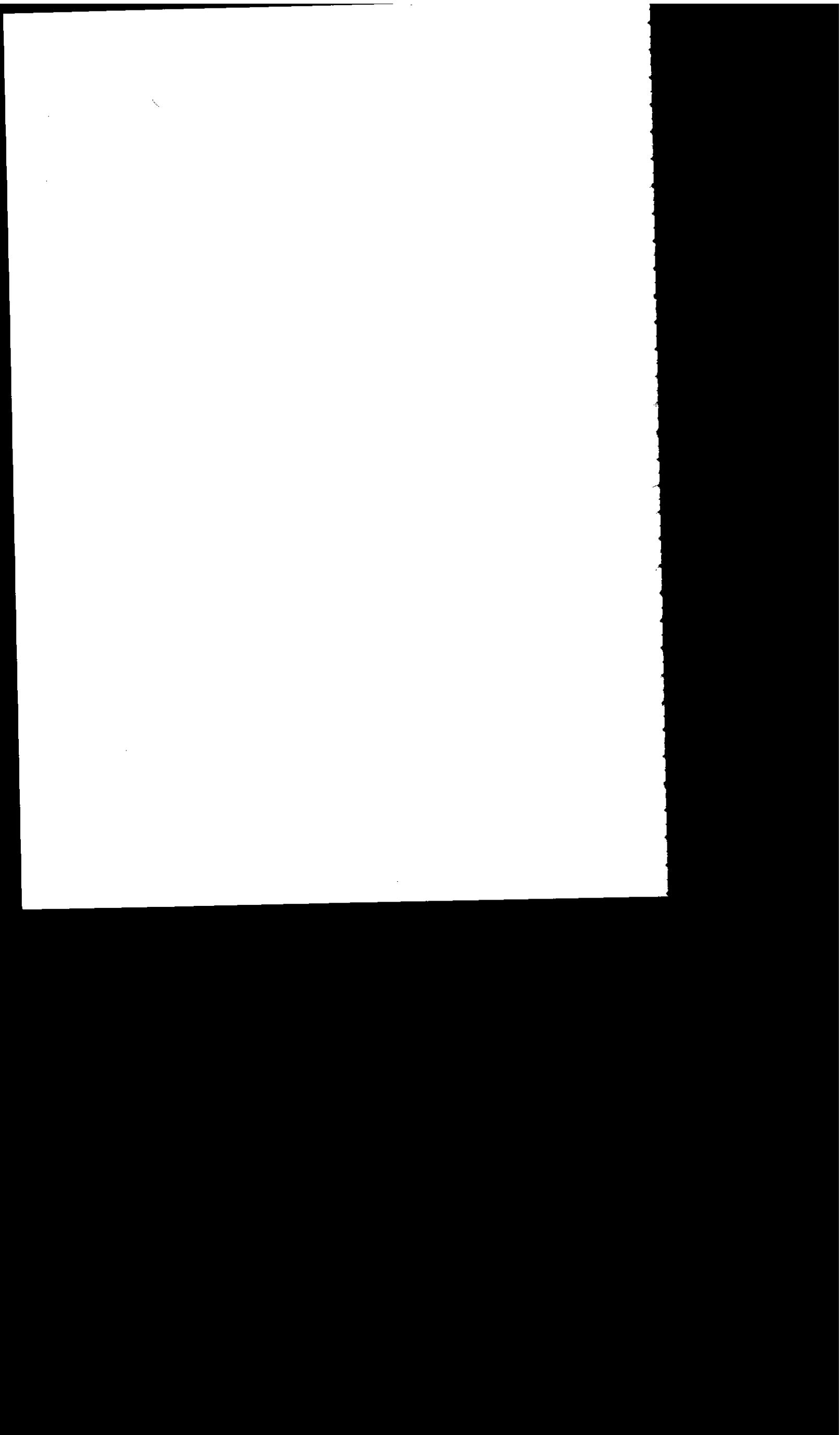
PRÉSENTATION DU MANUEL

Ce manuel présente l'expérience malienne en matière d'élaboration et de mécanismes de mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Il constitue la synthèse d'un travail démarré en 1995 et qui s'est poursuivi jusqu'en septembre 2000. L'ouvrage est construit logiquement, en suivant les phases d'élaboration et de mise en place des mécanismes de suivi de la mise en œuvre de la SNLP. Il est divisé en trois grandes parties.

La première partie concerne l'élaboration d'une stratégie nationale de réduction de la pauvreté (SRP). Elle est divisée en cinq chapitres présentant l'ensemble du processus d'élaboration d'une SRP ainsi que les mécanismes institutionnels nécessaires à la coordination du processus. Le chapitre 1 sert d'introduction à la partie qui présente les différentes phases de l'élaboration d'une SRP. Le chapitre 2 décrit une démarche méthodologique pour établir un diagnostic des conditions de vie des ménages et de la pauvreté, tandis que le chapitre 3 porte sur l'analyse des politiques et programmes en cours dans le domaine de la réduction de la pauvreté. Les chapitres 4 et 5 décrivent la démarche de planification stratégique des actions de réduction de la pauvreté retenue dans le cas du Mali, respectivement au niveau technique et au niveau institutionnel.

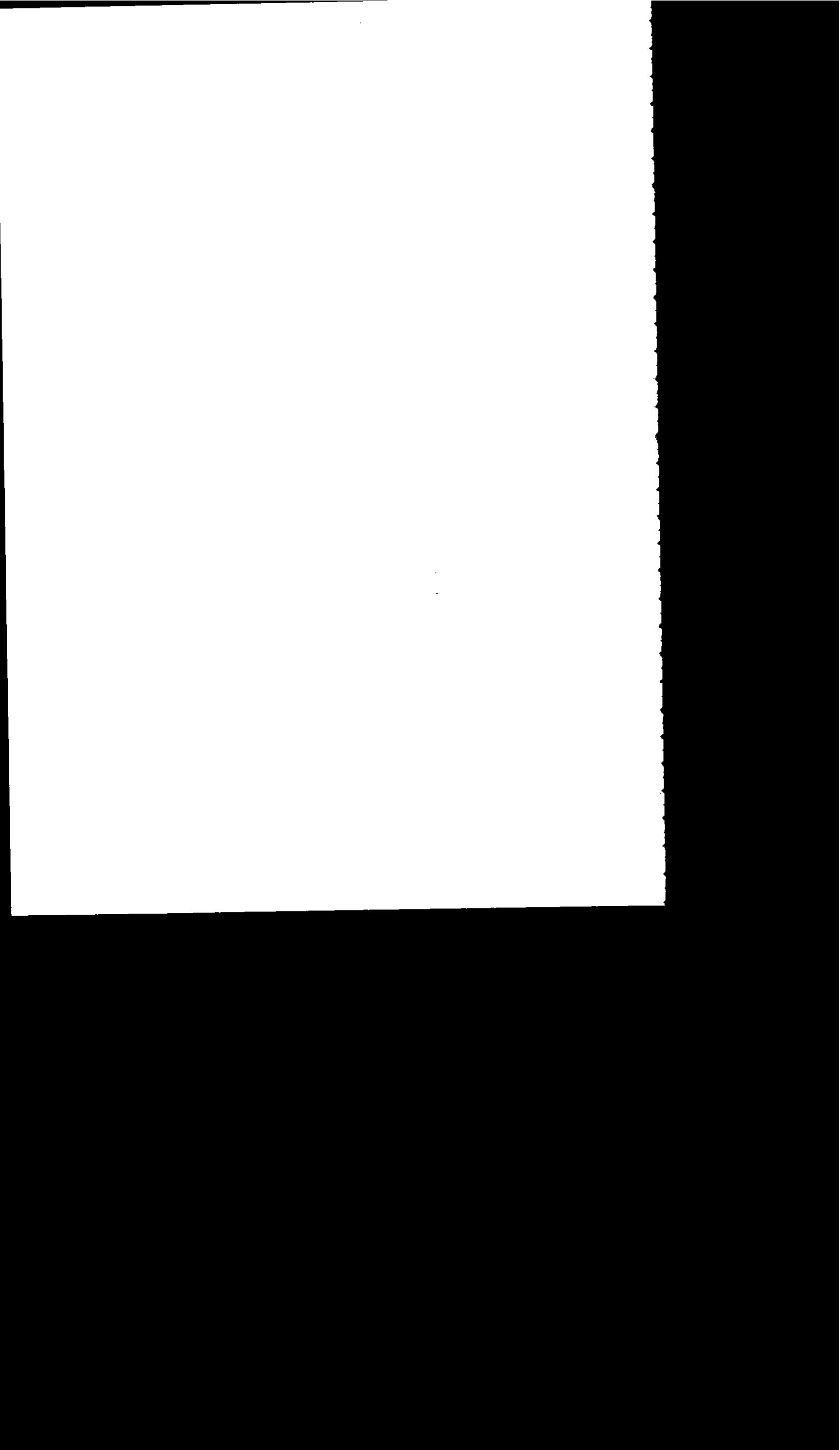
La deuxième partie traite des mécanismes de mise en œuvre d'une SRP. Le chapitre 6 présente la démarche suivie. Le chapitre 7 présente les étapes techniques de l'opérationnalisation de la SRP, tandis que le chapitre 8 se concentre sur les mécanismes institutionnels de la mise en œuvre. Enfin, le chapitre 9 présente la démarche suivie pour élaborer le plan stratégique de communication de la SRP.

La troisième partie présente le système proposé pour le suivi-évaluation de la SRP. Le chapitre 10 fournit un cadre de cohérence pour un système de suivi-évaluation d'une SRP. Le chapitre 11 se concentre sur le suivi d'indicateurs du bien-être de la population, tandis que le chapitre 12 présente un système d'enquêtes auprès des ménages. Enfin, les chapitres 13 et 14 abordent respectivement le suivi d'exécution d'une SRP et l'évaluation d'impacts de politiques et de programmes spécifiques sur la réduction de la pauvreté.



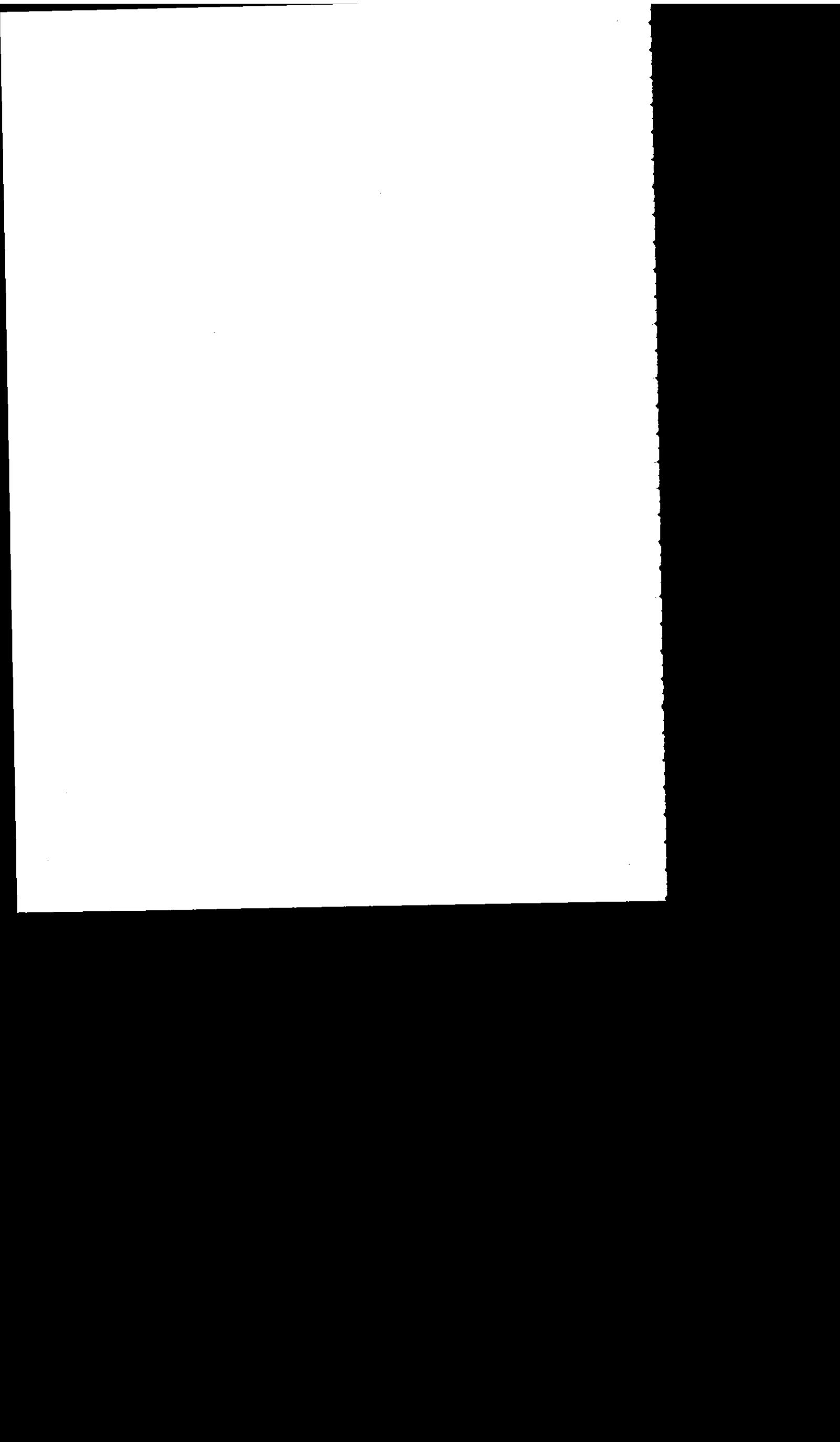
PREMIÈRE PARTIE

**ÉLABORATION D'UNE STRATÉGIE
DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ**



Assurément, le non'accès de tous à l'éducation et à la santé, l'analphabétisme et le sous-emploi des femmes, la désertification, les aléas climatiques comme les conflits, ne sauraient, pour nous, être des fatalités... Notre ambition, sur la rampe du 21^e siècle, reste, pour chaque village du Mali une école de base intégrée, c'est-à-dire enracinée dans la langue et les valeurs de ses populations, mais suffisamment ouverte sur le monde; un centre de santé communautaire disposant des médicaments essentiels; enfin un puits d'eau potable... pour les populations laborieuses et paisibles, jouissant des libertés, réalisant par elles-mêmes des réseaux de solidarité...

Alpha Oumar Konaré
Président du Mali



CHAPITRE 1

LES PHASES D'ÉLABORATION D'UNE STRATÉGIE DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

BAKARY DIARRA, SYLVAIN LARIVIÈRE, FRÉDÉRIC MARTIN
ET THÉODORE MPATSWENUMUGABO

INTRODUCTION

La lutte contre la pauvreté est devenue, au cours des dernières années, un élément constitutif de la politique de développement et une priorité pour la plupart des gouvernements et des partenaires au développement. C'est le cas au Mali, où le gouvernement a fait de la lutte contre la pauvreté le thème central de son action. Le Président de la République lui-même, S.E.M. Alpha Oumar Konaré, s'est impliqué directement pour en faire une priorité durant ses deux mandats.

Dans ce cadre, il est apparu nécessaire d'utiliser une démarche de planification stratégique participative. Une stratégie de lutte contre la pauvreté est d'abord et avant tout un exercice de planification touchant la grande majorité des structures nationales aux niveaux central et régional, les acteurs de la société civile et du secteur privé, les populations, ainsi que les partenaires au développement qui appuient les acteurs nationaux dans leurs actions de réduction de la pauvreté. De ce fait, la planification suppose qu'on se dote d'une vision consensuelle de l'avenir à moyen terme et d'un projet de société proactif, en plaçant la lutte contre la pauvreté au centre des préoccupations de tous les acteurs du développement.

La démarche au Mali a été particulièrement stratégique dans la mesure où: 1) elle a permis d'identifier, puis d'ordonner un ensemble cohérent d'axes stratégiques et d'actions prioritaires à l'intérieur de ces axes, pour lutter contre la pauvreté dans un contexte de rareté de ressources; 2) elle a procédé par étapes, en commençant par une phase de diagnostic de la situation et des connaissances de l'époque, suivie d'un processus structuré de choix d'axes et d'actions; 3) elle a pris en compte

les stratégies macroéconomiques et sectorielles existantes dans la formulation d'un cadre de cohérence d'action gouvernementale transversal et multidimensionnel.

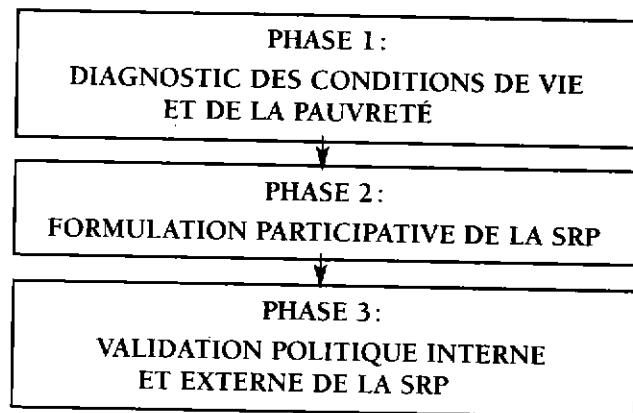
Il convient de souligner que la démarche a été participative pour s'assurer, d'une part, que la stratégie collait aux réalités vécues à la base et, d'autre part, que les actions identifiées étaient conformes aux besoins exprimés par les différents groupes constituant la population malienne, en particulier les plus démunis. Par ailleurs, la prise de conscience du fait que la lutte contre la pauvreté, dans un pays comme le Mali, est une tâche monumentale impliquant, en plus du gouvernement, une mobilisation permanente de la grande majorité des acteurs politiques, économiques, sociaux et culturels, aura été un atout de taille. En effet, tout au long de l'exercice, l'importance a été accordée à l'idée qu'une stratégie de lutte contre la pauvreté doit être vue comme un processus dynamique dans lequel les populations sont interpellées et s'impliquent de plus en plus, pour devenir des moteurs de changement durable des conditions de vie.

Ce chapitre donne une vue d'ensemble de la démarche opérationnelle adoptée par le Mali pour élaborer sa stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (SNLP). À la fin du chapitre, le lecteur connaîtra les principales phases d'élaboration d'une SRP, lesquelles seront reprises en détail dans les autres chapitres de la première partie.

DÉMARCHE D'ÉLABORATION D'UNE SRP

L'élaboration d'une SRP se déroule en trois phases (voir figure 1.1). Pour pouvoir élaborer une SRP, il faut partir d'une bonne connaissance de la situation du pays en termes de conditions de vie et de pauvreté. Une fois le diagnostic réalisé, la deuxième phase concerne la formulation participative de la SRP par l'identification et l'ordonnancement d'axes stratégiques et d'actions prioritaires de lutte contre la pauvreté. La troisième phase concerne la validation politique de la SRP : cette stratégie est d'abord discutée et adoptée par les représentants élus des populations et le gouvernement ; elle est ensuite présentée aux bailleurs de fonds pour promouvoir la mobilisation et la coordination des partenaires au développement afin d'accompagner les efforts internes du gouvernement, de la société civile et des populations dans la mise en œuvre de la SRP.

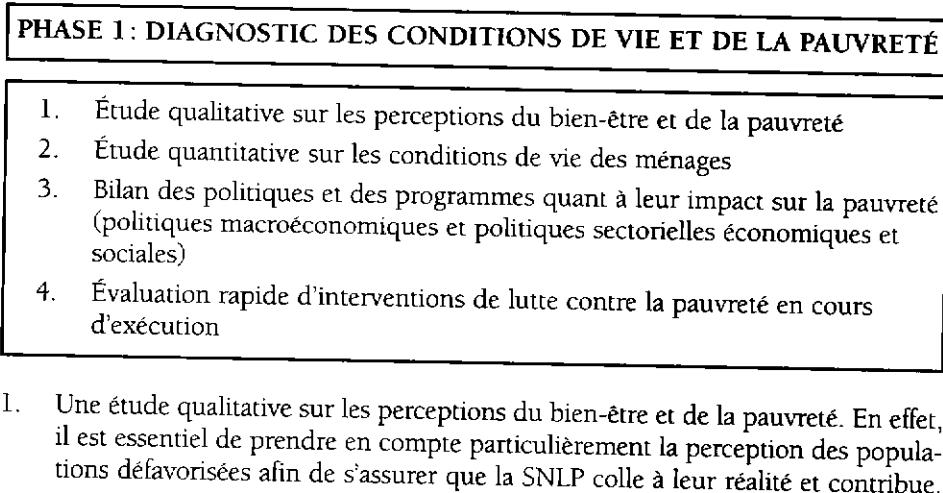
FIGURE 1.1
Les phases d'élaboration d'une SRP



Phase 1 : Diagnostic des conditions de vie et de la pauvreté

La phase 1 est une phase technique qui ancre la stratégie dans la réalité. Elle doit s'appuyer sur un cadre analytique rigoureux et sur les informations disponibles quant aux conditions de vie des ménages et à la pauvreté, et quant aux politiques et aux interventions en cours pour réduire la pauvreté. Au moins quatre types d'études complémentaires peuvent être menées (voir figure 1.2).

FIGURE 1.2
Les étapes de la phase 1 d'élaboration de la SRP



par ses actions prioritaires, à améliorer leur niveau de bien-être en fonction de leurs priorités. En général, cette étude nécessite une enquête qualitative légère (voir chapitre 2).

2. Une étude quantitative sur les conditions de vie des ménages pour établir une situation de référence avec une série d'indicateurs de mesure cardinale de la pauvreté. Il s'agit de dresser un profil de pauvreté qui: 1) détermine les seuils de pauvreté; 2) permette de mesurer l'incidence, l'intensité et l'inégalité de la pauvreté; 3) caractérise les ménages pauvres en comparant leurs caractéristiques socioéconomiques avec celles des ménages non pauvres. Ce profil requiert une enquête intégrée auprès des ménages afin de prendre en compte les principales dimensions du bien-être (voir chapitre 2).
 3. Un bilan des politiques et des programmes quant à leur impact sur la pauvreté. Il s'agit d'abord d'analyser la situation et les effets des politiques macroéconomiques, car celles-ci influent de manière significative sur l'environnement dans lequel se réalisent les activités économiques. De plus, les grands équilibres macroéconomiques, entre autres au niveau des finances publiques, et les perspectives de croissance déterminent les marges de manœuvre du gouvernement à l'égard de la SRP. En effet, un environnement macroéconomique favorable peut se traduire par une révision à la hausse des objectifs de lutte contre la pauvreté du gouvernement, et vice versa.
- Puis, on analyse la situation et les effets des politiques sectorielles économiques et sociales qui affectent directement la pauvreté. On s'intéresse d'abord aux politiques économiques qui influent sur les activités génératrices de revenus (politiques de prix, de commercialisation, de commerce international, d'infrastructures, d'emploi). L'analyse porte ensuite sur les effets sur la pauvreté des politiques liées aux services sociaux de base, tels que la santé, l'éducation, l'eau potable, l'assainissement, etc. (voir chapitre 3).
4. Une évaluation rapide d'interventions types de lutte contre la pauvreté qui sont en cours d'exécution, pour apprécier leurs effets en termes d'amélioration des conditions de vie et de réduction de la pauvreté selon les bénéficiaires. Ces études visent, d'une part, à éviter de reproduire des erreurs déjà commises et, d'autre part, à capitaliser sur les acquis et les leçons des expériences qui se sont déjà avérées fructueuses dans le pays (voir chapitre 3).

Phase 2 : Formulation participative de la SRP

Cette phase comprend cinq étapes, combinant une approche technique de planification stratégique et une démarche participative de concertation entre les institutions concernées de la société civile, du secteur public et des partenaires au développement (voir figure 1.3 et, pour plus de détails, les chapitres 4 et 5) :

FIGURE 1.3
Les étapes de la phase 2 d'élaboration de la SRP

PHASE 2: FORMULATION PARTICIPATIVE D'UNE SRP

1. Identification, ordonnancement et justification des axes stratégiques, et première validation aux niveaux régional et national
2. Pour chaque axe stratégique :
 - a. fixation des objectifs généraux à atteindre
 - b. identification et justification des actions prioritaires pertinentes
3. Pour chaque action prioritaire :
 - a. fixation des objectifs, de la stratégie d'intervention et des résultats attendus par objectif
 - b. évaluation du financement nécessaire, avec une ventilation par grand poste
 - c. identification de l'institution responsable de l'exécution, des institutions collaboratrices et des bailleurs de fonds potentiels
4. Deuxième validation aux niveaux régional et national
5. Finalisation de la SRP et synthèse des financements nécessaires, par axe stratégique et au niveau global

1. Il s'agit d'abord d'identifier, d'ordonner et de justifier les axes stratégiques de la SRP. Cette étape se réalise à partir des informations recueillies dans la phase de diagnostic. Une fois la liste des axes possibles identifiés, des ateliers sont organisés aux niveaux régional et national pour faire un premier ordonnancement et une validation des axes retenus.
2. Pour chaque axe stratégique retenu, une équipe fixe des objectifs généraux à atteindre, puis identifie et justifie les actions prioritaires pertinentes à mener dans cet axe.
3. Pour chaque action prioritaire retenue, la même équipe fixe les objectifs spécifiques, détermine la stratégie d'intervention et les résultats attendus par objectif. Elle évalue le financement nécessaire par action, en effectuant une ventilation par grand poste. Enfin, elle identifie l'institution responsable de l'exécution, les institutions collaboratrices et les bailleurs de fonds potentiels.
4. Ce travail de planification stratégique par objectif fait ensuite l'objet d'une validation par une série d'ateliers aux niveaux régional et national.
5. Enfin, on finalise le document présentant la SRP et on prépare une synthèse des financements nécessaires par axe stratégique et au niveau global.

Phase 3: Validation politique interne et externe de la SRP

Cette phase constitue un moment fort du processus d'élaboration de la SRP, dans la mesure où l'on passe d'une proposition technique à un projet de société officiellement adopté par les pouvoirs législatif et exécutif avec l'appui des partenaires au développement. Une fois validée, cette stratégie dépasse le cadre partisan pour devenir un projet national auquel souscrivent l'ensemble des acteurs (voir figure 1.4).

FIGURE 1.4
Les étapes de la phase 3 d'élaboration de la SNLP

PHASE 3: VALIDATION POLITIQUE INTERNE ET EXTERNE DE LA SNLP

1. Discussion et adoption de la SRP par le gouvernement
2. Présentation de la SRP en table ronde ou au groupe consultatif avec les partenaires au développement
3. Recherche de financement

La SRP est présentée aux plus hautes instances politiques du pays pour discussion et adoption. Ensuite, le gouvernement présente la SRP aux partenaires au développement pour voir s'ils sont intéressés à s'impliquer dans sa réalisation. Dans le cas du Mali, la SNLP a été adoptée par le Conseil des ministres au cours du premier semestre 1998 et une table ronde a été organisée à Genève en octobre 1998 pour obtenir une manifestation d'intérêt de la part des bailleurs de fonds.

CHAPITRE 2

DÉMARCHE DE L'ANALYSE DES CONDITIONS DE VIE DES MÉNAGES

ANASTASE NTEZIYAREMYE, YAOUAGA FÉLIX KONÉ ET ZIMA JEAN DIALLO¹

INTRODUCTION

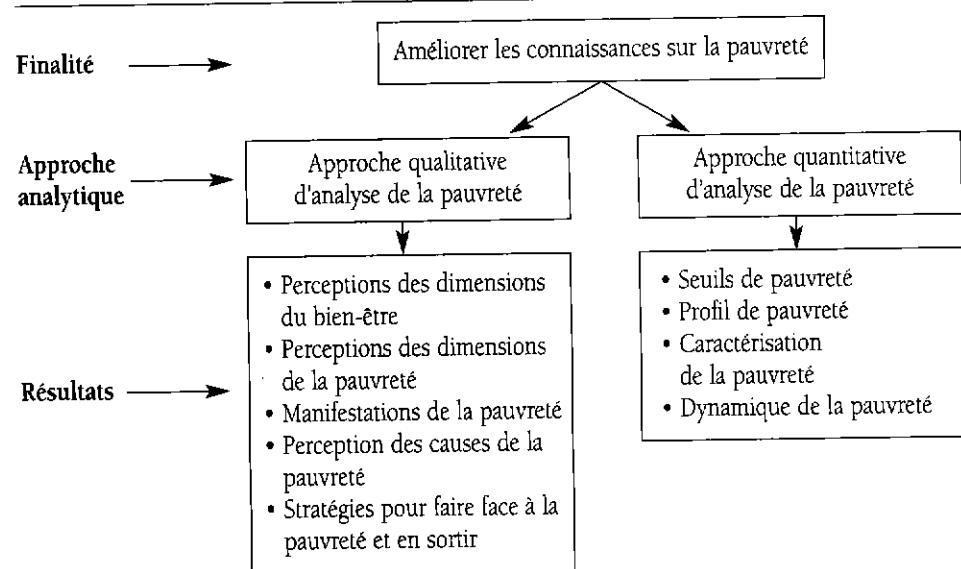
L'analyse des conditions de vie des ménages constitue un préalable à l'élaboration d'une stratégie de réduction de la pauvreté (SRP). Comme l'objectif central d'une SRP est de réduire de manière durable la pauvreté, il est nécessaire de commencer par comprendre en quoi consiste la pauvreté. Celle-ci varie selon le contexte social, économique et culturel. Il est donc important de l'analyser selon les régions, les milieux (rural et urbain) et les groupes socioéconomiques.

Il est maintenant reconnu que l'analyse des conditions de vie des ménages devrait reposer sur une combinaison d'approches qualitative et quantitative (figure 2.1). L'approche qualitative a pour objectifs: 1) d'identifier et de prioriser les perceptions du bien-être et de la pauvreté; 2) d'identifier les manifestations de la pauvreté; 3) d'analyser les causes de la pauvreté; 4) d'analyser les stratégies pour faire face et sortir de la pauvreté telles qu'elles sont perçues par les populations. L'approche quantitative, quant à elle, permet: 1) d'établir un profil de pauvreté; 2) d'analyser les principales caractéristiques socioéconomiques des ménages pauvres; 3) d'analyser la dynamique de la pauvreté dans le temps. Ces deux approches sont complémentaires et permettent une analyse approfondie de la pauvreté².

1. Les coauteurs remercient Harouna Koné, Sylvain Larivière, Frédéric Martin et Fatoumata D. Sidibé pour leurs commentaires.

2. Pour plus de détails, voir Aho *et al.* (1997).

FIGURE 2.1
Cadre global d'analyse des conditions de vie des ménages et de la pauvreté



Ce chapitre présente la démarche d'analyse des conditions de vie des ménages utilisée au Mali. À la fin du chapitre, le lecteur connaîtra les méthodes de collecte et d'analyse qualitatives et quantitatives utilisées au Mali pour analyser la pauvreté, les principaux résultats de ces analyses ainsi que les défis relevés au cours de l'expérience malienne.

IDENTIFICATION DES ÉTUDES EXISTANTES ET DE LEUR PERTINENCE

Au lancement des travaux d'élaboration de la SNLP au Mali en 1997, il existait plusieurs études qualitatives et quantitatives des conditions de vie des ménages et de la pauvreté. Deux études qualitatives avaient été réalisées et une étude était en cours de finalisation. Il s'agit respectivement de l'étude diagnostique de la pauvreté dans la région de Mopti, de l'analyse qualitative de la pauvreté au Mali et de l'étude des enfants de la rue dans les villes du Mali.

La principale étude qualitative, la deuxième (Koné *et al.*, 1997), est partie de l'observation selon laquelle la pauvreté semblait varier selon le contexte social, économique et culturel. Il était donc important de l'analyser selon les régions, les milieux et les groupes socioéconomiques, en fonction des perceptions et des expériences effectives que les uns et les autres en ont dans leurs multiples environnements. Les auteurs sont partis de l'hypothèse selon laquelle un individu organise ses conditions de vie et ses aspirations au mieux-être selon un ordre de priorité

largement partagé dans la société dans laquelle il vit. Il ne s'agissait plus de faire une description froide et anonyme des conditions d'existence, mais de donner la parole aux pauvres ou plutôt aux populations locales, et de les laisser exprimer leurs besoins fondamentaux, leurs difficultés telles qu'ils les vivent et les pensent. De ce point de vue, les études menées jusque-là étaient peu nombreuses et s'illustraient en général par des exemples de type anecdotique, sur des situations données, plutôt que par une réflexion sur le phénomène de la pauvreté et ses implications.

De plus, l'appréciation de la pauvreté est porteuse de malentendus au Mali, dans la mesure où le phénomène de la pauvreté est masqué par un contexte de pauvreté généralisée. Les pauvres eux-mêmes cherchent à cacher autant que faire se peut leur situation, allant parfois jusqu'à refuser certains types d'aide, comme la distribution de vivres, car cela équivaudrait à la reconnaissance et à l'acceptation publique de sa pauvreté et de tout ce qu'elle implique comme dévalorisation sociale. Quant aux non-pauvres, ils se refusent souvent à désigner les pauvres, parce que richesse et pauvreté sont perçues comme des situations éphémères et très fluctuantes. En effet, tout « pauvre » pense devenir un jour riche, alors que tout « riche » redoute de sombrer d'un moment à l'autre dans la pauvreté. Un tel état d'esprit n'est pas propice à l'identification d'une population pauvre.

En présence d'une société baignant dans une culture où l'oralité est omniprésente, c'est l'approche qualitative qui a été retenue pour identifier les formes et les situations de pauvreté perçues et vécues par les populations. En raison de la rareté et du confinement des études portant sur le phénomène, il s'agissait de mener une analyse exploratoire appropriée. Ceci a permis de traiter d'un problème d'une complexité extrême (en l'occurrence la pauvreté) dont on connaît mal les termes et les dimensions. L'approche qualitative a donc permis :

- De prendre en compte la complexité du phénomène de pauvreté et de donner une définition plus large de la pauvreté. Par conséquent, elle paraît mieux indiquée pour rendre compte des réalités effectives vécues par la population, comprendre les dimensions et les causes de leurs situations et dégager des solutions qui tiennent compte des besoins réels des pauvres;
- D'identifier et de comprendre les dimensions de la pauvreté, aussi bien que de la richesse, du mal-vivre aussi bien que du bien-être selon les perceptions de la population, en particulier la plus pauvre;
- De comprendre les causes et les manifestations de la pauvreté, ainsi que les stratégies de survie que les pauvres utilisent pour sortir de la pauvreté, compte tenu de leurs objectifs, de leurs contraintes et des occasions offertes;
- D'identifier les solutions que privilégient les pauvres pour améliorer leurs conditions de vie, et ainsi d'élaborer des stratégies qui s'attaquent aux causes profondes de la pauvreté;
- De prendre en compte les connaissances et le savoir-faire des populations locales, et de renforcer ainsi leur pouvoir et leur droit de regard sur les orientations en matière de réduction de la pauvreté. Leur participation dès la phase de

diagnostic facilite leur implication réfléchie dans les actions et rend plus efficace leur droit de regard. Leur implication dès la phase de diagnostic, gage avéré de réussite comme dans toute entreprise de développement d'inspiration volontariste, permet de développer un dynamisme de partenariat et d'accroître les chances de succès des interventions.

Sur le plan des études quantitatives de la pauvreté au Mali, l'inventaire des travaux antérieurs a fait ressortir trois études principales: l'enquête budget-consommation (EBC) réalisée en 1989; l'enquête sur l'évaluation des conditions de vie au Mali réalisée par la Banque mondiale (BM, 1993) à partir des données de l'enquête budget-consommation de 1989; l'Enquête Malienne de Conjoncture Économique et Sociale (EMCES) réalisée en 1994. Ces enquêtes ont généré des données très pertinentes pour une analyse de la pauvreté. En effet, il ne suffisait pas d'identifier les dimensions, les causes et les manifestations de la pauvreté pour élaborer une SRP. Il était aussi important de pouvoir mesurer le phénomène de la pauvreté en vue d'avoir une idée plus précise de son ampleur aux niveaux national, régional, des secteurs d'activité, et des groupes socioéconomiques.

Les décideurs avaient besoin de savoir combien de personnes étaient touchées par la pauvreté au niveau national pour déterminer si elle devrait être considérée comme un phénomène marginal ou comme un problème important. Il fallait avoir l'information sur le nombre de personnes touchées par la pauvreté dans chacune des régions du pays, pour pouvoir par la suite analyser les disparités régionales et ainsi prévoir des mesures de redressement ciblées selon l'ampleur de la pauvreté dans chaque région. Le gouvernement malien avait besoin, enfin, de savoir comment les pauvres étaient répartis dans les différents secteurs d'activités pour pouvoir arriver à une répartition équitable des dépenses publiques selon l'ampleur de la pauvreté dans chaque secteur.

Les approches quantitatives d'analyse de la pauvreté sont les plus aptes à répondre à ce genre de questions. Elles font référence aux approches utilisées pour établir le profil de la pauvreté et caractériser les pauvres à l'aide des variables mesurables. Elles sont qualifiées de «quantitatives» parce qu'elles ont recours aux méthodes d'enquête permettant de générer des données quantitatives détaillées sur la pauvreté. Pour définir celui qui est pauvre et celui qui ne l'est pas, les approches quantitatives considèrent que le niveau de pauvreté est reflété par le niveau de revenu ou de dépenses. Ces enquêtes visent donc principalement à collecter des informations sur les revenus et les dépenses des ménages, mais elles s'intéressent aussi à d'autres variables quantifiables donnant lieu à des informations sur les caractéristiques sociodémographiques des pauvres.

L'approche quantitative est importante parce qu'elle permet de générer des informations chiffrées sur plusieurs aspects:

- le seuil de pauvreté permet de répartir la population entre les catégories pauvres (ménages dont les dépenses réelles ou les revenus réels sont sous le seuil de

- pauvreté) et non pauvres (ménages dont les dépenses ou revenus sont supérieurs au seuil de pauvreté);
- l'incidence de la pauvreté donne une indication du pourcentage de la population qui a un niveau de dépenses inférieur au seuil de pauvreté retenu;
 - la profondeur de la pauvreté correspond au quotient de l'écart moyen entre le niveau de dépenses des pauvres et le seuil de pauvreté, sur le seuil de pauvreté. Elle indique donc l'écart entre les dépenses moyennes des pauvres et le seuil de pauvreté. Elle rend compte de la gravité des conditions de vie;
 - le coût d'élimination totale de la pauvreté équivaut au montant total qu'il faut mobiliser pour ramener le niveau de dépenses de tous les pauvres au seuil de pauvreté;
 - la contribution de chaque catégorie socioéconomique à la pauvreté nationale est calculée en multipliant la part de chaque catégorie socioéconomique dans la population totale par le ratio de l'incidence de la pauvreté dans la catégorie socioéconomique considérée sur l'incidence nationale de pauvreté.

En plus de ces indicateurs agrégés de pauvreté, l'approche quantitative donne lieu à d'autres indicateurs socioéconomiques et démographiques qui permettent de comparer les pauvres et les non-pauvres. Ces indicateurs montrent, par exemple, la taille et la composition des ménages pauvres, le niveau d'accessibilité aux services d'éducation, de santé, d'eau potable, etc. Connaissant ce niveau d'accessibilité, il est alors plus facile de concevoir des mesures de redressement dans le cadre d'une stratégie de réduction de la pauvreté. De plus, les informations sociodémographiques sur les ménages pauvres aident à bien définir les groupes à cibler dans le cadre des actions de lutte contre la pauvreté.

ÉVALUATION DE LA QUALITÉ DES PRINCIPALES ÉTUDES QUALITATIVES ET QUANTITATIVES

Les études qualitatives de la pauvreté

L'évaluation de la qualité des données recueillies par les études qualitatives a été réalisée en trois étapes. La première étape d'évaluation a consisté à vérifier si les objectifs poursuivis et les grands thèmes abordés par ces études permettaient de dégager les perceptions de la population malienne quant à la pauvreté :

- L'étude diagnostique de la pauvreté dans la région de Mopti ne pouvait servir de référence, étant donné son caractère spatial limitatif;
- L'étude sur les enfants de la rue aborde un sujet relié à la pauvreté, mais reste focalisée sur une seule catégorie de pauvres, « les enfants de la rue »;
- Par contre, l'étude qualitative de la pauvreté au Mali s'avérait une référence fiable qui avait pu aborder un ensemble de thèmes reliés à la pauvreté.

Il a donc été décidé de poursuivre l'évaluation de la qualité des données secondaires sur l'étude d'analyse qualitative de la pauvreté au Mali. Cette enquête a permis d'analyser les perceptions et les opinions de la population quant au phénomène de la pauvreté (Kone *et al.*, 1997). Elle avait pour objectif d'identifier les causes, les dimensions et les manifestations de la pauvreté telles qu'elles sont vécues par la population malienne.

La deuxième étape a porté sur l'évaluation de la démarche méthodologique utilisée pour collecter les données dans cette étude. Deux catégories de méthodes de collecte de données ont été utilisées : les entretiens et les techniques rattachées aux méthodes accélérées de recherche participative (MARP)³. Les entretiens ont porté sur la définition de la pauvreté, la conscience que les gens ont de la pauvreté, l'expérience de la pauvreté et le processus de paupérisation, les catégories de pauvres et leurs caractéristiques, les filets de protection sociale, et les propositions d'actions spécifiques à entreprendre pour réduire la pauvreté de chaque catégorie.

L'étude s'est déroulée dans 24 sites (quartiers urbains ou villages ruraux) répartis sur l'ensemble du territoire. Elle a utilisé le même découpage que celui élaboré par l'enquête budget-consommation en 1989, afin de refléter la diversité des situations des ménages en milieu urbain et en milieu rural. Ce découpage répartit le territoire national en quatre zones rurales, à poids démographique sensiblement égal, et en deux zones urbaines. Les quatre zones du milieu rural sont la zone rurale nord, la zone rurale est, la zone rurale ouest et la zone rurale sud. Pour ce qui est du milieu urbain, on distingue la ville de Bamako des autres agglomérations urbaines à cause des différences, notamment quant au coût de la vie.

L'enquête a été réalisée par une équipe de vingt personnes, reparties en quatre groupes d'enquête comprenant chacun quatre enquêteurs et un superviseur. Les enquêteurs ont subi une formation théorique et pratique de sept jours, dont quatre de théorie et trois de pratique⁴ sur le terrain. La collecte des données a duré deux mois, soit sept jours par site faisant l'objet de collecte d'informations supplémentaires à l'aide de techniques MARP, et quatre jours par site où seules des entrevues étaient effectuées.

Les entretiens collectifs ont eu lieu avec les autorités villageoises (le chef de village et ses conseillers), un groupe de jeunes et un groupe de femmes. Quant aux entretiens individuels, ils ont touché des responsables religieux et des personnes-ressources identifiées sur les sites.

Les entrevues ont eu pour support un guide d'entretien et un questionnaire⁵. Le guide d'entretien, qui a servi pour l'animation des entretiens individuels et collectifs,

3. Ces méthodes visent à impliquer la population le plus possible dans le processus de recherche.
4. Cette formation pratique a aussi servi de pré-test pour confirmer et recentrer les thèmes de discussion.
5. Le questionnaire n'est pas généralement un outil des approches qualitatives. Toutefois, il a été utilisé dans l'étude qualitative de la pauvreté au Mali pour indiquer l'importance de telle ou telle perception, cause ou action. Ce questionnaire visait spécifiquement à mettre en évidence des relations que les entretiens devaient permettre d'interpréter.

abordait 18 thèmes relatifs à la pauvreté. Au cours de l'entretien semi-directif, la consigne était de poser le thème de façon très large, afin de donner à l'enquêté la latitude voulue pour développer sa propre pensée sur le sujet, sans référence particulière.

Le questionnaire portait sur le capital social, le capital intellectuel et les activités économiques. Il comportait 71 questions, subdivisées en plusieurs sous-questions et (ou) modalités de réponse. Le questionnaire a été administré à 652 personnes, soit des chefs de ménages pré-identifiés dans l'échantillon de l'Enquête Malienne de Conjoncture Économique et Sociale (EMCES) menée par la DNSI en 1994 et de chefs de ménages identifiés comme pauvres par l'outil de catégorisation socioéconomique de la MARP.

En ce qui concerne cette méthode accélérée de recherche participative, plusieurs techniques ont été appliquées de manière individuelle ou collective, en recourant aux informateurs clés qui sont la plupart du temps les mieux placés pour donner la meilleure information possible : chefs de villages ou de quartier, notables, chefs religieux, autorités locales, hommes, femmes, jeunes et personnes-ressources rencontrées dans les villages. Les six outils utilisés sont résumés ci-dessous.

1. La méthode de catégorisation socioéconomique a permis d'identifier et de classer tous les chefs de ménages des sites (quartiers ou villages qui faisaient l'objet de la MARP) selon la nature et l'ampleur de leur pauvreté. Dans la plupart de ces sites, les vingt plus pauvres ont été recensés et soumis au questionnaire. Les entretiens avec les informateurs clés ont permis d'obtenir les informations sur les caractéristiques et la nature de la pauvreté des personnes ainsi identifiées et de les classer en pauvres et en très pauvres.
2. Le profil historique a aidé à connaître les événements qui ont marqué de façon positive ou négative la vie de la collectivité depuis la création du village ou du quartier et d'analyser ceux qui s'inscrivent dans le processus de paupérisation de la collectivité au fil des années.
3. Le diagramme de Venn a donné une idée de la dynamique organisationnelle des collectivités, ainsi que de la nature et de l'ampleur de la coopération entre les différents groupements et associations qui interviennent à l'intérieur et à l'extérieur d'un site. Il a permis de recueillir de multiples informations, entre autres sur la capacité de mobilisation des ressources humaines des collectivités rencontrées.
4. Le diagramme de polarisation a permis d'analyser les rapports sociaux, humains, culturels et économiques (mariage, relations d'amitié, entraide, relations culturelles, éducation, santé, tenure foncière, etc.) que les membres d'une collectivité donnée entretiennent avec les collectivités environnantes. Il informe donc sur la place et le rôle que joue cette collectivité dans la vie sociale, économique et culturelle de la zone et sur les potentialités qu'elle recèle en termes de point focal d'une activité engageant le mieux-être d'autres communautés voisines.

5. La carte sociale (ou carte du terroir) a permis de connaître l'emplacement des infrastructures socioéconomiques de la collectivité (marché, forges, centres de santé, école, etc.) et le niveau d'équipement des ménages. Elle révèle la richesse structurelle et la richesse matérielle du site qui peuvent être mises à contribution dans le cadre de la mobilisation pour une solidarité de proximité.
6. Enfin, l'arbre à problèmes a permis d'identifier le problème central, ses causes, ses conséquences et les solutions envisagées pour freiner la pauvreté telle que la perçoit et la vit la population de chaque village enquêté. Le problème ici étant la pauvreté, cet outil informe sur la conscience que les populations ont des tenants et aboutissants de leur situation. Cette technique aide les populations en cause à réfléchir sur l'ensemble des réalités qui leur paraissent responsables de leur manque de bien-être.

L'étude qualitative s'est donc appuyée sur un ensemble d'outils de collecte des données recommandés pour ce genre d'études. La troisième étape a consisté à évaluer la qualité des méthodes d'analyse utilisées. La principale méthode est une analyse de contenu des thèmes abordés au cours des entretiens.

Les études quantitatives de la pauvreté

L'évaluation des études quantitatives a été effectuée en quatre étapes. La première étape consiste à évaluer les trois approches utilisées pour déterminer le seuil de pauvreté au Mali. Les résultats varient beaucoup suivant la méthode retenue (tableau 2.1) et il n'y a pas encore de consensus à ce sujet. Mais toutes ces études font ressortir une forte incidence de la pauvreté dans le pays.

- La première méthode repose sur la valorisation du niveau de consommation alimentaire de 2 450 calories par jour. Elle a permis d'établir un seuil de pauvreté biologique de 137 000 FCFA et le seuil d'extrême pauvreté de 77 000 FCFA en 1989 (DNSI, 1993).
- La deuxième méthode repose sur la dépense individuelle moyenne et fixe le seuil de pauvreté en considérant que les pauvres représentent 40 % de la population ayant la dépense la moins élevée et que les très pauvres représentent 15 % de cette population. Cela a donné un seuil de pauvreté de 89 170 FCFA et un seuil d'extrême pauvreté de 53 780 francs en 1989. L'actualisation de ces seuils en 1994 les a fait passer à 104 791 et 63 201 FCFA respectivement (Banque mondiale, 1993).
- La troisième méthode utilisée repose sur la valorisation de la consommation de 2 450 calories par jour en équivalent « riz ». Elle permet de calculer la dépense annuelle en équivalent riz⁶ au-dessous de laquelle les individus ne parviendront

6. Un kilo de riz équivaut à 3 500 calories et on considère que la consommation alimentaire représente le double de la consommation non alimentaire. Le seuil de pauvreté consiste à valoriser la ration alimentaire de 2 450 calories sous forme de riz et à majorer de 50 % pour prendre en compte les dépenses non alimentaires.

pas à satisfaire leurs besoins vitaux. Sur la base de cette méthode, le seuil de pauvreté global était estimé à 77 204 FCFA en 1994 et le seuil d'extrême pauvreté, à 39 500 FCFA.

TABLEAU 2.1
Les seuils de pauvreté selon différentes études réalisées au Mali

Méthodologie utilisée	Source des données	Auteur de l'étude	Pauvreté		Pauvreté extrême	
			Seuil FCFA	Incidence %	Seuil FCFA	Incidence %
1. Valorisation de 2 450 cal/jour	1) EBC 1988/1989 (PNUD) ⁽¹⁾ 2) Actualisation en 1994	DNSI (1993) ⁽²⁾ DNSI (1997)	137 000 161 000	72,8 91,1	77 000 90 500	36,7 75,4
2. Méthode de la dépense moyenne individuelle	3) EBC 1988/1989 4) Actualisation en 1994	BM (1993) ⁽³⁾ DNSI (1997)	89 170 104 791	40,0 40,0	53 780 63 201	15,0 15,0
3. Méthode équivalent «riz»	5) EMCES (Banque mondiale) en 1994 ⁽⁴⁾	DNSI (1997)	77 204	68,8	39 500	34,4

(1) EBC: Enquête budget-consommation.

(2) DNSI: Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique.

(3) BM: Banque mondiale.

(4) EMCES: Enquête Malienne de Conjoncture Économique et Sociale.

C'est la dernière approche qui a été retenue pour fixer le seuil de pauvreté et analyser les différents indicateurs de la pauvreté dans le cadre de l'élaboration de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté au Mali, en raison de la disponibilité des données (DNSI, 1997) et de la pertinence de la méthode.

Au départ, les objectifs fixés pour l'EMCES, dans le cadre de l'évaluation des politiques d'ajustement sur les conditions de vie des populations, étaient les suivants:

1. Améliorer la connaissance des conditions de vie socioéconomiques des ménages;
2. Mesurer l'impact des réformes économiques sur les conditions de vie de la population;
3. Actualiser les indicateurs socioéconomiques du pays.

Cette enquête comporte un questionnaire organisé en 11 sections qui couvrent les thèmes permettant d'analyser l'impact des réformes économiques sur les conditions des ménages. Il s'agit des caractéristiques du ménage et de ses membres, du logement, de l'accès aux services sociaux, de l'emploi et du chômage, de la migration, de l'agriculture, des entreprises non agricoles, des dépenses, des revenus, des avoirs, de l'éducation et de la santé.

Le plan de sondage a été établi de façon à refléter la représentativité administrative (niveau régional), géographique (zone agroclimatique) et du lieu de résidence (milieu urbain ou rural). Le tirage de l'échantillon s'est fait à deux degrés: un premier tirage des sections d'enumeration, avec une probabilité proportionnelle à la population de chaque région administrative, et un deuxième tirage systématique de vingt ménages dans chaque section sélectionnée. Un échantillon de 9900 ménages a ainsi été retenu.

LES PRINCIPAUX RÉSULTATS AYANT PERMIS D'ORIENTER LA SNLP AU MALI

Les études qualitatives de la pauvreté

L'analyse qualitative a permis d'identifier les dimensions d'amélioration du bien-être, les causes de la pauvreté, les manifestations de la pauvreté et les solutions privilégiées par la population pour lutter contre la pauvreté.

Les principales dimensions de la pauvreté au Mali selon le milieu

Dans cette étude, la pauvreté a été définie par la population en termes de « manques » (quantitatifs ou qualitatifs) qu'un individu doit combler pour vivre convenablement. La pauvreté fait donc référence à la non-satisfaction d'un certain nombre de besoins jugés essentiels pour vivre décemment (alimentation, santé, habillement, logement et éducation). Selon la population, cette situation est également due à une mauvaise intégration sociale et à des conditions économiques défavorables. Les dimensions qui traduisent ces besoins non satisfaits sont au nombre de sept (voir tableau 2.2). Leur appréciation varie légèrement selon le milieu et le sexe.

Le fait de ne pas pouvoir se nourrir est la principale dimension indiscutable et suffisante de l'extrême pauvreté. L'analyse thématique des données l'a fait apparaître comme le besoin prioritaire qu'un chef de ménage est tenu de satisfaire. Pouvoir nourrir sa famille, par le fruit de ses efforts ou par ses revenus, préserve en premier lieu la dignité du chef de ménage. C'est la responsabilité première, et le gage de toute autorité au sein du groupe familial et de la respectabilité au sein de la collectivité. C'est le fondement du capital social. Faillir à cette responsabilité équivaut à la déchéance sociale. C'est pourquoi même ceux qui n'ont pas à manger s'évertuent à ne pas le laisser paraître, en donnant l'illusion de faire la cuisine, quand bien même ce n'est que pour faire bouillir de l'eau.

TABLEAU 2.2
Classement des principales dimensions caractérisant la pauvreté
selon le milieu et le sexe

Dimension	Urbain			Rural			Mali		
	Homme	Femme	Total	Homme	Femme	Total	Homme	Femme	Total
Manque d'alimentation	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Mauvaise santé	2	2	2	2	4	3	2	3	2
Manque d'habillement	3	4	3	3	2	2	3	4	3
Manque de soutien	6	3	5	5	3	4	5	2	4
Manque de logement	4	5	4	6	5	5	4	5	5
Manque d'équipement	7	7	7	4	6	6	6	7	6
Manque d'emploi	5	6	6	7	7	7	7	6	7

Source : Adapté de Kone *et al.*, 1997.

Remarque : Les chiffres correspondent au classement fait par la population. La valeur 1 indique que la dimension est très importante pour caractériser la pauvreté et la valeur 7, que la dimension est relativement moins importante.

L'analyse qualitative a aussi mis en évidence deux notions clés en matière de pauvreté :

- La notion de « *jigitan* ». En bamana⁷, cette notion comporte une très grande charge émotionnelle que ne saurait traduire la notion de sans-soutien. C'est une catégorie de pauvres qui ne bénéficient d'aucune sorte de solidarité personnalisée. Toutes les aides sont anonymes, dépersonnalisées. Pire, ces pauvres n'ont de patrimoine d'aucune sorte. Ils sont au seuil de l'exclusion sociale.
- La notion de « *bolokolo* » renvoie à l'idée de grande précarité. Le « *bolokolo* », c'est celui qui vit dans la précarité absolue parce que, premièrement, il n'a pas d'épargne et, deuxièmement, il ne peut épargner.

Les principales causes de la pauvreté au Mali

L'étude qualitative de la pauvreté a permis d'identifier les principales causes de la pauvreté. À partir des expressions utilisées par la population, on a pu identifier quatre catégories : 1) les causes liées aux calamités naturelles ; 2) les causes liées au contexte socioéconomique difficile ; 3) les causes liées à la rupture des liens de solidarité ; 4) les causes liées aux situations conjoncturelles. Pour ceux qui résident dans les centres urbains, la cause la plus largement évoquée est le chômage. Dans les zones rurales, ce sont les calamités naturelles. Le sous-équipement est un handicap majeur dans les zones rurales, alors qu'il est faiblement évoqué en milieu urbain. Le tableau 2.3 présente le classement des principales causes de la pauvreté selon la perception de la population.

7. Le bamana est la langue des Bambara, ethnie majoritaire au Mali.

TABLEAU 2.3
Classement des principales causes de la pauvreté selon la perception
de la population, en fonction du milieu et du sexe

Causes	Urbain			Rural			Pays		
	Homme	Femme	Total	Homme	Femme	Total	Homme	Femme	Total
Calamités naturelles	2	4	2	1	1	1	1	1	1
Contexte économique difficile									
• Sous-équipement	7	6	6	2	2	2	6	6	6
• Chômage	1	1	1	3	4	4	2	3	2
• Insuffisance de revenu	5	3	3	6	5	6	4	4	4
• Mauvaise gestion	4	5	5	5	6	5	3	5	5
Rupture des liens de solidarité	6	2	4	4	2	3	5	2	3

Source: Adapté de Kone et al., 1997.

Remarque: Les chiffres correspondent au classement selon la population. La valeur 1 indique que la cause est très importante pour la population et la valeur 7, que la dimension est relativement moins importante.

Les principales manifestations de la pauvreté au Mali

L'étude a montré que la pauvreté est caractérisée différemment par les milieux rural et urbain. En milieu rural, les pauvres font souvent référence à une catégorie de personnes qui sont dans l'impossibilité d'assurer une production agricole suffisante pour subvenir aux besoins de base des membres du ménage. Bien sûr, il y a quelques variations entre les zones et entre les milieux, selon l'ampleur de la pauvreté et la population qui la caractérise. Cinq caractéristiques reviennent régulièrement lorsque les populations décrivent les pauvres en milieu rural:

- *Insuffisance alimentaire*. On l'utilise pour désigner la catégorie des ménages dont la production agricole ne suffit pas à nourrir tous les membres de leur famille;
- *Beaucoup de personnes à charge*. On l'utilise pour désigner la catégorie des ménages ayant plusieurs enfants en bas âge et qui manquent de moyens pour se nourrir;
- *Manque de main-d'œuvre*. On l'utilise pour désigner la catégorie des ménages dont le nombre de travailleurs actifs n'est pas suffisant pour assurer une production agricole permettant de couvrir les besoins de tous les membres du ménage;
- *Manque de terres*. On l'utilise pour désigner la catégorie des ménages ayant des problèmes de terres (manque de terres ou terres de mauvaise qualité);
- *Manque d'équipement productif*. On l'utilise pour désigner la catégorie des ménages qui manquent de matériel agricole, de fumier ou autre moyen de production.

En milieu urbain, les termes utilisés pour caractériser les pauvres sont assez variés, compte tenu de l'hétérogénéité des conditions dans lesquelles les gens vivent. Il est fréquent d'entendre les termes «sans soutien», «sans emploi» ou «sans abris» pour désigner les pauvres, mais il est difficile de savoir à partir de quel moment quelqu'un qui appartient à l'une ou l'autre de ces catégories devient réellement pauvre. Cependant, la confusion est moins grande pour les personnes qualifiées de marginales ou d'exclus. Lorsqu'on parle de marginaux et d'exclus au Mali, on entend les catégories de personnes qui n'ont aucun soutien et qui passent une grande partie de leur temps en dehors de toute forme de solidarité familiale.

Les principales solutions proposées par les ménages pauvres pour réduire la pauvreté

Les solutions proposées par la population dans le cadre de l'étude sur les perceptions de la pauvreté privilégient des interventions à deux horizons temporels :

- D'une part, entreprendre des actions ponctuelles ciblées dans les cas d'extrême urgence imposés par les calamités naturelles ou les épidémies. Ces actions d'aide d'urgence pourraient prendre plusieurs formes : denrées alimentaires, soins de santé d'urgence, vêtements, abris temporaires, etc. Les groupes cibles pour de telles actions seraient les sinistrés, les personnes frappées par les épidémies et les catégories d'extrapauvres qui ne peuvent réduire par eux-mêmes leur état de pauvreté ;
- D'autre part, entreprendre des actions pérennes dans le cadre d'un programme de développement durable couvrant un horizon temporel de moyen à long terme. Ces actions pérennes seraient orientées vers les divers groupes de populations pauvres, mais qui ont un bon potentiel pour s'en sortir. Elles viseraient à appuyer les initiatives de ces groupes et devraient s'inscrire dans une perspective d'appropriation des actions par les populations elles-mêmes.

La première dimension fait donc référence au concept de filet de sécurité sociale, alors que la seconde fait davantage référence aux actions d'un programme de réduction de la pauvreté.

Les solutions proposées par les populations, dans le cadre de cette étude, peuvent être regroupées en cinq grandes catégories selon les objectifs visés :

- Les solutions visant la satisfaction des besoins essentiels, telles que l'amélioration de l'accès à l'éducation et à la formation, à la santé, à l'eau potable et à une meilleure alimentation ;
- Les solutions visant une meilleure gestion des ressources naturelles, telles que la restauration du couvert végétal et des aménagements hydroagricoles ;
- Les solutions visant l'amélioration des conditions économiques, telles que la création d'emplois et d'activités génératrices de revenus, la construction de banques de céréales et de coopératives, d'unités de transformation des produits

agricoles locaux, de moulins et de décortiqueuses pour les céréales, les installations de biogaz et d'énergie solaire dans les villes secondaires, et le désenclavement des localités;

- Les solutions visant l'amélioration de l'offre de services financiers, telles qu'un meilleur accès au crédit pour l'achat d'équipement et d'intrants agricoles. En milieu urbain, il est question d'un meilleur accès aux services d'épargne et de crédit au sens large pour favoriser la création d'auto-emplois et de petits commerces;
- Les solutions visant la mise en place de mécanismes de solidarité, en l'occurrence des coopératives féminines en milieu rural, la création des associations de jeunes et le développement des activités communautaires en milieu urbain.

Les études quantitatives de la pauvreté

Les principaux résultats de l'EMCES couvrent quatre indicateurs (incidence de la pauvreté, part de chaque zone à la pauvreté nationale, profondeur de la pauvreté et montant total des ressources nécessaires pour éliminer la pauvreté) et les principales caractéristiques des ménages pauvres.

L'incidence de la pauvreté

L'incidence de la pauvreté donne le pourcentage de la population qui a un niveau de dépense inférieur au seuil retenu. Selon les résultats de l'Enquête Malienne de Conjoncture Économique et Sociale de 1994, près de 69 % de la population était pauvre en 1994, contre 41 % en 1989 (tableau 2.4).

L'analyse de l'incidence de la pauvreté par tranche d'âge révèle que la pauvreté touche davantage les jeunes et les vieux, que les personnes d'âge moyen. En effet, on a remarqué que la pauvreté touche 71 % des inactifs, contre 66 % des personnes actives. Les inactifs sont majoritairement des personnes de moins de 14 ans et de 60 ans et plus. Il est aussi à noter qu'une forte proportion de gens actifs n'arrivent pas à sortir de la pauvreté malgré leur activité. Cette situation témoigne du sous-emploi, de la précarité des emplois et des bas salaires qui prévalent sur le marché du travail.

La contribution de chaque zone à la pauvreté nationale

L'incidence de la pauvreté est très variable selon les régions du Mali⁸ (voir tableau 2.4). En milieu urbain, l'incidence de la pauvreté est moins grande qu'en milieu

8. Les résultats discutés dans cette section ont été obtenus en utilisant les seuils de pauvreté régionaux calculés sur la base des prix enregistrés au niveau des villes des régions administratives. L'utilisation du seuil national donne les mêmes tendances, à quelques différences près (4 % de différence en moyenne).

rural. La pauvreté touche 24 % de la population du district de Bamako et presque la moitié de la population dans les villes secondaires. Par contre, l'incidence de la pauvreté est plus importante en milieu rural. Elle est très inquiétante dans les zones sud et est, où elle touche respectivement 86 % et 83 % de la population. À l'ouest, la pauvreté touche 69 % de la population, contre 62 % au nord.

La contribution de chaque zone à la pauvreté nationale a été calculée en multipliant la contribution de chaque zone à la population totale par le ratio de l'incidence de la pauvreté dans la zone sur l'incidence nationale de pauvreté. Selon cet indicateur, c'est la zone rurale est qui contribue le plus à la pauvreté nationale (28 %), suivie de la zone rurale ouest (26 %). La zone rurale sud vient en troisième position (23 %) et la zone rurale nord (13 %) ferme la marche. La ville de Bamako et la zone regroupant les autres communes urbaines contribuent le moins à la pauvreté, soit respectivement 3 % et 6 %. Ces données font ressortir l'importance d'intervenir en milieu rural pour lutter contre la pauvreté.

TABLEAU 2.4
Répartition de la population selon l'état de pauvreté et contribution de chaque zone à la pauvreté nationale (%)

Milieu	Répartition de la population			Part de la zone dans la population totale	Part de la zone dans la population pauvre	Ratio de sévérité de la pauvreté
	Très pauvres	Pauvres	Non pauvres			
Bamako	3,0	21,2	75,8	8,7	3,1	0,36
Autres communes	13,5	35,0	51,5	9,1	6,4	0,70
Rural nord	17,5	44,5	38,1	14,6	13,1	0,90
Rural ouest	39,7	29,6	30,6	26,0	26,2	1,00
Rural est	47,0	36,2	16,7	23,3	28,2	1,21
Rural sud	49,5	36,9	13,6	18,4	23,0	1,25
Ensemble du pays	34,4	34,4	31,2	100,0	100,0	1,00

Source: Nos calculs à partir des données de la DNSI (1994).

9. La zone nord est d'habitude réputée pauvre. Mais le fait que l'enquête ait été menée quelques mois après la dévaluation rend difficile la comparaison avec d'autres zones rurales à cause de la vocation pastorale particulière du nord. En effet, il aurait fallu attendre la période de récoltes agricoles pour avoir des données comparables. Les éleveurs du nord ont pu profiter de la hausse de prix du bétail, alors que les agriculteurs des autres zones ont du attendre les récoltes pour pouvoir bénéficier de cette hausse de prix. L'enquête étant réalisée à ce moment précis, elle aurait eu pour effet de surestimer les dépenses dans la zone nord. Par ailleurs, les habitudes alimentaires jouent un rôle important dans la valorisation des calories.

L'indice de sévérité de la pauvreté (dernière colonne du tableau 2.4) se calcule par le ratio de la contribution de chaque zone à la pauvreté nationale et de la contribution de cette zone à la population totale. Il donne une indication du degré de sévérité de la pauvreté au niveau de chaque zone. Lorsque ce ratio est égal à 1, il y a une contribution proportionnelle à la population. C'est le cas pour la zone rurale ouest. Les ratios inférieurs à 1 indiquent les zones où la sévérité de la pauvreté est moins grande ; c'est le cas des villes et de la zone rurale nord. Les ratios supérieurs à 1 indiquent les zones où la sévérité de la pauvreté est plus élevée. Ce sont les zones rurales de l'est et du sud du pays.

La profondeur de la pauvreté

Le troisième indicateur de la pauvreté est le ratio du déficit de dépenses. Il se calcule comme le quotient de l'écart moyen entre le seuil de pauvreté et le niveau de dépenses des pauvres sur le seuil de pauvreté. Comme ce ratio représente l'écart entre les dépenses moyennes des pauvres et le seuil de pauvreté, il rend compte de la gravité de leurs conditions de vie. Il ne suffit pas de savoir quel est le pourcentage des pauvres (incidence), mais il faut aussi déterminer à quelle distance ils sont du seuil de pauvreté.

En moyenne, le ratio du déficit de dépenses au niveau national est de 41 %. Autrement dit, les dépenses moyennes des pauvres représentent 59 % du seuil de pauvreté globale. Le Mali connaît donc non seulement une incidence de pauvreté importante, mais aussi une pauvreté assez profonde.

Le montant total des ressources nécessaires pour éliminer la pauvreté

Le quatrième indicateur de pauvreté pris en compte est le montant total annuel de ressources qui seraient nécessaires pour éliminer la pauvreté au Mali si les pauvres pouvaient être parfaitement ciblés. Cet indicateur équivaut au montant total qu'il faut mobiliser pour ramener le niveau de dépenses de tous les pauvres au seuil de pauvreté du Mali. Sur la base des résultats de l'EMCES, le montant total des ressources nécessaires pour éliminer la pauvreté est estimé à 123 milliards de FCFA¹⁰ par an, soit 240 millions de dollars US par an, c'est-à-dire 52 % de l'aide publique au développement ou 25 dollars par habitant. Ce chiffre représente aussi près de 45 % des dépenses du budget annuel (268 milliards de FCFA) de l'État en 1994.

10. Ce résultat est obtenu à partir du nombre de pauvres, estimé à 5,5 millions de personnes, un seuil de pauvreté de 77 204 FCFA, une dépense moyenne des pauvres de 55 070 FCFA et une incidence de la pauvreté de 68,8 % (données de la DNSI, 1994).

Caractéristiques socio-démographiques des ménages pauvres

Les principales caractéristiques socio-démographiques des ménages abordées par l'analyse quantitative portent sur la taille des ménages, le sexe, l'âge du chef de ménage, le niveau d'instruction, la catégorie socioprofessionnelle du chef de ménage et la structure des dépenses du ménage. Cinq éléments ressortent du tableau 2.5 :

- La pauvreté des ménages augmente proportionnellement avec leur taille.
- Plus le chef de ménage avance en âge, plus son ménage est susceptible de devenir pauvre.
- Les ménages dont le chef a un certain niveau d'instruction sont en général moins pauvres que ceux dont le chef n'a aucun niveau d'instruction.
- Les ménages dont le chef est agriculteur, sont en général plus pauvres que ceux dont le chef occupe un emploi hors de l'agriculture.
- La dépense annuelle des pauvres est trois fois moins importante que celle des non-pauvres.

TABLEAU 2.5
Caractéristiques socioéconomiques des ménages
selon le niveau de pauvreté

Variables socioéconomiques	Dominance selon le niveau de pauvreté		
	Non Pauvre	Pauvre	Très Pauvre
Taille du ménage			
- Grande (plus de 10 personnes)			x
- Moyenne (entre 5 et 10 personnes)	x	x	
- Petite (moins de 5 personnes)			
Âge du chef de ménage			
- Vieux (plus de 60 ans)		x	x
- Moyennement âgé (40-60 ans)		x	x
- Moins âgé (15-39 ans)	x		
Niveau d'instruction du chef de ménage			
- Sans instruction	x	x	x
- Avec instruction			
Activité socioprofessionnelle du chef de ménage			
- Dans l'agriculture		x	x
- Hors agriculture	x		
Niveau de dépenses par individu (FCFA)	162 993	55 075	26 897

Source : Nos calculs à partir des rapports PNUD/DNSI, 1997.

De cette analyse, il ressort qu'il est possible de s'appuyer sur un certain nombre d'indicateurs socioéconomiques pour différencier les pauvres des non-pauvres et, ensuite, de déterminer un certain nombre d'indicateurs de la pauvreté. Parmi ces indicateurs de pauvreté, l'incidence et la profondeur ont permis d'apprécier l'amplitude du phénomène de la pauvreté au Mali. Toutefois, ces indicateurs restent limités et ne permettent pas une compréhension complète du phénomène. C'est pourquoi il est indispensable de poursuivre l'analyse à d'autres niveaux, dont le niveau macroéconomique, que nous aborderons au chapitre 3.

LES DÉFIS RELEVÉS AU COURS DE L'EXPÉRIENCE MALIENNE

Les défis relevés au Mali tenaient principalement aux limites liées à l'utilisation d'études existantes quant aux choix des méthodes d'enquête et à l'utilisation de ces méthodes.

Les défis liés aux études qualitatives de la pauvreté

Concernant le choix de méthodologies, il existe actuellement un grand éventail d'outils qualitatifs de collecte de données. Bien que les méthodes utilisées au Mali soient pertinentes, on aurait gagné à combiner des techniques d'entretien à la méthode du vote individuel pondéré pour mieux faire ressortir les priorités en termes de dimensions d'amélioration du bien-être (voir Aho *et al.*, 1997).

Ensuite, les analyses réalisées à partir des données recueillies sont restées relativement simples. Certaines données recueillies par des techniques de MARP ont été insuffisamment valorisées. Enfin, aucune étude n'a abordé la dynamique de la pauvreté et le processus de paupérisation.

Pour remédier à tous ces problèmes, il est important que la recherche soit menée par une expertise de haut niveau, capable de faire un choix approprié de méthodes, d'analyser les données rigoureusement et de synthétiser les résultats. Certaines personnes pensent que l'approche qualitative est simple, alors qu'elle reste en réalité une approche très complexe.

De plus, pour renforcer la fiabilité des résultats, il est souvent recommandé de faire appel à plusieurs outils complémentaires, permettant de trianguler les résultats provenant de plusieurs sources.

Sur le plan pratique, la difficulté réside dans la flexibilité même de l'approche qualitative, en particulier, dans la manière de formuler ou d'approfondir les questions et de réagir aux participants lors d'une discussion de groupe. Cette flexibilité influe souvent sur la qualité des données et des résultats et est, dans bien des cas, à l'origine des critiques quant à la subjectivité de cette approche. Pour pallier de telles difficultés, il est important de tenir compte d'un certain nombre d'aspects :

- D'abord, les questions doivent être soigneusement préparées pour éviter de fausses réponses intentionnelles. Le fait de mal informer peut être motivé par le désir de plaire, d'apparaître plus intelligent, de donner des réponses apparemment « correctes » ou pour pouvoir bénéficier des actions d'un programme. Par exemple, dans un exercice de classement des ménages selon la richesse, si les informateurs clés sont conscients que les ménages pauvres bénéficieront des actions d'un programme, ils auront probablement tendance à classer leurs ménages ou ceux de leurs amis proches dans la catégorie des pauvres, alors que s'ils n'avaient pas subi cette influence, ils se classeraient dans la catégorie de ménages plus aisés.
- Ensuite, l'analyste doit pouvoir prévoir les réactions et la dynamique de groupe pouvant entraver la qualité de l'étude. Par exemple, le fait de mettre dans un même groupe de discussion les leaders de la collectivité et les pauvres peut intimider ces derniers et le chercheur doit prévenir de telles situations. Les discussions de groupe sont généralement dominées par les personnes les plus confiantes et ayant l'habileté de parler en public, pas nécessairement par celles qui ont le plus à dire. L'animateur doit s'assurer que tous les membres du groupe participent aux discussions et que tous les points de vue ont été entendus.
- L'analyste doit être en mesure d'adapter les questions aux réponses et aux réactions des participants ; il doit être capable de solliciter plus de réponses ou de précisions de manière spontanée, lorsque cela est nécessaire, et de poser des questions sous une forme indirecte permettant d'avoir des résultats objectifs. Il doit utiliser un guide d'entretien portant un certain nombre de questions pré-déterminées, mais il doit aussi être en mesure de développer ses propres questions sur les thèmes qui lui semblent importants et d'utiliser les réponses des participants pour poser des questions additionnelles.
- Un autre élément important à considérer dans les méthodes participatives est l'observation. Une visite de l'analyste dans la localité est indispensable pour observer l'interaction sociale, les activités quotidiennes des membres de la communauté, les mœurs, les habitudes, les comportements, ce qui permet de vérifier la fiabilité de certaines réponses et de renforcer la qualité du travail.
- Enfin, l'analyste doit pouvoir s'informer des situations conflictuelles existantes dans la communauté afin d'éviter de réunir dans un même groupe les personnes qui seraient en conflit.

Les défis liés aux études quantitatives d'analyse de la pauvreté

Outre les difficultés classiques d'enquêtes auprès des ménages dans un contexte de pays en développement (voir par exemple Dubois et Blaizeau, 1989), les enquêtes quantitatives menées au Mali pour analyser la pauvreté ont mis en exergue plusieurs difficultés. La première vient du fait que la plupart de ces enquêtes abordent seulement certains aspects des conditions de vie des ménages. On n'obtient pas alors une

vision intégrée des différentes dimensions de la pauvreté portant sur les mêmes ménages, ce qui limite singulièrement l'intérêt de telles données pour une analyse de la pauvreté. Par exemple, une enquête budget-consommation se limite à la pauvreté monétaire, tandis qu'une enquête démographie-santé se limite aux aspects de santé sans faire de lien avec les autres dimensions de la pauvreté.

La deuxième difficulté se pose pour certaines enquêtes qui essaient, à l'inverse des premières, d'aborder tous les aspects des conditions de vie des ménages. On peut être sceptique par rapport à la qualité des résultats d'une enquête lorsqu'elle s'appuie sur un questionnaire d'une cinquantaine de pages exigeant deux à trois heures par ménage. La fatigue résultante pour les enquêteurs et les ménages interrogés peut fortement affecter la crédibilité des informations recueillies. Si, de plus, pour réduire la fatigue, le budget et le temps de travail, on décide de se limiter à un seul passage, l'enquête passe complètement à côté des variations saisonnières dans les conditions de vie. Or, celles-ci peuvent être très importantes, en particulier en milieu rural. Enfin, le coût des enquêtes lourdes sur les conditions de vie est si élevé qu'elles ne peuvent pas être menées sur une base régulière. Le niveau d'effort pour traiter et analyser ces données est, lui aussi, tellement grand que les résultats sortent longtemps après la période de collecte. Pour toutes ces raisons, on a été obligé d'utiliser des données quantitatives relativement obsolètes.

Il est essentiel de partir d'un cadre conceptuel rigoureux, qui aide à identifier les variables clés et les relations existant entre elles pour obtenir une vision globale de la pauvreté, tout en menant à une enquête faisable, pertinente et crédible. Les études qualitatives peuvent aussi être extrêmement utiles pour orienter le choix des variables destinées au questionnaire en se limitant à celles qui sont les plus pertinentes par rapport aux réalités locales. Enfin, les nouvelles approches d'enquêtes légères semblent plus appropriées dans un contexte de ressources limitées comme celui du Mali.

La troisième difficulté réside dans le choix du seuil de pauvreté. Chaque approche a ses forces et ses faiblesses. Par exemple, la méthode choisie par l'EMCES, basée sur une approche d'équivalent riz, peut être critiquée parce qu'elle ne prend en considération qu'une céréale, alors que les habitudes alimentaires et la composition des aliments en nutriments varient entre milieu rural et urbain et entre régions. Quelle que soit la méthode retenue, l'important est que le seuil soit déterminé de façon rigoureuse et consensuelle, car sa valeur aura des répercussions sur les indicateurs de la pauvreté et, en conséquence, sur les leçons à tirer en matière de stratégie de réduction de la pauvreté.

RÉFÉRENCES

- Aho, G., S. Larivière et F. Martin (1997), *Manuel d'analyse de la pauvreté. Applications au Bénin*, PNUD, Université Nationale du Bénin et Université Laval, Québec.
 Dubois, J.-L., et Blaizeau (1989), *Connaître les conditions de vie des ménages dans les pays en développement*, 3 tomes, Ministère de la Coopération et du Développement, Paris.
 Koné, F.Y., H. Koné, D. Diarra et O. Dem (1997), *Étude qualitative de la pauvreté*, PNUD, Bamako.

CHAPITRE 3

ANALYSE DES POLITIQUES ET DES INTERVENTIONS AFFECTANT LES CONDITIONS DE VIE ET LA PAUVRETÉ

SYLVAIN LARIVIÈRE, FRÉDÉRIC MARTIN, ANASTASE NTEZIYAREMYE,
KAROUNGA KEITA ET ALY DIALLO

INTRODUCTION

Un défi majeur auquel font face les gouvernements lors de l'élaboration d'une stratégie de réduction de la pauvreté est le manque d'études d'impact des politiques et des interventions en cours d'exécution en matière de réduction de la pauvreté. Ces études sont pourtant nécessaires pour, d'une part, éviter de reproduire des erreurs déjà commises et, d'autre part, capitaliser sur les acquis et les leçons des expériences ayant déjà porté fruit dans le pays.

Ce chapitre propose une démarche d'analyse des politiques et des interventions qui affectent les conditions de vie des ménages et la pauvreté, soit:

- Les politiques macroéconomiques (niveau macro);
- Les politiques sectorielles (niveau méso);
- Les interventions de réduction de la pauvreté (niveau micro).

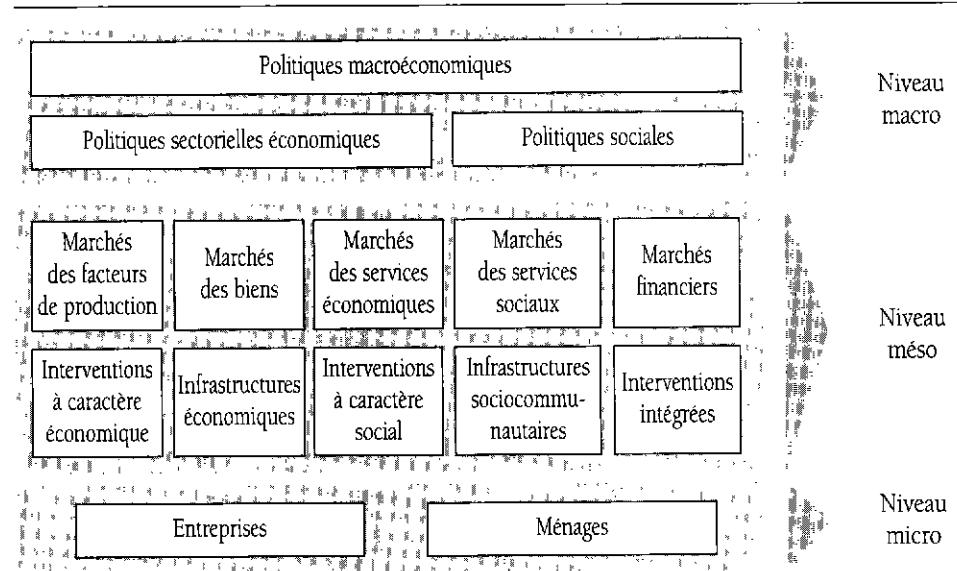
De manière opérationnelle, ces politiques et interventions sont interreliées (figure 3.1). L'élaboration d'une stratégie de lutte contre la pauvreté implique donc que l'on considère les liens entre les niveaux macro, méso et micro.

Les objectifs au niveau macro concernent le respect des grands équilibres économiques (en particulier les dépenses publiques et la balance des paiements) et le maintien d'un environnement propice à une croissance économique forte et soutenue. Les objectifs au niveau méso visent essentiellement une allocation efficace des ressources entre les secteurs, les marchés et la collectivité. Enfin, les objectifs au

niveau micro visent principalement à desserrer les contraintes auxquelles font face les opérateurs économiques, par le développement des infrastructures économiques et sociales par exemple.

Les politiques macroéconomiques, les politiques sectorielles et les interventions directes auprès des ménages influent sur les décisions des individus par les marchés et les interventions à caractère économique, social ou communautaire. Le niveau méso peut être considéré comme une courroie de transmission des politiques économiques et sociales vers les ménages.

FIGURE 3.1
Liens entre politiques macroéconomiques, politiques sectorielles et interventions directes de réduction de la pauvreté



Trois objectifs sont poursuivis à travers ce chapitre, soit présenter la démarche globale utilisée au Mali pour :

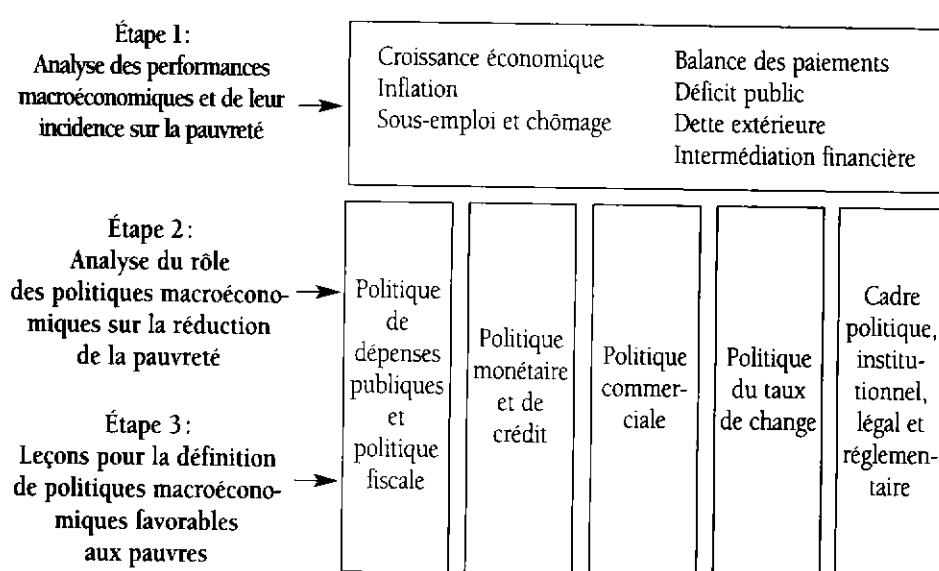
- 1) L'analyse des politiques macroéconomiques et de leurs effets sur la pauvreté ;
 - 2) L'analyse des politiques sectorielles et de leur incidence sur la pauvreté ;
 - 3) L'évaluation rapide d'interventions représentatives de réduction de la pauvreté.
- Le chapitre est donc divisé en trois sections.

L'ANALYSE DES POLITIQUES MACROÉCONOMIQUES ET DE LEURS EFFETS SUR LA PAUVRETÉ

Les politiques macroéconomiques ont des impacts significatifs sur la rentabilité relative des activités économiques, la croissance économique, l'inflation, le chômage et l'emploi, ainsi que sur la distribution des revenus entre les agents économiques. Elles influencent les décisions des ménages à travers le fonctionnement des marchés de biens et de services (privés et publics) et ceux des facteurs de production (main-d'œuvre, capital, terre). Ces marchés affectent les possibilités et les contraintes des ménages, ainsi que la structure des incitations auxquelles ils font face, en particulier dans les prix. Ces effets se répercutent directement et indirectement sur les conditions de vie des ménages et la pauvreté.

La démarche comporte trois étapes principales: 1) un diagnostic des performances macroéconomiques, notamment en ce qui concerne le respect des grands équilibres macroéconomiques et la croissance économique, et leur incidence sur la pauvreté ; 2) une évaluation des politiques macroéconomiques en cours, notamment dans les dépenses publiques, la politique fiscale, la politique monétaire, la politique commerciale et le taux de change, le cadre institutionnel et réglementaire, et leurs effets sur la pauvreté (voir figure 3.2 et annexe 3.1) ; 3) les leçons à tirer afin de proposer des politiques macroéconomiques susceptibles de contribuer à la réduction de la pauvreté.

FIGURE 3.2
Démarche d'analyse de l'incidence des politiques macroéconomiques
sur la réduction de la pauvreté



L'expérience du Mali en matière d'analyse des incidences des politiques macroéconomiques sur la pauvreté est encore très limitée. Peu d'études ont cherché à mesurer l'impact des politiques macroéconomiques et même sectorielles sur le développement humain durable. Plusieurs études sont trop générales et globales. Elles ne s'intéressent qu'indirectement aux effets des politiques macroéconomiques sur les pauvres.

Pour contourner ce déficit d'information, il a été jugé utile d'identifier les politiques macroéconomiques les plus susceptibles d'avoir des effets tangibles sur les conditions de vie des populations et de présenter les résultats connus lorsque les informations sont disponibles. L'analyse s'est basée essentiellement sur les documents disponibles portant sur les politiques économiques et financières.

Sur le plan de la politique budgétaire, les mesures adoptées visaient à maîtriser et à réallouer les dépenses publiques en vue d'améliorer leur efficacité et de promouvoir le développement des ressources humaines. Les réformes des entreprises publiques et la politique de réduction de leurs dépenses adoptées dans ce cadre ont eu des répercussions directes sur la pauvreté. Ces réformes se sont traduites par la révision de la ventilation des dépenses par zone géographique, par secteur et par type de dépenses (investissement et fonctionnement), ce qui a affecté la disponibilité et la qualité de différents types d'infrastructures socioéconomiques (centres de santé primaire, écoles primaires, puits et forages, routes et pistes, marchés, etc.) dans les milieux urbain et rural.

Ces réformes ont aussi affecté la disponibilité des services sociaux de base et les perspectives de marché (approvisionnement en intrants et en biens de consommation et écoulement des produits). Malheureusement, leurs incidences ne sont pas encore à la hauteur des attentes. Cependant, certaines tendances sont encourageantes, comme le montrent les indicateurs sociaux ci-dessous. L'Indicateur du Développement Humain (IDH) est passé de 0,333 en 1998 à 0,375 en 1999, ce qui a permis au Mali de gagner 5 places en un an dans le classement des 174 pays selon l'IDH, passant de la 171^e à la 166^e place. Cette évolution exprime une certaine amélioration relative des conditions de vie.

Cependant, les autorités ne peuvent se satisfaire d'une petite amélioration, car la qualité des indicateurs sociaux est réellement en deçà des performances économiques réalisées ces dernières années. En 1999, certains indicateurs sociaux sont encore à des niveaux inquiétants: taux de mortalité infantile: 123 pour mille (moyenne pour l'Afrique: 91 pour mille); taux de mortalité maternelle: 577 pour cent mille naissances vivantes; taux de couverture sanitaire dans un rayon de 15 km: 40 %; taux d'accès à l'eau potable: 81 % en milieu urbain et 36 % en milieu rural; espérance de vie à la naissance: 56,8 ans. Dans le domaine de l'éducation, le constat est le même: taux de scolarisation dans l'enseignement fondamental: 50,3 %; taux d'alphabétisation des adultes: 29,1 % (seulement 12,1 % pour les femmes). Par ailleurs, le taux de chômage est de 12,5 % en milieu urbain et 1,1 % en milieu rural (sans tenir compte du sous-emploi).

Or, étant donné que l'homme est au centre du développement, sans l'amélioration de la qualité des ressources humaines, il est certain que les progrès dans ce sens seront plus difficiles à réaliser.

Les travaux réalisés dans le cadre de l'initiative 20/20 devraient contribuer à mieux apprécier l'impact de ces réformes sur les pauvres. Dans les budgets de fonctionnement, les ressources allouées aux secteurs éducation et santé représentaient respectivement 23 et 10 % en 1998, 24,7 et 10,2 % en 1999, et 25,5 et 11,1 % en 2000. Ainsi, la part des deux secteurs dans le budget de fonctionnement est passée de 33 % en 1998 à 34,9 % en 1999, puis à 36,6 % en 2000. Il y a une nette amélioration dans l'allocation budgétaire, mais le critère de 20 % des dépenses budgétaires internes aux services sociaux de base (éducation de base, soins de santé primaires, alimentation et nutrition, eau potable et assainissement), comme le veut l'initiative 20/20, n'est pas encore satisfait, ce montant étant inférieur à 15 % au Mali.

Quant à la politique monétaire et du crédit, celle-ci est utilisée pour modifier la disponibilité de crédits dans le système bancaire et, donc, pour le secteur privé qui a accès à ce système. La plupart des pauvres n'ont pas accès au système de crédit formel, mais seulement au système de crédit informel et, dans certaines zones, à des opérations de microcrédit. Cependant, il existe des liens entre le marché du crédit formel et informel, ce qui fait que la politique monétaire affecte indirectement la disponibilité et le coût du crédit informel. Dans le cas du Mali, les travaux réalisés dans le domaine de la microfinance montrent que le crédit informel fait plutôt partie des stratégies de résistance des pauvres. Le crédit formel des institutions de financement « classiques » reste confiné aux tranches supérieures des non-pauvres en ville et aux activités d'import-export dans lesquelles les pauvres sont très peu représentés, si ce n'est par le biais indirect des crédits de campagne pour le coton.

Pour ce qui est de l'impact de la politique de création de la masse monétaire sur le niveau général des prix, la réduction de l'inflation observée aurait dû se traduire par une amélioration du pouvoir d'achat, mais l'incidence de la malnutrition laisse croire que les améliorations des conditions macroéconomiques ne se sont pas encore traduites en réduction de la pauvreté.

Concernant l'incidence de la politique fiscale, une analyse du système de taxation pourrait faire ressortir que la TVA a peu d'impact sur les pauvres mais que l'impact indirect et direct sur les transports est significatif. Cependant, il faudrait des analyses fines pour vérifier ces hypothèses.

Un autre élément très important pour le bon fonctionnement des marchés est la politique de taux de change. À ce sujet, la dévaluation du franc CFA en 1994 a eu pour résultat global de stimuler les exportations. Ceci a été surtout le cas pour le coton, le bétail et l'or. La dévaluation devait également entraîner un transfert des revenus des villes vers les campagnes, donc des zones moins pauvres vers les plus pauvres, puisque la pauvreté au Mali est plus présente en milieu rural qu'en milieu urbain. Cependant les études disponibles sur la question ne permettent pas d'apprécier l'impact de la dévaluation sur les pauvres.

Outre les politiques macroéconomiques, le cadre institutionnel, réglementaire et légal exerce des influences majeures sur les conditions de vie des pauvres. Plusieurs mesures adoptées dans ce sens visent essentiellement à mettre en place des incitations à créer un environnement favorable à l'émergence du secteur privé. La politique de libéralisation du marché céréalier est l'une des plus grosses réformes des dix dernières années qui a eu un impact direct sur les conditions de vie des populations. Elle a permis d'augmenter la production et les revenus des producteurs, d'améliorer la situation des consommateurs et d'accroître la compétitivité du marché intérieur. En plus de restructurer le marché intérieur, la libéralisation a permis d'harmoniser la politique fiscale du marché céréalier du Mali.

À côté de cette restructuration du marché céréalier, il y a lieu de signaler la réglementation foncière et agraire, qui a longtemps constitué un domaine de conflits en milieu rural. La réforme de cette réglementation est en cours et pourrait réduire les difficultés d'accès des pauvres à la terre.

Par ailleurs, les pauvres ont souvent peu de voix au chapitre des décisions politiques, qui sont souvent très centralisées. Malgré leur poids démographique, leur faible pouvoir économique et donc de pression sur le gouvernement, leur manque d'organisation et leur difficulté de regroupement pour former un groupe de pression, leur préoccupation pour assurer leur survie quotidienne qui leur laisse peu de temps et d'intérêt pour les questions à plus long terme, leur mauvais état sanitaire et nutritionnel, la fatigue chronique et leur faible niveau éducatif se conjuguent pour limiter leur participation à la vie politique. La complexité de la législation et de la réglementation et l'inefficacité des procédures de justice contribuent encore à leur marginalisation sociale en plus de leur marginalisation économique.

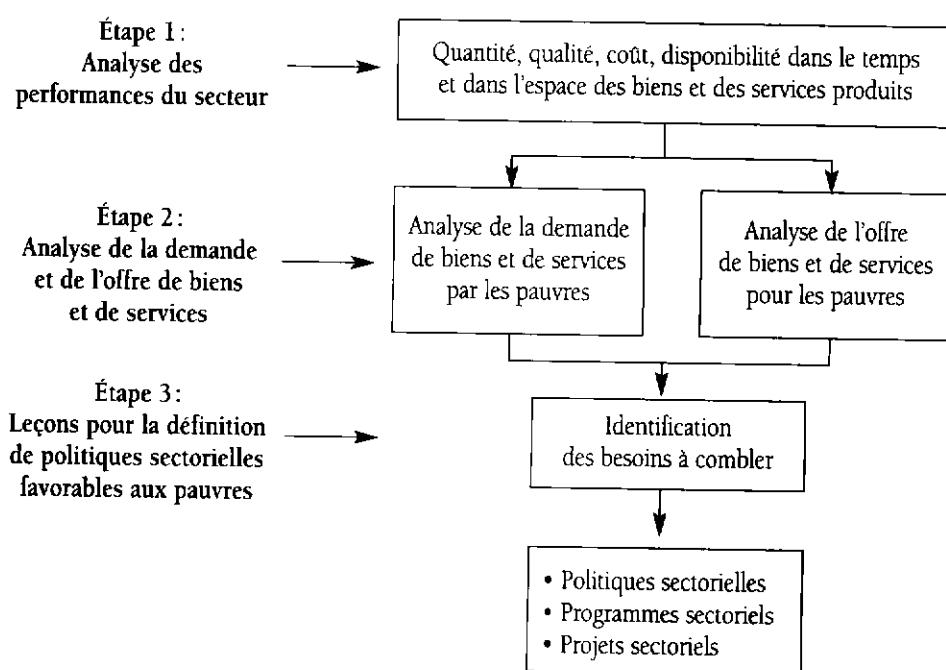
Pour combattre ces formes de marginalisation, les pauvres ont besoin d'organisations qui puissent défendre leurs intérêts. Le processus de décentralisation qui est en cours depuis quelques années vise à répondre à cette préoccupation. On estime qu'avec la décentralisation, l'État contribuera à créer de meilleures conditions d'élimination progressive de la pauvreté, grâce notamment à la gestion saine et transparente des affaires publiques, à une implication active des populations et à la création de nouvelles occasions, qui peuvent être rendues possibles par une approche décentralisée de nouvelles filières et de créneaux porteurs. Sur le plan international, cette décentralisation est perçue comme l'ouverture d'une nouvelle perspective pour la coordination horizontale des interventions à la base, qui permettra de mieux répondre aux besoins fondamentaux des populations et notamment des plus pauvres.

L'ANALYSE DES POLITIQUES SECTORIELLES ET DE LEUR INCIDENCE SUR LA PAUVRETÉ

L'analyse sectorielle a pour objectif de déterminer comment les politiques sectorielles affectent l'offre de biens et de services destinés aux ménages pauvres et la demande de biens et de services de ces ménages. Les politiques sectorielles sont constituées de politiques économiques et de politiques sociales. Elles peuvent affecter un secteur en particulier ou un groupe de secteurs reliés. Elles peuvent affecter les conditions de vie des ménages à travers plusieurs types de politiques : 1) politiques de prix; 2) politiques de transfert technologique; 3) politiques de subvention des intrants; 4) droit d'accès et (ou) de propriété, etc.

Les grandes étapes de l'analyse sectorielle incluent : 1) une analyse des performances du secteur en question ; 2) une analyse de l'offre et de la demande de biens et de services consommés par les pauvres ; 3) une analyse de l'écart entre l'offre et la demande, en vue de dégager des idées de politiques et de programmes sectoriels susceptibles de combler ces écarts et de contribuer à la réduction de la pauvreté (voir figure 3.3 et annexe 3.2).

FIGURE 3.3
Cadre de référence d'une analyse sectorielle de l'offre et de la demande de biens et de services pour les pauvres



L'analyse sectorielle au Mali a permis d'aborder la problématique de la pauvreté par rapport à neuf secteurs jugés prioritaires. Les domaines retenus sont l'emploi, la microfinance et l'entrepreneuriat, les filières agroalimentaires, la sécurité alimentaire, la santé et la population, l'éducation, l'eau et l'assainissement, l'environnement et l'habitat. La problématique « sexe et développement » est un thème transversal abordé pour chaque domaine.

Pour mener à terme les analyses sectorielles, les analystes ont passé en revue la littérature spécialisée, en exploitant plusieurs sources de données secondaires, divers documents de politiques sectorielles, de projets et de programmes sectoriels. Ils ont également réalisé des entrevues informelles dans les secteurs concernés et auprès des principaux bailleurs de fonds. Les résultats de ces recherches ont été compilés dans des notes thématiques rédigées dans un format standard, dont les principaux points, pour chaque secteur, étaient :

- Problématique globale des pauvres ;
- Bilan sommaire des réalisations des cinq dernières années en rapport avec la lutte contre la pauvreté et l'amélioration des conditions de vie des populations ;
- Principales orientations du gouvernement au cours des prochaines années.

À titre d'illustration, nous présentons à l'annexe 3.3 des extraits de l'analyse sectorielle de la pauvreté pour le secteur microfinance et entrepreneuriat.

LA DÉMARCHE D'ÉVALUATION RAPIDE D'INTERVENTIONS DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

La démarche d'évaluation rapide d'intervention de réduction de la pauvreté permet d'apprécier le degré de satisfaction des bénéficiaires par rapport à l'intervention, de manière qu'on puisse tirer des enseignements pour des interventions futures. Ce genre d'évaluation rapide est très différent de l'évaluation présentée au chapitre 14 de cet ouvrage. Dans ce cas-ci, on se limite à voir dans quelle mesure l'intervention a produit des changements dans le sens souhaité par les bénéficiaires. Cela suppose l'existence d'objectifs préalables et le choix de critères de performance clairement définis et opérationnels. Une intervention sera appréciée d'une manière positive lorsqu'elle aura entraîné un changement dans le sens des objectifs des bénéficiaires. Elle aura une appréciation plutôt négative lorsque le changement provoqué ira dans le sens contraire des objectifs des bénéficiaires. Comme pour l'évaluation d'impact, il est évidemment très important de s'assurer que les changements observés sont réellement imputables à l'intervention.

On cherche à évaluer le niveau d'appréciation des interventions par les bénéficiaires lors de l'élaboration d'une SRP, pour :

- Améliorer nos connaissances quant aux types d'interventions en cours en matière de réduction de la pauvreté ;

- Évaluer la performance de certaines de ces interventions par rapport à des objectifs de développement humain durable et d'amélioration du bien-être ;
- Tirer des enseignements des expériences en cours en matière de réduction de la pauvreté.

L'évaluation a porté sur 31 interventions types de réduction de la pauvreté au Mali (voir annexe 3.4). Le choix des interventions s'est fait selon trois critères :

- 1) Le type d'intervention, qui a permis de regrouper les interventions en quatre grandes catégories :
 - Les interventions à caractère social ;
 - Les interventions d'infrastructures sociocommunautaires ;
 - Les interventions à caractère économique (génératrices de revenu) ;
 - Les interventions intégrées, qui combinent plusieurs éléments des trois catégories précédentes.
- 2) La zone d'intervention, qui a permis de répartir les interventions en quatre zones rurales (nord, est, sud et ouest) et en deux zones urbaines (Bamako et autres communes urbaines).
- 3) Le type d'intervenant, qui a permis d'assurer une certaine représentativité des différents responsables de l'exécution des interventions de réduction de la pauvreté au Mali (État et ONG) et des différents bailleurs de fonds.

Sur 31 interventions retenues, sept étaient des interventions à caractère social, dix, des interventions d'infrastructures sociocommunautaires, neuf, des interventions à caractère économique et cinq, des interventions intégrées.

Les interventions ont été évaluées par rapport : 1) aux objectifs de développement humain durable; 2) à des critères de durabilité des interventions; 3) aux dimensions d'amélioration du bien-être individuel.

Trois méthodes de collecte des données ont été utilisées :

- La recherche documentaire ;
- Des entrevues individuelles semi-structurées auprès des responsables de projets et d'autres personnes-ressources ;
- Des entrevues de groupe avec les bénéficiaires des interventions.

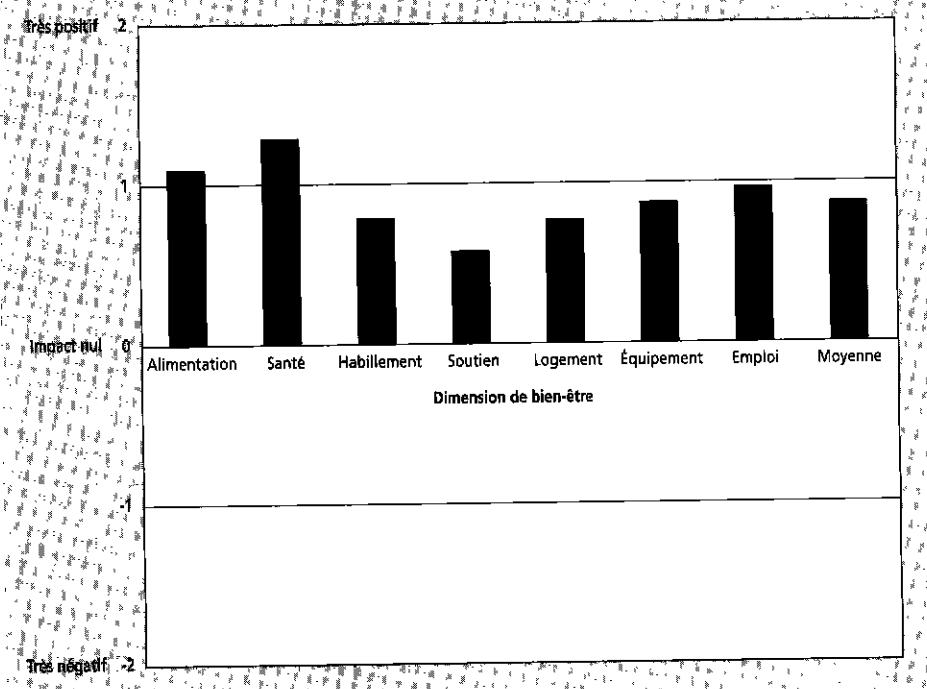
Les données ont été analysées selon deux méthodes :

- l'analyse de contenu ;
- l'analyse quantitative des scores de chaque intervention par rapport aux critères retenus.

Les résultats des évaluations ont d'abord été présentés de façon globale. Ensuite les quatre types d'interventions ont été évalués par rapport aux critères de développement humain durable, de durabilité et de bien-être individuel (voir encadré 3.1). Ceci a permis d'identifier les catégories d'interventions qui ont le plus d'impact sur les conditions de vie des populations.

Encadré 3.1
**Evaluation de l'appréciation des interventions types de réduction
 de la pauvreté par rapport aux dimensions d'amélioration
 du bien-être des individus**

Les interventions ont globalement eu un impact positif faible sur les dimensions d'amélioration du bien-être des individus. Les effets sont plus élevés au niveau de l'amélioration de la santé, de l'alimentation et de la création d'emplois. Par contre, les interventions contribuent moins à équiper les ménages, à améliorer leurs conditions de logement et à renforcer la solidarité villageoise et familiale. Malgré ces interventions, les pauvres ont peu accès aux équipements. Ils vivent dans un environnement insalubre et sont particulièrement isolés au sein de la communauté.



Dans l'ensemble, l'analyse indique que les interventions mises en œuvre au cours des dernières années ont eu un impact positif faible sur le développement humain durable, sur la durabilité et sur l'amélioration du bien-être des individus. Cela s'explique par le fait que le Mali est un pays pauvre et que les populations ont tendance à apprécier toute intervention qui contribue un tant soit peu à alléger leur souffrance.

Au-delà de cette appréciation globale, l'évaluation a permis de dégager un certain nombre d'éléments utiles pour la SNLP, en matière de formation des ressources humaines, de stratégie de ciblage, de participation des femmes, de mécanismes de résolution des conflits, de choix de partenaires institutionnels, de stratégie de communication, d'organisation institutionnelle et de transfert de connaissances.

LES DÉFIS RELEVÉS AU COURS DE L'EXPÉRIENCE MALIENNE

L'expérience malienne a mis en évidence certains défis au cours de la démarche.

Principaux défis liés à l'analyse des politiques macroéconomiques

La difficulté majeure, lorsqu'on cherche à évaluer l'impact des politiques macroéconomiques sur les conditions de vie des populations, vient du fait que les politiques n'affectent pas directement les conditions de vie des ménages au niveau micro, mais plutôt le fonctionnement des marchés des biens, des services (privés et publics) et des facteurs (main-d'œuvre, capital, terre). Ce niveau intermédiaire appelé « méso » affecte les possibilités (les choix possibles) et les contraintes des ménages, ainsi que les incitations (les prix) auxquels ils font face. En outre, les effets ne sont pas toujours immédiats ; souvent, ils prennent un certain temps à se faire sentir.

Une autre difficulté réside dans le fait qu'il n'est pas facile de dissocier les effets que ces politiques exercent sur les pauvres de ceux qu'elles exercent sur l'ensemble de la population. En effet, les politiques n'affectent pas de la même manière les diverses catégories socioéconomiques des milieux urbain et rural, et des différentes régions. Elles ont parfois des effets opposés sur les conditions de vie. L'impact net des politiques macro sur les conditions de vie des ménages et sur la pauvreté est donc une question empirique, qui doit être abordée en désagrégant l'analyse en groupes de ménages qui font face à différentes possibilités, contraintes, à différents signaux de prix.

Enfin, le nombre réduit d'études ayant traité le sujet, le caractère vague des études existantes, en particulier en ce qui a trait au manque d'informations spécifiques à l'impact des politiques macroéconomiques sur la pauvreté, et enfin le manque de données chronologiques sur une longue période de référence rendent difficile le recours à des outils d'analyse empiriques, telles que les analyses économétriques.

Les principaux défis liés à l'analyse des politiques sectorielles

Le premier défi réside dans la nécessité d'apprécier les différences entre les secteurs à analyser. Chaque secteur a ses propres particularités, ses propres indicateurs de performance, etc. Le cadre de référence doit absolument être adapté au secteur considéré.

La deuxième difficulté tient à la disparité des informations disponibles pour les secteurs. Il n'y a pas d'harmonisation des différentes études sectorielles, ce qui rend difficile la comparaison des performances et la synthèse des résultats. Certains secteurs disposent d'une source abondante d'informations (collecte régulière, traitement et analyse), alors que d'autres sont moins bien documentés.

De plus, les études sectorielles existantes traitent de chaque secteur sur le plan national ou régional, sans nécessairement tenir compte du phénomène de la pauvreté. Au Mali, on note une quasi-absence de données sectorielles désagrégées par catégories socioéconomiques pauvre et non pauvre. De plus, la diversité des approches utilisées pour analyser la pauvreté dans différents secteurs rend difficile la comparaison entre secteurs.

Les principaux défis liés à l'évaluation rapide d'interventions types de lutte contre la pauvreté

Il y a très peu d'évaluations rapides disponibles qui pourraient servir de référence pour une SNLP. Il faut donc souvent réaliser plusieurs évaluations. Or, en général, on dispose de très peu de temps pour mener une évaluation rigoureuse de l'ensemble des interventions.

Un autre défi tient aussi à la diversité des objectifs, des stratégies et des informations disponibles pour les interventions évaluées, rendant parfois problématique la comparaison entre interventions.

L'insuffisance de la documentation sur les projets et les programmes, notamment les documents de projet, les rapports d'activités et les rapports d'évaluation, constitue souvent un handicap dans l'évaluation des interventions.

Par ailleurs, même si les interventions types ont des objectifs bien définis, les populations cibles sont souvent mal identifiées. Ainsi, les effets sur celles-ci sont difficiles à apprécier.

Enfin, il est bien difficile d'apprécier globalement l'effet d'une intervention type sur la pauvreté en raison du fait que les effets sont échelonnés et que l'information concernant ceux-ci n'est souvent pas disponible.

Annexe 3.1

CADRE D'ANALYSE DES EFFETS DES POLITIQUES MACROÉCONOMIQUES SUR LA PAUVRETÉ

Les politiques macroéconomiques qui ont des effets directs ou indirects sur la pauvreté sont essentiellement : les politiques de dépenses publiques, les politiques fiscales, les politiques monétaires, les politiques de taux de change, et le cadre politique, institutionnel, réglementaire et légal. Pour chaque outil de politique, le tableau 3.1 ci-après présente les objectifs et quelques éléments d'analyse dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie de réduction de la pauvreté. Le cadre d'analyse proposé reste très modeste et tient surtout compte des limitations imposées par la faible disponibilité de l'information, des budgets, du temps et des ressources humaines qualifiées. Bien entendu, l'analyse peut être plus approfondie si l'un ou l'autre de ces facteurs ne constitue pas une limite.

Analyse de l'incidence de la structure des dépenses publiques sur la pauvreté

Les dépenses publiques passent par le budget de fonctionnement et le budget d'investissement. Une analyse de la structure des dépenses publiques permettant d'apprécier la réduction de la pauvreté peut consister à dissocier la part du budget de l'État qui va à la lutte contre la pauvreté. Ceci n'est pas une tâche facile. Pour y arriver, on peut prendre en considération trois niveaux d'analyse différents :

- Le premier niveau d'analyse met l'accent sur les questions touchant l'allocation des dépenses publiques. Il s'agit notamment d'analyser l'allocation des budgets par ministère. Quelle est la part du budget de l'État consacrée aux secteurs sociaux jugés prioritaires ? Quelle est la part du budget de l'État consacrée aux secteurs économiques dans lesquels sont concentrés les pauvres (agriculture, secteur informel, etc.) ?

TABLEAU 3.1
Cadre d'analyse des outils de politiques macroéconomiques sur la pauvreté

Outils de politique	Objectifs	Éléments d'analyse
1) Analyse de la politique des dépenses publiques sur la réduction de la pauvreté	<ul style="list-style-type: none"> - Déterminer la part du budget allouée aux services sociaux essentiels - Déterminer le niveau des dépenses publiques allouées à la lutte contre la pauvreté 	<ul style="list-style-type: none"> - Faire l'inventaire des secteurs intervenant dans la lutte contre la pauvreté et déterminer le budget de l'État qui leur est alloué - Identifier les programmes et les projets de lutte contre la pauvreté et déterminer le budget de l'État qui leur est alloué - Estimer la part approximative de chaque projet et le programme alloué à la réduction de la pauvreté
2) Analyse de l'impact de la politique fiscale sur les conditions de vie des pauvres	<p>Déterminer l'incidence de la politique des dépenses publiques sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les revenus des producteurs pauvres - le pouvoir d'achat des ménages pauvres 	<ul style="list-style-type: none"> - Évaluer le système de taxation à la valeur ajoutée des biens d'exportation produits essentiellement par les pauvres - Évaluer le système de taxation à l'importation des principaux produits essentiels consommés par les pauvres
3) Analyse de l'impact de la politique monétaire sur les conditions de vie des pauvres	<p>Déterminer le niveau d'accès des pauvres aux services financiers</p> <p>Déterminer l'incidence de la politique monétaire sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les revenus des producteurs pauvres - le pouvoir d'achat des ménages pauvres 	<ul style="list-style-type: none"> - Analyser les politiques de réglementation et de taux d'intérêt régissant les institutions de microfinance par rapport à l'accès des pauvres aux services financiers - Analyser le taux d'inflation par l'indice des prix à la consommation et l'indice des prix à la production - Calculer le ratio de l'indice des prix des produits de base par rapport à l'indice général des prix à la consommation - Calculer le ratio de l'indice des biens produits par les pauvres par rapport à l'indice général des prix à la production
4) Analyse de l'impact de la politique de taux de change sur les conditions de vie des pauvres	<p>Déterminer l'incidence de la politique de taux de change sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les revenus des producteurs pauvres - le pouvoir d'achat des ménages pauvres 	<ul style="list-style-type: none"> - Calculer le ratio de l'indice des prix domestiques sur un indice composite des principaux partenaires commerciaux
5) Analyse du cadre politique, institutionnel, réglementaire et légal	<ul style="list-style-type: none"> - Déterminer le niveau d'accès des pauvres aux services sociaux essentiels - Déterminer le niveau de pouvoir de négociation des pauvres 	<ul style="list-style-type: none"> - Déterminer dans quelle mesure les services sociaux essentiels (santé, éducation, formation, sécurité alimentaire) décentralisés à la base atteignent les pauvres - Déterminer dans quelle mesure le processus de democratisation en vigueur (ONG, société civile) permet de défendre les intérêts des pauvres - Déterminer dans quelle mesure le cadre régissant les lois et règlements tient compte des intérêts des pauvres (accès à la terre, au crédit, aux soins de santé de base, à l'éducation de base, aux méthodes de planification familiale, etc.)

- Le deuxième niveau d'analyse évalue la ventilation des dépenses par ministère: 1) la part qui va au développement des services régionaux (décentralisation des services de l'administration centrale vers les régions); 2) la part qui va aux programmes sectoriels d'envergure nationale (tels le programme national de vaccination, le programme national de développement de l'éducation de base, etc.); 3) la part qui va aux programmes de réduction de la pauvreté (tels les programmes d'appui aux initiatives de base, les programmes de développement des travaux à haute intensité de main-d'œuvre, les programmes de gestion des ressources naturelles, etc.); 4) la part qui va aux programmes de sécurité sociale; 5) la part qui va aux programmes et aux projets de développement régional et local de réduction de la pauvreté.
- Le troisième niveau analyse la part de chaque intervention identifiée qui est allouée aux initiatives de réduction de la pauvreté. Pour déterminer cette part, on se base sur le degré de ciblage des pauvres et le taux de pénétration de la population visée par l'intervention.

Analyse de l'incidence de la politique fiscale sur la pauvreté

Une politique fiscale est susceptible d'avoir des répercussions sur les conditions de vie des populations par le biais de l'impôt sur le revenu des particuliers et le système de taxation. Toutefois, l'impôt sur le revenu pour les couches de population les plus démunies reste marginal dans la plupart des pays en développement. L'impôt sur le revenu s'applique généralement aux catégories de salariés (fonction publique, secteur privé) qui sont considérés comme non pauvres.

Par contre, les pauvres sont affectés d'une manière significative par les politiques de taxation. Pour mesurer l'impact d'une taxe sur les ménages pauvres, on doit avant tout centrer l'analyse sur les biens et les services consommés ou produits par les pauvres, même si l'ensemble du système de taxation peut avoir des répercussions sur les conditions de vie des pauvres.

- Une taxe sur la valeur ajoutée ou une taxe à l'importation augmente les prix des biens et des services, réduisant aussi le pouvoir d'achat des consommateurs. L'effet sur les quantités consommées dépendra de l'élasticité-prix de la demande du bien et de l'élasticité-revenu par rapport à ce bien par catégorie socioéconomique.
- Une taxe à l'exportation peut également affecter le producteur. Elle peut réduire les revenus des producteurs de deux manières: d'une part, en abaissant le prix unitaire reçu et, d'autre part, en réduisant la quantité offerte à un prix plus faible.
- Dans le cadre de l'élaboration d'une SRP, il faudra déterminer dans quelle mesure de telles politiques affectent le niveau de revenu ou le pouvoir d'achat des pauvres.

Analyse de l'incidence de la politique monétaire sur la pauvreté

La politique monétaire peut se définir comme l'ensemble des mesures touchant la réglementation des institutions financières et la régulation de la masse monétaire. Ces mesures ont des répercussions directes sur le niveau des taux d'intérêt, le niveau des prix, les termes de l'échange et l'inflation.

Dans le cadre de l'élaboration d'une SRP, l'analyse doit porter sur deux aspects plus importants qui peuvent avoir un impact sur la pauvreté.

- D'abord, il faut déterminer dans quelle mesure la réglementation des institutions financières et des taux d'intérêt se répercute sur l'accessibilité des services financiers aux pauvres. Comme la majorité des pauvres accèdent aux services de crédit par le biais des institutions de microfinance (caisses d'épargne et de crédit, ONG spécialisées en microfinance) ou des programmes spécifiques de promotion du crédit au niveau des pauvres (projets de développement), l'analyse de l'effet de la réglementation institutionnelle et des taux d'intérêt devrait mettre l'accent sur ce genre d'institutions.
- Ensuite, il faut déterminer dans quelle mesure la création monétaire affecte la montée des prix et de l'inflation et comment ceux-ci se répercutent sur le pouvoir d'achat des pauvres. Si le taux de création monétaire dépasse de manière importante le taux de croissance de la production physique (ou PIB), l'ajustement se fera par les prix, menant à terme à des pressions inflationnistes. L'inflation pénalise directement les consommateurs en réduisant leur pouvoir d'achat. Elle nuit aussi, à moyen terme, aux revenus des producteurs, qui sont de moins en moins compétitifs sur les marchés d'exportation et vis-à-vis des produits importés.

L'évaluation de l'effet de l'inflation sur la pauvreté peut aussi se faire en divisant l'indice général des prix à la consommation en indice des prix des produits de base (dont la variation affecte le niveau de bien-être des pauvres) et en indice des produits de luxe (dont la consommation n'est pas jugée nécessaire pour assurer un minimum vital). De la même façon, l'indice des prix à la production sera divisé en deux composantes: l'indice des prix des biens et des services produits essentiellement par les pauvres, et l'indice des biens et des services produits essentiellement par le reste de la population.

Après la décomposition des indices de prix, l'analyse se poursuit en évaluant les répercussions de l'inflation sur les pauvres, notamment la réduction ou l'augmentation de leur pouvoir d'achat, de leurs revenus et de leur compétitivité dans les secteurs de l'exportation.

Analyse de l'incidence du taux de change sur la pauvreté

Le taux de change affecte les conditions de vie des ménages et la pauvreté. Un taux de change réel surévalué signifie que les produits domestiques destinés aux marchés

d'exportation ne sont plus compétitifs, alors les produits destinés au marché intérieur sont concurrencés par des substituts importés. Le résultat à court terme est la réduction des revenus des producteurs. À moyen terme, cela contribue au chômage et au sous-emploi et à l'incapacité d'assurer les investissements nécessaires pour acquérir de nouvelles technologies et rester compétitif.

Le seul avantage d'une monnaie surévaluée est qu'elle permet d'importer à bas prix relatifs les intrants, les biens d'équipement et les biens de consommation, ce qui donne une impression artificielle d'augmentation du niveau de vie aux consommateurs et aux producteurs qui sont importateurs de ces biens. De manière générale, les pauvres consomment peu de produits importés, à part certains médicaments, et sont donc peu avantagés par la surévaluation. Par ailleurs, les petits producteurs agricoles, qui vivent de cultures vivrières et de rentes et qui représentent souvent un groupe important de pauvres dans la plupart des pays en développement, sont pénalisés par la surévaluation.

L'évaluation de l'impact de la politique de taux de change sur la pauvreté peut être réalisée en considérant le taux de change nominal et le ratio de l'indice des prix domestiques sur un indice composite des prix des principaux partenaires commerciaux (taux de change réel). Il est possible de décomposer l'indice des prix domestiques en deux éléments, de façon à déterminer dans quelle mesure les pauvres pourraient bénéficier de meilleurs termes d'échange.

Analyse de l'incidence du cadre politique, institutionnel, réglementaire et légal sur la pauvreté

Le cadre politique, institutionnel, réglementaire et légal peut avoir des répercussions négatives sur les conditions de vie des ménages pauvres en limitant leur participation à la vie politique, économique et sociale. L'analyse peut se faire à trois niveaux :

- D'abord, en considérant le fonctionnement des institutions décentralisées et en évaluant le degré d'accès des pauvres aux services sociaux essentiels, tels que la santé, l'éducation, la formation, etc.;
- Ensuite, en déterminant dans quelle mesure les institutions démocratiques mises en place permettent à la société civile de défendre ses intérêts et, en particulier, ceux des plus démunis;
- Enfin, en déterminant dans quelle mesure le cadre réglementaire et légal favorise l'accès des pauvres aux marchés des facteurs de production et aux services sociaux essentiels (accès à la terre, au crédit, aux services de santé de base, à l'éducation de base, aux méthodes de planning familial, etc.).

Annexe 3.2

LES ÉTAPES DE L'ANALYSE DES POLITIQUES SECTORIELLES ET DE LEUR INCIDENCE SUR LA PAUVRETÉ

Première étape : l'état des lieux dans chaque secteur

Cette étape consiste à présenter brièvement la performance et les caractéristiques générales du secteur au niveau national, tout en dégageant les disparités régionales. Elle doit permettre une bonne connaissance du secteur et de son importance dans une perspective de réduction de la pauvreté. Les questions importantes qui devraient retenir l'attention de l'analyste sont les suivantes :

- Quel est le poids relatif de chaque secteur retenu dans l'économie ?
- Quel est le niveau de contribution du secteur dans la croissance économique ?
- Quelle est la performance du secteur (quantité, qualité, coût, disponibilité dans le temps et dans l'espace des biens et des services produits) ?
- Jusqu'à quel point les objectifs nationaux ont-ils été atteints ?
- Quel est le niveau de croissance du secteur et quelle est son incidence sur la réduction de la pauvreté ?
- Quel est le taux de croissance du secteur nécessaire pour maintenir l'incidence de la pauvreté à un niveau souhaité ?

Deuxième étape : l'analyse de la demande des biens et des services par les pauvres

Lors de l'analyse de la demande, les questions suivantes devraient retenir l'attention de l'analyste :

- Qui sont les pauvres dans le secteur ?
- Quel est le profil de pauvreté dans le secteur ?
- Quelle est la problématique globale des pauvres par rapport au secteur (en précisant les liens entre le secteur et la pauvreté aux niveaux national et régional, en milieu rural et en milieu urbain) ?
- Quel est le niveau d'accès des pauvres aux biens et (ou) aux services dans le secteur ?

- Quelles sont les contraintes majeures qu'il faudrait lever à court et à moyen terme pour améliorer le niveau d'accès des pauvres aux biens et (ou) aux services?
- Quels sont les liens transversaux de ces contraintes et atouts avec les autres secteurs concernés par la lutte contre la pauvreté?
- Quels sont les besoins prioritaires à combler dans ce secteur et dans les autres secteurs connexes, pour améliorer l'accès des pauvres aux biens et (ou) aux services?
- Quelles sont les implications en termes d'interventions de réduction de la pauvreté sur le plan de la demande?

Troisième étape: l'analyse de l'offre des biens et des services aux pauvres

Lors de l'analyse de l'offre, les questions suivantes devraient retenir l'attention de l'analyste:

- Quel est le niveau actuel de l'offre de biens et (ou) de services aux pauvres?
- Quelles sont les contraintes majeures qu'il faudrait lever quant à l'offre à court et à moyen terme pour améliorer le niveau d'accès des pauvres aux biens et (ou) aux services?
- Quels sont les liens transversaux de ces contraintes et atouts avec les autres secteurs concernés par la lutte contre la pauvreté?
- Quels sont les moyens à mobiliser dans ce secteur et dans les autres secteurs connexes pour combler les besoins prioritaires identifiés quant à la demande?
- Quelles sont les implications en termes d'interventions de réduction de la pauvreté sur le plan de l'offre?

Quatrième étape: l'évaluation de l'écart entre l'offre et la demande

Lors de l'analyse de l'écart entre l'offre et la demande, les questions suivantes devraient retenir l'attention de l'analyste:

- Quels sont les besoins prioritaires à combler pour améliorer l'accès des pauvres aux biens et (ou) aux services dans chaque secteur?
- Quelles sont les énoncés de politiques et de stratégies nationales (à court, à moyen et à long terme) et dans quelle mesure peuvent-elles contribuer à lever ces contraintes? Un énoncé de politique ou de stratégie se traduit en général par des mesures que le gouvernement entend mettre en œuvre pour promouvoir un secteur. Ces mesures peuvent comprendre la révision ou l'adoption de lois et des règlements en faveur des pauvres (promouvoir l'accès des pauvres à l'éducation, aux soins de santé primaires, à la terre, au crédit, à l'emploi, etc.), la mise en place d'un meilleur système d'information, la fixation de quota à respecter

dans le budget (par exemple, l'initiative 20/20), la définition de principes à respecter dans l'élaboration des programmes de développement (par exemple, promouvoir les programmes à haute intensité de main-d'œuvre), etc.

- Quels sont les programmes et projets en cours ou à venir dont le financement est acquis ou à rechercher (type de programme, clientèle cible, pourcentage de pauvres visés, couverture géographique, bailleurs de fonds, budgets) ?
- Dans quelle mesure ces programmes et projets permettent ou permettront-ils de combler les besoins identifiés ?
- Quelles sont les actions prioritaires à poursuivre ou à entreprendre et qui sont susceptibles d'améliorer les conditions de vie des ménages ?

Annexe 3.3

EXEMPLE D'ANALYSE SECTORIELLE: PAUVRETÉ, MICROFINANCE ET ENTREPRENEURIAT (Extraits)

Dans le secteur de la microfinance et de l'entrepreneuriat, l'une des dimensions de la pauvreté évoquées par les populations était l'accès difficile au crédit, en l'occurrence, le microcrédit. Celui-ci fait référence aux petits prêts octroyés aux pauvres pour financer des activités génératrices de revenus. Toutefois, comme la plupart des institutions qui offrent ces prêts encouragent la mobilisation de l'épargne, on parle plutôt de microfinance pour désigner l'ensemble des services financiers offerts aux pauvres.

L'analyse a montré que l'intérêt croissant pour la microfinance tire ses origines des expériences encourageantes des dernières années qui ont montré que le microcrédit pouvait constituer un outil efficace pour lutter contre la pauvreté. Vu sous cet angle, les pauvres sont plutôt considérés comme des micro-entrepreneurs capables d'utiliser efficacement les services financiers pour créer leurs propres emplois, accroître leur revenu et celui des membres de leurs familles, et respecter leur engagement en remboursant convenablement leurs prêts au même titre que les clients conventionnels.

La problématique du microcrédit au Mali est avant tout liée aux activités exercées par la clientèle cible. Il est possible de distinguer trois grandes catégories de clients selon le milieu et le statut socioéconomique :

- En milieu rural, les activités de microcrédit s'adressent aux petits agriculteurs qui manquent d'équipement et de matériel agricole et qui n'ont pas les moyens : 1) de se procurer les intrants nécessaires à l'augmentation de la productivité agricole ; 2) d'adopter de nouvelles techniques agricoles plus intensives. La pauvreté étant avant tout un phénomène rural, le financement des activités agricoles constitue donc une composante majeure des programmes de microcrédit visant l'amélioration des conditions de vie des pauvres en milieu rural.
- En milieu urbain, les services de microcrédit s'adressent essentiellement aux petits et micro-entrepreneurs œuvrant dans le secteur informel. Les besoins de financement concernent un large éventail d'entreprises appartenant aux secteurs de la transformation, de l'artisanat, des transports, du petit commerce et autres services. Ces entreprises sont de taille variable, allant des petites activités à temps partiel et saisonnières d'une seule personne aux petites entreprises de plusieurs employés recrutés à l'extérieur de la famille.

- Que ce soit en milieu rural ou en milieu urbain, l'analyse a montré que la pauvreté frappe les femmes de façon particulière et que le financement des activités génératrices de revenus menées par les femmes constitue un enjeu majeur dont il faut tenir compte dans les programmes de réduction de la pauvreté. D'où l'importance accordée à cette clientèle par la plupart des programmes de microfinance, tels que les Programmes Crédit Épargne avec Éducation mis en œuvre par les réseaux de caisses et d'épargne Nyèsigiso et Kafo Jiginew en partenariat avec l'organisation Freedom from Hunger.

Les réalisations en matière de microfinancement et d'entrepreneuriat varient beaucoup selon le canal par lequel les services sont offerts et selon les stratégies utilisées par les intervenants pour atteindre les pauvres. L'offre de services financiers aux pauvres passe actuellement par quatre canaux principaux :

1. Le premier canal est constitué par le système bancaire, qui comprend sept banques primaires et un établissement financier. Ce système couvre presque exclusivement le milieu urbain, excepté la Banque Nationale de Développement Agricole (BNDA) qui a aussi ouvert des agences en milieu rural. Le faible niveau de décentralisation, l'incapacité d'offrir des services financiers adaptés aux besoins des plus démunis et les taux élevés d'impayés chez certaines d'entre elles (notamment la BNDA, qui a enregistré un taux d'impayés de 25 % en 1995) constituent les principaux problèmes qui limitent l'accès d'un grand nombre de pauvres à leurs services. En général, les banques commerciales font face à des coûts de transaction trop élevés pour agir efficacement dans le domaine de la microfinance. Elles pourraient néanmoins agir en deuxième ligne en apportant un financement aux institutions plus décentralisées de première ligne.
2. Le deuxième canal est constitué par les projets et les programmes de développement qui offrent du crédit et d'autres services (formation, appui-conseil, suivi des promoteurs, etc.) en vue d'appuyer les petites et moyennes entreprises.
3. Le troisième canal est constitué par les réseaux de caisses mutuelles d'épargne et de crédit, qu'il convient d'appeler « systèmes financiers décentralisés (SFD) ». L'émergence de ces réseaux a connu un essor important au cours des années 1980 en réponse à l'inadéquation entre la demande et l'offre de crédit aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural. Il existe à l'heure actuelle une vingtaine d'expériences, constituées par 11 institutions d'épargne et de crédit (Kafo Jiginew, Nyesigiso, Kondo Jigima, etc.), 4 institutions de crédit direct (Miseli, par exemple) et 5 projets à volet crédit (ACODEP, par exemple).
4. Le dernier canal est constitué par la tontine, qui est la forme la plus traditionnelle et la plus courante de l'activité épargne-crédit, tant en milieu rural qu'en milieu urbain. Certaines études estiment entre 7 000 et 9 000 le nombre de tontines au Mali. Ces tontines orienteraient des sommes importantes vers les pauvres, dont une assez grande proportion de très pauvres. L'importance de ce canal est telle que la plupart des initiatives en matière de microfinancement

cherchent à en reproduire le fonctionnement. De plus, ces tontines jouent fréquemment le rôle d'intermédiaire entre les institutions financières et les pauvres, ce qui permet d'accroître l'efficacité des services offerts par ces institutions.

La définition de la politique et de la stratégie de promotion du crédit décentralisé tant en milieu rural qu'en milieu urbain, a été exposée dans un document intitulé *Document de politique et stratégie nationale d'épargne et de crédit rural*, publié par le Ministère du Développement Rural et de l'Environnement en juin 1996. Les objectifs stratégiques de promotion de l'épargne et du crédit définis dans ce document visent à :

- Favoriser et consolider la coexistence harmonieuse de trois systèmes financiers formels, c'est-à-dire les banques, les systèmes financiers décentralisés et les projets ayant un volet crédit ;
- Adapter l'implantation des différents systèmes financiers au zonage économique du pays, en accordant la priorité aux zones les plus démunies ;
- Favoriser pour une large part le développement des systèmes de microfinancement, puisque ceux-ci présentent un avantage relatif quand il s'agit de toucher les populations les plus défavorisées, même si leur part est actuellement très faible dans l'offre de crédit.

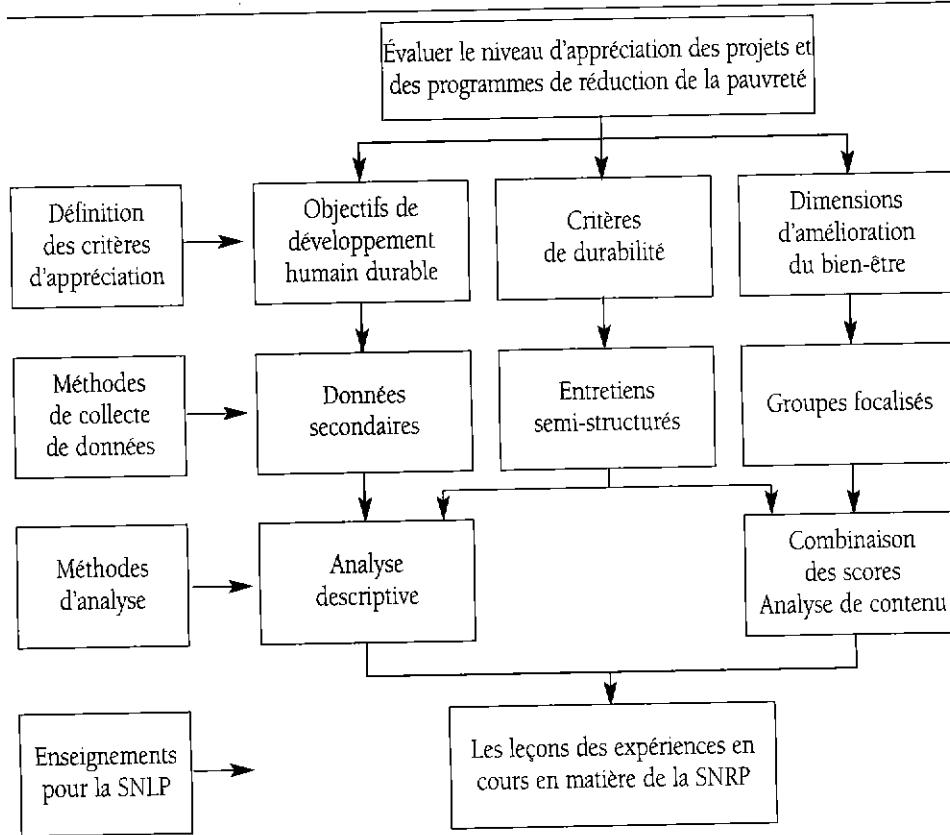
L'analyse a relevé que le but visé par la stratégie nationale d'épargne et de crédit s'inscrit dans une perspective de réduction de la pauvreté et d'accroissement des revenus des populations. De ce fait, plusieurs orientations retenues dans cette stratégie d'épargne et de crédit ont été reconduites dans le cadre de la SNLP en vue de couvrir un plus grand nombre de pauvres.

Annexe 3.4

LES ÉTAPES DE L'ÉVALUATION RAPIDE D'INTERVENTIONS TYPES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

La démarche utilisée pour évaluer l'appréciation des interventions types comprend quatre étapes: 1) choisir les interventions types; 2) fixer les critères d'évaluation; 3) déterminer les méthodes de collecte des données; 4) déterminer les méthodes d'analyse des données.

FIGURE 3.4
Cadre de référence pour l'évaluation rapide d'interventions de réduction de la pauvreté



Le choix des interventions

En général, le nombre d'interventions de réduction de la pauvreté est significatif à l'échelle d'un pays. Il est donc important de procéder à un choix judicieux des interventions à évaluer si l'on souhaite avoir une certaine représentativité.

L'expérience montre que les interventions diffèrent au moins en fonction de leurs objectifs, de la zone d'intervention, du type de clientèle visée et de sa taille, des services offerts, du coût, et de la stratégie d'intervention. Idéalement, le choix des interventions devrait tenir compte de chacun de ces facteurs, mais en pratique cela occasionnerait des coûts énormes. La démarche présentée ici se limite à trois catégories de critères: 1) le type d'intervention; 2) la zone d'intervention; 3) le type d'intervenant.

Le type d'intervention

D'une manière générale, on peut regrouper les interventions en matière de développement en quatre grandes catégories: 1) les interventions à caractère social; 2) les interventions d'infrastructures créatrices d'emplois à court terme; 3) les interventions génératrices de revenus; 4) les interventions intégrées.

- Les interventions à caractère social visent essentiellement à fournir des services de base aux communautés, telles que la scolarisation des enfants, l'alphabétisation des adultes, l'accès à des soins de santé primaires, la vaccination, la planification familiale, etc.
- Les interventions d'infrastructures concernent la mise en place d'infrastructures socioéconomiques ou sociocommunautaires, comme la construction de centres de santé ou d'école, la réalisation de pistes de desserte rurale, le forage de puits, la construction de marchés, etc.
- Les interventions génératrices de revenus ont pour objectifs l'amélioration du niveau de revenu des bénéficiaires par le développement de l'entrepreneuriat, l'offre de services de microfinance, la création de caisses villageoises d'épargne et de crédit, la viabilisation des bas-fonds destinés à la production agricole, la diversification et l'organisation des filières, etc.
- Les interventions intégrées combinent plusieurs éléments des interventions énumérées dans les trois catégories précédentes. Il s'agit des interventions de développement rural intégré qui, dans la plupart des cas, s'occupent de formation, de construction d'infrastructures sociocommunautaires, d'organisation de producteurs, etc.

La zone d'intervention

La prise en compte d'un critère géographique permet de s'assurer de la représentativité des interventions du point de vue du milieu. Ce découpage est important, d'une

part, pour évaluer aussi bien le milieu rural que le milieu urbain et, d'autre part, pour tenir compte des fortes disparités régionales.

Le découpage géographique, ou agroécologique pour le milieu rural, est souvent différent du découpage administratif. Il permet généralement de réduire la taille de l'échantillon sans pour autant limiter la représentativité des principales zones du pays. En milieu urbain, les différences d'infrastructures et de conditions de vie conduisent souvent à faire une distinction entre les villes principales et les villes secondaires.

Le type d'intervenant

Le type d'intervenant assure la représentativité des différents responsables du financement et de l'exécution des interventions. La responsabilité d'exécution est généralement confiée soit à l'État, soit à une agence d'exécution étrangère ou nationale, une ONG, ou à un acteur privé. Quant au financement, la responsabilité revient soit à l'État, soit à un bailleur de fonds et, dans une moindre mesure, à la population visée. Il est donc important de faire l'inventaire des principaux types de partenaires impliqués dans les actions de réduction de la pauvreté, en vue de faire un choix représentatif permettant de bénéficier d'expériences variées.

Les critères d'évaluation

Les interventions peuvent être évaluées par rapport à plusieurs critères. Dans le cadre d'une évaluation rapide, trois catégories de critères ont été retenues: 1) les objectifs de Développement Humain Durable (DHD); 2) les critères de durabilité; 3) les dimensions d'amélioration du bien-être identifiées par les individus dans le cadre des études qualitatives sur les perceptions de la pauvreté.

Les critères de Développement Humain Durable (DHD)

Ces objectifs visent l'amélioration du bien-être et de la qualité de vie de la population par l'élargissement des possibilités offertes à chaque individu sans hypothéquer les chances des générations futures. Il faut d'ores et déjà souligner que ces objectifs sont très larges et difficiles à quantifier. Il faut donc s'attendre à ce que la plupart des interventions s'y rattachent. Plus précisément, ces objectifs sont les suivants:

1. Favoriser le développement des capacités humaines. La réalisation de cet objectif passe par l'investissement dans le potentiel humain. Dans cette perspective, il s'agira de déterminer si une intervention poursuit l'un ou l'autre des objectifs définis dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la formation.
2. Favoriser le développement participatif. La poursuite de cet objectif vise à faire en sorte que les individus soient en mesure de participer pleinement aux décisions qui déterminent le cours de leur vie. Cet objectif implique la nécessité de

privilégier l'approche participative dans le choix des programmes et des projets, afin que les interventions répondent réellement aux besoins de base des populations.

3. Assurer l'accès équitable à un emploi productif et rémunérateur. Cet objectif vise à faire en sorte que chacun ait la possibilité de participer pleinement au processus de production et d'occuper un emploi générateur de revenus. L'accroissement de la productivité constitue un facteur de croissance indispensable au développement économique et à l'épanouissement de chacun.
4. Assurer l'équité entre les personnes. Cet objectif veut faire en sorte que toutes les personnes soient en mesure de bénéficier de l'égalité des chances. Il s'agit de réduire la discrimination liée au sexe, à l'ethnie, à la religion ou à l'origine de la personne.
Enfin, un élément important du DHD est la durabilité, qui fait l'objet de la deuxième catégorie de critères.

Les critères de durabilité

La durabilité peut se définir comme la capacité d'une personne, d'une collectivité ou d'une association de personnes à maintenir un niveau de services ou de prestations sans que ceux-ci aient des effets négatifs sur l'environnement socioculturel et naturel, même après que l'appui externe aura été progressivement supprimé.

La durabilité s'obtient en renforçant la capacité des personnes, des collectivités et des institutions à résoudre les problèmes au fur et à mesure qu'ils se présentent. La mise en valeur du potentiel humain (confiance en soi, aptitude à la gestion, savoir-faire technique et création de savoir-faire) est l'un des pivots de la durabilité d'une intervention. Deux groupes d'indicateurs sont généralement retenus pour évaluer une intervention et sa durabilité dans le temps :

- Premièrement, il s'agit d'évaluer le fonctionnement de l'intervention et l'efficacité d'utilisation des ressources humaines et financières ;
- Deuxièmement, il faut apprécier des indicateurs plus dynamiques visant à déterminer jusqu'à quel point il sera possible de garantir la pérennité de l'intervention dans un environnement en évolution. Il s'agit d'évaluer la capacité des personnes ou de la collectivité à résoudre les problèmes, notamment l'aptitude à organiser et à mobiliser les ressources nécessaires, à prendre des initiatives, à procéder à un diagnostic sur soi-même, à résoudre des conflits, à produire des connaissances et à instituer des systèmes de gestion.

Les indicateurs à caractère technique et écologique

La capacité technique

- Les personnes associées aux activités mises en place par l'intervention disposeront-elles des compétences techniques pour mener à bien ces activités ?

La reproductibilité

- Existe-t-il des ressources matérielles et financières en quantité suffisante dans le milieu pour s'assurer de la continuité des activités?

Régénération et préservation de l'environnement naturel

- Les activités mises en place bouleversent-elles l'écosystème local? Mènent-elles à une dégradation des ressources naturelles disponibles?

Les indicateurs à caractère économique

La viabilité financière et économique

- Les activités et les services mis en place dans le cadre de l'intervention seraient-ils viables financièrement sans appui externe à la communauté (État, ONG, bailleur de fonds)? Quelle est la capacité des personnes associées à ces activités d'assumer les coûts récurrents et de générer des surplus pour le développement des activités?
- Ces personnes peuvent-elles assurer le financement des activités à partir des sources de financement disponibles localement?
- Si l'État réduisait, voire enlevait, toutes les subventions et prélevait les taxes sur les biens et les services (par exemple, dans le cadre d'un programme d'ajustement structurel), les activités resteraient-elles économiquement viables?

La capacité de gestion économique

- Les responsables ont-ils les compétences en gestion et en comptabilité pour gérer efficacement, de manière structurée et transparente les ressources humaines, financières et matérielles disponibles?

L'environnement socioéconomique

- L'environnement socioéconomique (infrastructures, règles et lois) est-il favorable au développement de l'intervention ou contraignant pour celui-ci?
- Les liens essentiels en amont et en aval existent-ils? En amont, les intrants sont-ils disponibles? En aval, y a-t-il un accès à un marché pour les biens et les services produits par les activités?

Les indicateurs à caractère social et organisationnel

La compréhension de l'intervention

- Le groupe cible visé par l'intervention a-t-il une bonne compréhension de celle-ci, de ses objectifs, de ses modalités et des mécanismes de prise de décision?

L'intérêt de l'intervention

- L'intervention est-elle désirée par le groupe cible? Les activités et les services mis en place grâce à l'intervention suscitent-ils l'intérêt actif des participants?

Le degré de participation et d'implication des membres potentiels et de leurs responsables

- Les membres potentiels (le groupe visé par l'intervention) participent-ils à l'identification des activités, à leur programmation et à leur réalisation? Ont-ils le sentiment de maîtriser l'intervention ou d'en être simplement bénéficiaires?
- Certains groupes sont-ils marginalisés (petits producteurs, femmes, minorités ethniques, jeunes, etc.)?
- Les responsables de l'intervention sont-ils motivés et coopératifs? Y a-t-il concordance entre les intérêts individuels de ces personnes et les intérêts de la collectivité? Quel est leur degré de moralité? Y a-t-il des problèmes de corruption ou de détournement de fonds?

Le degré d'entente des membres de la collectivité quant aux activités réalisées

- Y a-t-il des conflits au sein de la collectivité concernant l'intervention? Les responsables de celle-ci ont-ils prévu des mécanismes de règlement des conflits entre groupes sociaux? Ces mécanismes sont-ils fonctionnels et efficaces?

La compatibilité avec l'environnement socioculturel et politique

- Les activités sont-elles en adéquation avec l'environnement socioculturel? Existe-t-il des caractéristiques sociologiques ou culturelles incompatibles avec l'intervention? Ces caractéristiques sont-elles le fait de la majorité ou de minorités influentes qui peuvent bloquer ou saboter l'intervention?
- Dans quelle mesure les centres de pouvoir actuels (groupes ou individus) s'opposent-ils aux activités mises en place?

Les dimensions d'amélioration du bien-être

Il s'agit d'apprecier dans quelle mesure l'intervention a permis d'améliorer les dimensions du bien-être jugées les plus importantes par les populations. Ces dimensions proviennent des analyses qualitatives de la pauvreté.

Les méthodes de collecte des données

Trois méthodes de collecte des informations ont été utilisées dans le cadre de l'évaluation rapide du niveau d'appréciation des interventions par les intervenants: 1) la recherche documentaire; 2) les entrevues de groupe avec les populations visées par les interventions; 3) les entrevues individuelles avec les responsables de l'intervention et des personnes clés de la collectivité. Les informations recueillies peuvent se recouper pour permettre une triangulation des méthodes et ainsi renforcer le degré de confiance dans les résultats obtenus.

- 1) La recherche documentaire inclut les documents d'orientation du projet, les rapports annuels, les évaluations de mi-parcours ou finales, ou tout autre rapport portant sur l'intervention en question.

Cette documentation devrait permettre de se faire une idée précise du contexte de l'intervention, de son but et de ses objectifs, des groupes cibles et de la zone d'intervention. Il se peut également que cette documentation contienne des informations utiles pour comprendre la stratégie d'intervention ou encore se faire une idée des moyens de vérification des résultats attendus. Cette documentation vise donc à améliorer les connaissances par rapport à l'intervention.

- 2) Des entrevues individuelles semi-structurées sont ensuite réalisées auprès des responsables des interventions (directeur national, directeur régional, conseiller technique principal, chef de projet ou de programme, chargé de projet du bailleur de fonds) ou d'autres personnes-ressources afin de:
 - Combler les écarts éventuels d'information quant au niveau de réalisation des objectifs généraux de développement humain durable, non couverts dans la littérature disponible;
 - Interroger les personnes-ressources sur certains indicateurs de durabilité de l'intervention.
- 3) Enfin, les entrevues de groupes visent à évaluer le niveau d'appréciation de l'intervention par les bénéficiaires. Il s'agit de déterminer:
 - Leur niveau de compréhension de l'intervention (objectifs, activités et services mis en place, et modalités de fonctionnement);
 - Si l'intervention a changé une dimension de leurs conditions de vie, en quoi cette dimension a changé et à quel point elle a changé?
 - Leur intérêt pour l'intervention;
 - Leur degré d'implication dans l'intervention et de maîtrise de celle-ci (participation aux prises de décision) ;
 - Les enseignements pour des actions futures dans le même domaine.

Ces trois sources d'informations ont servi à la préparation des fiches d'évaluation d'interventions, qui portent sur huit points: contexte, objectifs généraux, objectifs spécifiques, zones d'intervention, groupes cibles, stratégies d'intervention, moyens de vérification des résultats et impact de l'intervention selon les objectifs de développement humain durable, les critères de durabilité et les dimensions de bien-être.

Les méthodes d'analyse des données

Les données ont été analysées selon deux méthodes:

- *L'analyse de contenu.* Cette analyse a permis de dégager les caractéristiques des interventions à partir des renseignements consignés dans les fiches d'évaluation d'interventions.

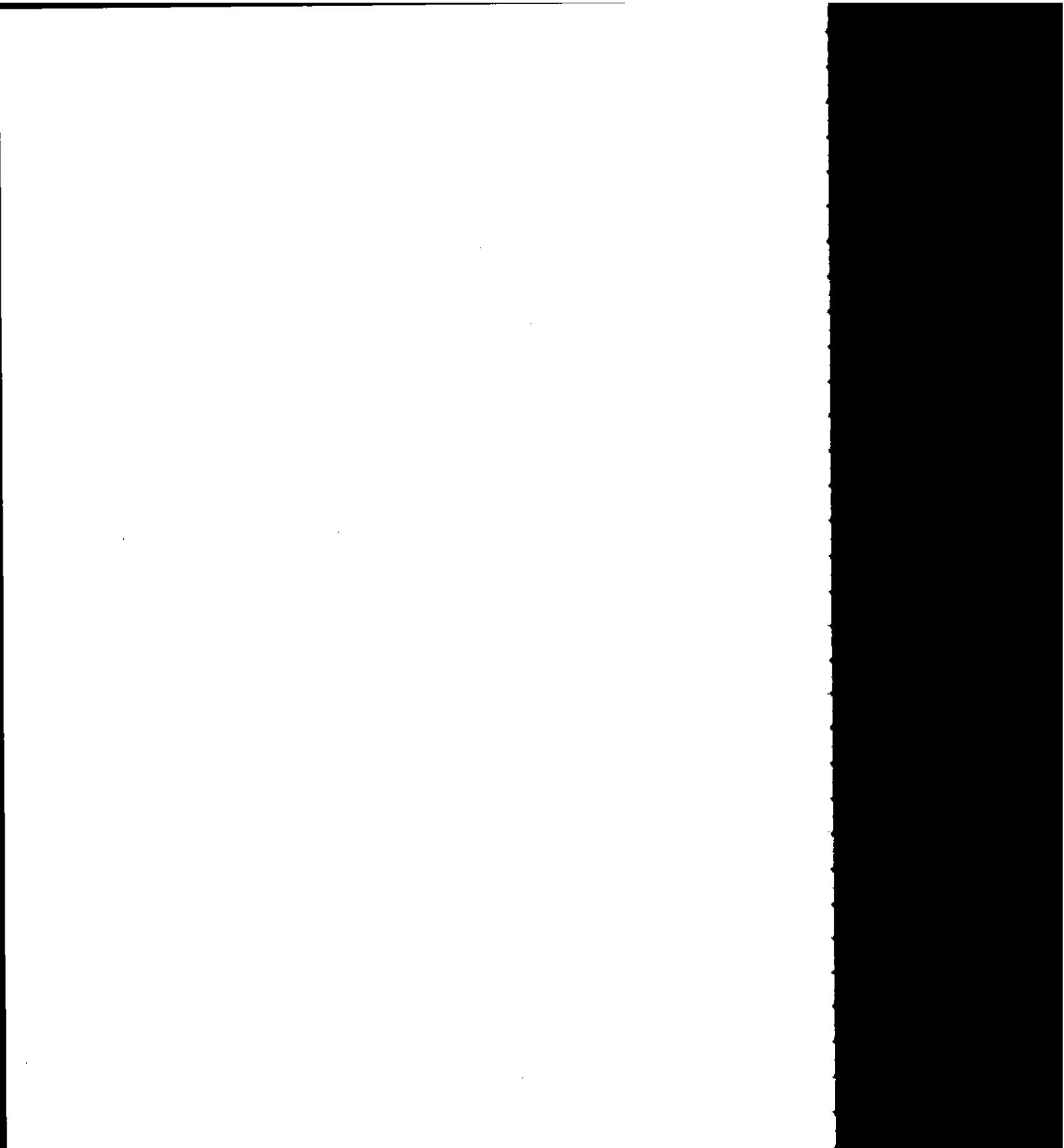
- *L'analyse quantitative des scores.* Un score a été attribué à chaque critère en fonction du niveau de contribution de l'intervention à ce critère. Cette méthode permet de mesurer l'impact de chaque intervention dans la réalisation des objectifs de développement humain durable, de durabilité et d'amélioration du bien-être individuel. Les interventions ont été évaluées selon une échelle variant de -2 à +2. Un score de -2 signifie que l'intervention a eu un impact très négatif sur le critère, -1, un impact partiellement négatif, 0, un impact nul, +1, un impact partiellement positif et +2, un impact fortement positif. Pour évaluer l'impact d'un ensemble d'interventions (par exemple celles à caractère social), on a calculé le score moyen correspondant à chaque critère. Un score égal ou supérieur à 1 est jugé relativement satisfaisant, alors qu'un score inférieur à 1 est jugé relativement moins satisfaisant.

L'évaluation de l'intervention par rapport aux critères de DHD et de durabilité se fait à partir des données recueillies lors des entrevues individuelles et à l'aide des informations contenues dans les documents portant sur l'intervention. L'évaluation de l'intervention par rapport aux critères individuels se fait à partir des données recueillies lors des entrevues de groupes.

Les niveaux d'analyse

L'analyse des interventions peut se faire à quatre niveaux :

- Le premier permet d'évaluer chaque intervention par rapport aux critères de chaque catégorie.
- Le deuxième niveau permet une comparaison entre interventions de même type (interventions à caractère social, d'infrastructures socioéconomiques, génératrices de revenus ou intégrées) par rapport à chaque groupe de critères. Il s'agit, pour un même groupe de critères, de comparer les performances entre interventions de même type ou de différents types; d'une même zone et de différentes zones.
- Le troisième niveau permet de comparer différents types d'interventions par rapport à chaque groupe de critères. Il s'agit, pour un même groupe de critères, de comparer les performances entre interventions de différents types; d'une même zone et de différentes zones.
- Enfin, le quatrième niveau permet d'évaluer l'ensemble des interventions par rapport à chaque groupe de critères. Les scores moyens à l'échelle nationale seront analysés par groupe de critères en comparant les performances entre ces groupes de critères.



CHAPITRE 4

DÉMARCHE TECHNIQUE D'ÉLABORATION D'UNE STRATÉGIE DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

BAKARY DIARRA, SYLVAIN LARIVIÈRE, FRÉDÉRIC MARTIN ET KAROUNGA KEITA

INTRODUCTION

Les chapitres 2 et 3 ont présenté les principaux éléments du diagnostic des conditions de vie des ménages et de la pauvreté nécessaires au processus d'élaboration d'une Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP). Le processus se poursuit par l'identification et l'ordonnancement des axes stratégiques et prioritaires à mettre en œuvre. Pour en assurer l'appropriation, la démarche doit favoriser une participation active large (experts et analystes nationaux, représentants de l'administration centrale et régionale, acteurs de la société civile concernés par la lutte contre la pauvreté, représentants des populations bénéficiaires, etc.), de manière à favoriser les échanges d'idées et de points de vue, et ainsi tendre vers un consensus national. Les éléments de la démarche assurant son caractère participatif seront présentés au chapitre 5.

Le chapitre 4, quant à lui, présente les étapes de la démarche de planification stratégique adoptée par le Mali. Cette démarche permettra au lecteur de comprendre comment : 1) identifier et ordonner les axes stratégiques et les actions prioritaires de la SRP ; 2) justifier et établir des objectifs, des axes stratégiques et des actions prioritaires ; 3) définir la pertinence et le cadre de mise en œuvre des actions prioritaires pour chaque axe stratégique.

LA DÉMARCHE DE PLANIFICATION STRATÉGIQUE ADOPTÉE AU MALI POUR LA FORMULATION DE LA SNLP

Au moment de lancer le processus d'élaboration de la SNLP, le Mali constituait déjà un terrain favorable à l'adoption d'une démarche de planification stratégique et participative pour plusieurs raisons. D'abord, le Mali avait impliqué en plusieurs

occasions les acteurs de la société civile et les populations à la base dans la définition d'actions de développement. Il en a été ainsi des exercices de réflexion réalisés dans le cadre de la préparation de certains programmes sectoriels dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'aménagement du territoire, etc. Ces expériences ont jeté les bases d'un processus de planification participative du développement économique et social. Plus récemment, l'engagement du gouvernement à faire de la lutte contre la pauvreté la base de l'action gouvernementale a contribué à la mise en place de mécanismes institutionnels en faveur du développement humain durable et de la lutte contre la pauvreté.

Par ailleurs, l'intérêt grandissant de la société civile, notamment des ONG, pour les questions de pauvreté a conduit à la tenue, en juin 1995, d'un atelier tripartite ONG-Gouvernement-Banque mondiale, dont le but était de définir un plan d'action de lutte contre la faim et la pauvreté au Mali. Enfin, le processus de réflexion engagé par les autorités en vue d'une décentralisation effective des actions de développement offrait le cadre idéal pour une planification stratégique décentralisée des axes et des actions de lutte contre la pauvreté impliquant les représentants des collectivités à la base.

La démarche adoptée par le Mali en matière de planification stratégique s'est appuyée sur: 1) le bilan des politiques et des programmes quant à leur impact sur la pauvreté; 2) les résultats des études qualitatives disponibles sur les perceptions du bien-être et de la pauvreté; 3) les résultats des études quantitatives existantes sur les conditions de vie des ménages; 4) les résultats des évaluations rapides d'interventions de lutte contre la pauvreté en cours d'exécution; 5) les résultats d'ateliers consultatifs associant les intervenants maliens et les bailleurs de fonds impliqués dans la lutte contre la pauvreté au Mali.

Les principes de base qui ont guidé la démarche de planification stratégique des axes et des actions prioritaires de lutte contre la pauvreté sont les suivants:

- L'initiative et la direction du processus ont été assurées par les structures et les compétences nationales. Ceci a facilité l'appropriation de la démarche et suscité l'engagement volontaire de tous les intervenants dans la lutte contre la pauvreté;
- Le processus a été largement participatif, ce qui a permis au programme d'actions qui en a résulté d'être considéré comme un cadre consensuel de référence et de coordination des interventions en matière de lutte contre la pauvreté. Ainsi la SNLP est devenue la référence incontournable de toutes les interventions de lutte contre la pauvreté au Mali;
- Le processus a visé à faciliter la communication, le plaidoyer et l'échange d'informations entre les différents partenaires engagés dans la lutte contre la pauvreté;
- Le processus a été progressif et itératif, permettant de prendre en compte toutes les sensibilités du pays, tant au niveau national qu'au niveau régional;

- Enfin, le processus a été à la fois global et sectoriel, en raison du caractère multidimensionnel de la pauvreté, et s'est appuyé sur une méthodologie simple mais rigoureuse.

Partant de ces principes, la démarche adoptée a consisté à :

- Synthétiser les idées provenant de plusieurs sources d'informations et à les concrétiser en termes d'axes stratégiques et d'actions prioritaires ;
- Faire des choix et établir des priorités ;
- Justifier la pertinence des axes stratégiques ;
- Donner plus de détails sur les objectifs spécifiques à atteindre pour chaque action prioritaire, sur les stratégies d'intervention, les partenaires impliqués dans la réalisation de ces actions et les sources potentielles de fonds pour les réaliser ;
- Établir un cadre de cohérence globale entre les axes stratégiques, d'une part, et les actions prioritaires de lutte contre la pauvreté, d'autre part.

La démarche adoptée s'est déroulée en trois étapes :

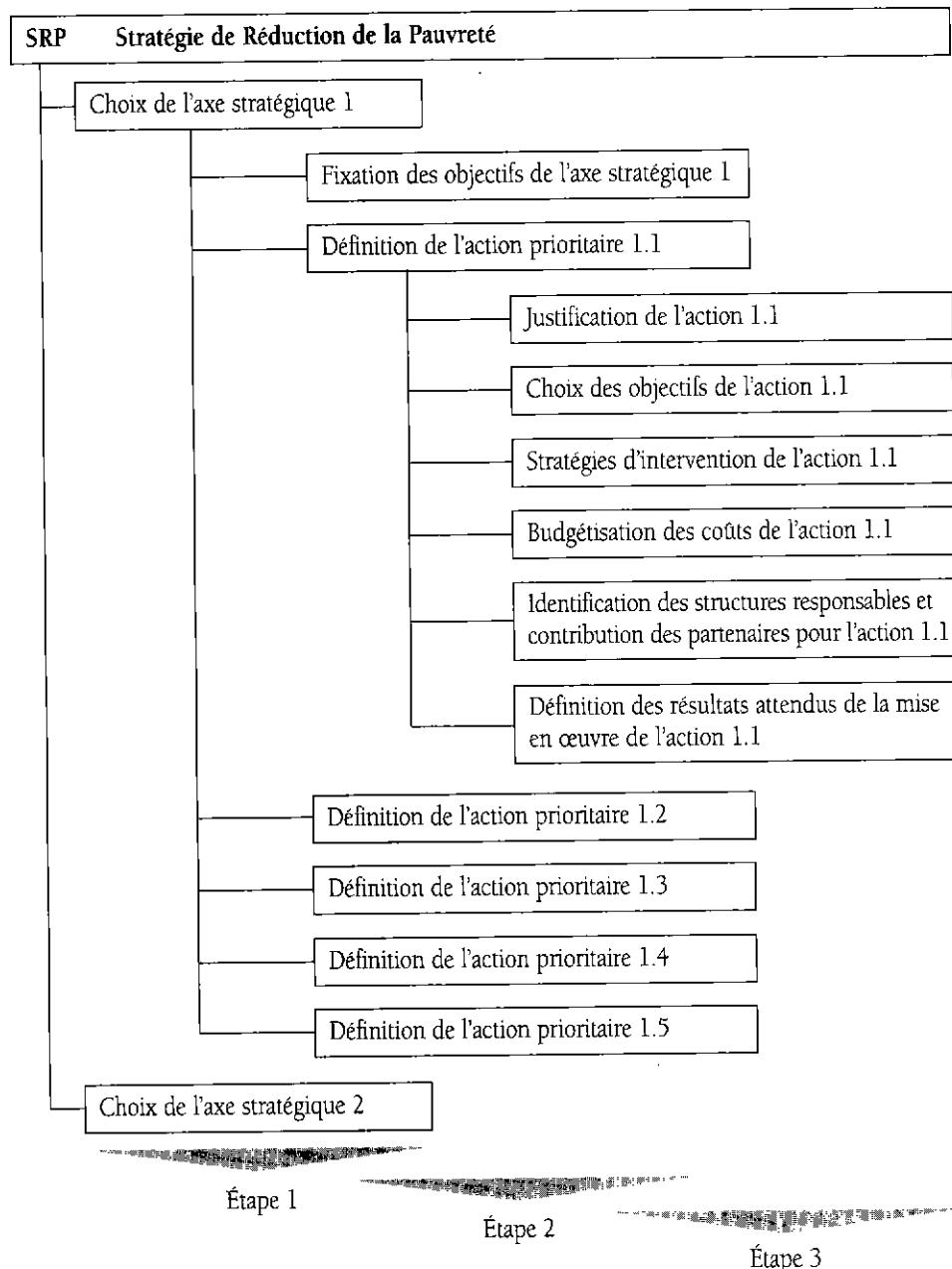
1. D'abord, définir l'ensemble des axes stratégiques devant guider la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté ;
2. Ensuite, pour chaque axe stratégique, définir les objectifs globaux et identifier les actions prioritaires permettant de les atteindre ;
3. Enfin, pour chaque action prioritaire, justifier plus précisément sa pertinence, définir les objectifs spécifiques à atteindre, les stratégies d'intervention, les résultats attendus, le financement indicatif et les partenaires potentiels pour la réalisation de l'action.

La figure 4.1 illustre les trois étapes de la démarche. Il existe des liens logiques entre les objectifs d'un axe stratégique donné et les actions prioritaires rattachées à cet axe. Par exemple, dans le cadre de l'axe stratégique 1, les actions prioritaires 1.1, 1.2 et 1.3 devront être mises en œuvre. Cela signifie que si ces actions atteignent leurs objectifs, les objectifs de l'axe stratégique 1 au niveau national devraient être atteints.

La visualisation de la démarche proposée par la figure 4.1 offre plusieurs avantages :

- Elle assure que la stratégie a pris en compte les principaux éléments susceptibles de contribuer à atteindre chaque objectif global de réduction de la pauvreté ;
- Elle permet de visualiser l'ensemble des interventions et les liens entre celles-ci, ce qui facilite l'harmonisation des interventions au moment de la mise en œuvre de la stratégie ;
- Elle permet de définir une stratégie de suivi-évaluation, puisqu'elle facilite la définition des indicateurs de performance ;
- Elle constitue un bon moyen de communication entre les différents intervenants, ce qui favorise une meilleure compréhension et une plus grande harmonisation des interventions de réduction de la pauvreté.

FIGURE 4.1
Les étapes de la planification stratégique d'une SRP



Étape 1 : Détermination des axes stratégiques de la SRP

Un axe stratégique est défini comme une orientation que l'on choisit en vue de lutter contre la pauvreté. La détermination des axes stratégiques est un processus qui touche plusieurs secteurs et qui nécessite le concours de plusieurs intervenants. Ces intervenants peuvent parfois poursuivre des objectifs et des stratégies contradictoires s'ils ne s'inscrivent pas dans un cadre de référence cohérent. La planification permet de minimiser les chevauchements et les contradictions. Elle favorise la complémentarité des interventions. C'est donc un processus d'arbitrage qui oblige à faire des choix souvent difficiles, d'où la nécessité de fixer dès le départ les axes stratégiques porteurs qui permettront de lutter de manière durable contre la pauvreté.

Un axe stratégique est une orientation que l'on choisit de suivre en vue d'améliorer en partie ou en totalité une ou plusieurs dimensions de la pauvreté. Cette définition dépend donc de la connaissance que l'on a des dimensions, des causes et des manifestations de la pauvreté. Un axe est défini en référence aux types de solutions qu'il est possible d'envisager pour s'attaquer à un groupe de causes de la pauvreté. Il assure une cohérence à un ensemble d'actions pour améliorer une ou plusieurs dimensions de la pauvreté.

En raison de son caractère multidimensionnel, la pauvreté ne peut être réduite de manière durable en poursuivant une seule orientation. Elle nécessite le plus souvent de recourir à plusieurs actions complémentaires. En effet, parce que la pauvreté est un phénomène multidimensionnel, sa réduction implique des orientations de nature transversale et multisectorielle.

Pour justifier un axe stratégique, il fallait non seulement tenir compte des résultats des travaux de concertation, mais aussi examiner tous les autres éléments susceptibles d'accroître les chances de réussite en matière de lutte contre la pauvreté. Il était donc important de se baser sur :

1. La connaissance et l'expérience personnelles des analystes dans leur domaine de compétence ;
2. Les notes sectorielles faisant le point sur l'état des connaissances de chaque secteur jugé important ;
3. Les résultats de l'évaluation des politiques économiques et sociales et de l'évaluation rapide d'interventions types de réduction de la pauvreté ;
4. Les conclusions de l'atelier consultatif regroupant des représentants de la société civile de toutes les régions, des représentants du gouvernement et des partenaires au développement impliqués dans la réduction de la pauvreté.

Étape 2 : Définition des objectifs globaux des axes stratégiques et identification des actions prioritaires

Une fois les axes stratégiques définis, il fallait poursuivre la planification en fixant des objectifs globaux et précis à atteindre. Les objectifs définis pour chaque axe stratégique sont ceux qui sont susceptibles de bien traduire l'orientation choisie. Il doit donc y avoir une symbiose et une complémentarité entre les objectifs globaux qui se rattachent à un axe stratégique donné. Un objectif national doit être réaliste, mesurable et suffisamment précis pour faire l'objet d'une évaluation. Il faut éviter des formulations vagues. Il est préférable de définir plusieurs objectifs de manière claire et concise, des objectifs qui soient compris par tous, plutôt qu'un objectif ambitieux, mais difficile à réaliser et à évaluer.

Pour chaque axe stratégique, il importe d'identifier un ensemble d'actions prioritaires réalistes qui permettront d'atteindre les objectifs nationaux fixés. Une action prioritaire peut être :

- Un changement de politique économique ou sociale ;
- L'adaptation ou le transfert d'une nouvelle technologie ;
- L'offre de nouveaux produits ou services ;
- Un programme de recherche ou de formation, etc.

Une action prioritaire devrait répondre aux critères suivants :

- *Être réaliste.* Il faut que les objectifs fixés à chaque action proposée soient clairs et compréhensibles par tous, afin d'éviter des confusions.
- *Viser l'amélioration des conditions de vie des pauvres.* Même si l'action envisagée vise l'ensemble de la population (exemple d'une politique macroéconomique), il faut que les résultats attendus soient bénéfiques aux pauvres.
- *Indiquer son niveau d'intervention.* Il existe trois niveaux d'interventions possibles:
 - Le niveau micro fait référence aux actions qui touchent directement les pauvres (amélioration des techniques de production, utilisation des intrants, amélioration des conditions d'hygiène ou de logement, etc.). Une action de ce type doit cibler normalement une zone d'intervention bien précise, une clientèle bien définie et des produits et services bien déterminés. C'est ce niveau que la plupart des intervenants ont tendance à privilégier, probablement parce que les résultats de telles actions sont directement observables. Mais une stratégie de réduction de la pauvreté ne devrait pas se limiter seulement aux actions de type micro; elle doit également comprendre des actions complémentaires relevant d'autres niveaux d'intervention et souvent déterminants pour la réussite des premières.

- Le niveau méso fait référence aux actions qui affecteront le fonctionnement des marchés des biens, des services (privés et publics) et des facteurs (main-d'œuvre, capital, terre), ainsi que les infrastructures sociocommunautaires. Ce niveau intermédiaire influe sur les choix et les motivations des pauvres. Par exemple, le fait de produire, de vendre, d'acheter ou de consommer un produit dépendra de son prix sur le marché.
- Le niveau macro fait référence aux politiques macroéconomiques et à l'environnement institutionnel, réglementaire et légal. Malgré leur importance dans la lutte contre la pauvreté, notamment par la création d'un climat favorable pour les pauvres, la plupart des intervenants ont tendance à les ignorer pour deux raisons principales. D'une part, elles n'affectent pas directement les conditions des ménages au niveau micro, mais plutôt le fonctionnement des marchés. D'autre part, elles dépendent beaucoup de la volonté des politiciens, qui ne relève pas nécessairement de la compétence de la plupart des intervenants.
- *Être réalisable pour les acteurs concernés.* Il faut s'assurer que cette action peut être réalisée avec la participation de la population et que les institutions responsables ou les partenaires qui seront impliqués dans l'exécution de l'action pourront être mobilisés facilement.
- *S'assurer de la disponibilité des ressources.* Il ne servirait à rien d'envisager une action si on n'est pas certain que les ressources matérielles, financières et humaines nécessaires à sa réalisation seront disponibles.
- *Avoir une durée de réalisation raisonnable.* Une action peut être envisagée à court, à moyen ou à long terme. Comme l'horizon de planification de la stratégie de réduction de la pauvreté est de cinq ans, il est essentiel que les actions envisagées cadrent avec un horizon d'au plus cinq ans.
- *Répondre aux critères de durabilité.* Une action ne devrait pas être en contradiction avec les critères de durabilité définis dans la méthodologie d'évaluation des interventions types de réduction de la pauvreté.

L'énoncé d'une action prioritaire devrait répondre aux critères suivants :

- Débuter par un verbe à l'infinitif;
- Comporter une seule idée principale ;
- Avoir un libellé court et précis.

Étape 3 : Définition de la pertinence et du cadre de mise en œuvre des actions prioritaires pour chaque axe stratégique

L'exercice de planification de la SNLP s'est poursuivi pour préciser davantage la façon dont les actions seraient mises en œuvre. Cette étape a été menée en sept points pour chaque action prioritaire :

1. Justification de l'action prioritaire ;

2. Définition des objectifs de l'action prioritaire ;
3. Définition de la stratégie d'intervention de l'action prioritaire ;
4. Élaboration du calendrier de réalisation des activités de l'action prioritaire ;
5. Élaboration du budget indicatif de l'action prioritaire et sources attendues de financement ;
6. Partage des responsabilités ;
7. Définition des résultats attendus et des conditions critiques de réussite.

Justification de l'action prioritaire

On justifie une action de lutte contre la pauvreté de la même manière qu'un axe stratégique, comme nous l'avons vu ci-dessus.

Définition des objectifs de l'action prioritaire

La définition des objectifs des actions a suivi la même logique que la définition des objectifs nationaux pour les axes stratégiques. Mais ces objectifs devraient être précis et délimités dans le temps et dans l'espace. Ils devraient également être quantifiables pour qu'en soient facilités le suivi et l'évaluation.

Définition de la stratégie d'intervention de l'action prioritaire et des activités à réaliser

La stratégie d'intervention a porté sur plusieurs éléments indispensables pour la mise en œuvre de l'action prioritaire, à savoir :

- La zone d'intervention qui sera couverte par l'action prioritaire et sa caractérisation du point de vue de la pauvreté ;
- La clientèle cible et les stratégies qui seront utilisées pour l'atteindre. Il était important de bien circonscrire cette clientèle, car si le choix n'était pas fait de façon rigoureuse, il y avait un risque d'exclure de l'intervention une clientèle assez importante qui a besoin des services à un niveau exceptionnel. Par ailleurs, une définition trop large pouvait entraîner des investissements peu judicieux, pour une clientèle qui aurait peu de chances de tirer un grand avantage de l'intervention ;
- Les types de services et de produits qui seront offerts dans le cadre de l'action prioritaire (services conseils, services de crédit, formation, matériel, équipement, etc.) ;
- Les principales activités à réaliser

Il était essentiel à cette étape d'assurer une cohérence interne à la SNLP en demandant aux analystes en cause de revoir les différentes actions proposées dans une perspective globale.

Élaboration du calendrier de réalisation des activités

Dans le processus de planification, il était important d'établir des échéanciers réalistes. Pour ce faire, on a d'abord utilisé un diagramme de Gantt indiquant la séquence des activités (figure 4.2). Celui-ci fournit un calendrier des activités échelonnées dans le temps qui permet de visualiser le début et la fin de chaque activité

et sa durée. Chaque activité est représentée par une barre horizontale qui s'étend le long de l'échelle de temps du calendrier. La longueur de la barre est proportionnelle à la durée de l'activité et sa position sur l'échelle indique son début et sa fin.

FIGURE 4.2
Exemple de diagramme de Gantt pour le calendrier indicatif des activités

Axe stratégique action prioritaire	Activité	Année 1				Année 2				Année 3				Année 4				Année 5			
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Axe 1																					
Action 1.1	Activité 1.1.1																				
	Activité 1.1.2																				
	Activité 1.1.3																				
Action 1.2	Activité 1.2.1																				
	Activité 1.2.2																				
	Activité 1.2.3																				
Action 1.3																					

Élaboration du budget indicatif de l'action prioritaire et sources attendues de financement

Cette étape consistait à définir, pour chaque action retenue, les moyens financiers à mettre en œuvre, et à indiquer les sources de financement attendues. Cette étape a été relativement longue, dans la mesure où il s'agissait d'apporter des précisions sur toutes les dépenses prévues dans le cadre de la mise en œuvre de chaque action.

Pour constituer un budget, il faut normalement avoir une idée de l'ordre de grandeur des différents moyens à mettre en œuvre pour réaliser les activités programmées. Ces moyens sont constitués de ressources humaines requises pour mener à terme l'intervention et de ressources matérielles que l'on peut subdiviser en dépenses d'équipement et en frais de fonctionnement. Il s'agit là d'une estimation tenant compte des expériences passées, de celles en cours et des projections des coûts.

Le tableau 4.1 montre comment on peut ventiler les dépenses. Pour le remplir, on doit d'abord faire la liste des ressources requises pour chaque activité, puis rapporter les dépenses annuelles correspondantes.

TABLEAU 4.1
Exemple de budget indicatif pour une action prioritaire

Postes budgétaires	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5	Total
Ressources humaines						
Investissements						
Formation						
Études						
Fonctionnement						
TOTAL						
Financement acquis						
Financement en préparation						
Financement à rechercher						

Partage des responsabilités

On a déterminé :

- Le type et le niveau de participation de la population dans l'action prioritaire ;
- Les mécanismes de fonctionnement et de gestion ;
- Les institutions responsables de l'exécution de l'action prioritaire et les institutions collaboratrices, en précisant le rôle de chacun.

À ce stade, il était important d'assurer une cohérence externe des actions et des activités définies dans la SNLP et des actions déjà en cours ou planifiées par les intervenants maliens et les partenaires au développement. En effet, la stratégie de lutte contre la pauvreté ne doit pas se faire en dehors des plans et des interventions actuelles ou futures, mais plutôt viser à s'assurer que la lutte contre la pauvreté est une préoccupation prise en compte dans ces plans et ces interventions, à aider à préciser certaines de leurs modalités et à s'assurer de leur cohérence globale, compte tenu de la nature transversale de la pauvreté.

Définition des résultats attendus et des conditions critiques de réussite

On a défini les résultats attendus pour chaque activité. Ces résultats sont mesurés par des indicateurs de performance, ce qui permet de voir si les résultats prévus sont atteints. La précision dans l'évaluation du degré de réalisation des résultats attendus dépend des indicateurs choisis. Un bon indicateur devrait avoir les caractéristiques suivantes :

- Pouvoir mesurer ce qui est important dans un objectif ;
- Être vraisemblable ;
- Être défini en termes de quantité, de qualité et d'échéance.

On a également défini, lorsque c'était approprié, les conditions critiques et les risques qui pourraient entraver la réalisation de l'action. Les conditions critiques sont des facteurs externes sur lesquels les responsables de l'action n'ont pas de contrôle. Il est nécessaire de les identifier afin de mieux évaluer les chances de réussite de l'intervention.

SYNTHÈSE DES RÉSULTATS DE PLANIFICATION DES AXES STRATÉGIQUES ET DES ACTIONS PRIORITAIRES DE LA SNLP DU MALI

Cette section vise à présenter de manière synthétique quelques résultats obtenus par la planification stratégique de la SNLP du Mali. Elle ne vise pas à faire une présentation exhaustive des axes stratégiques ni des actions prioritaires retenues pour chaque axe stratégique. Elle vise plutôt à illustrer, à l'aide de quelques exemples, la démarche adoptée au Mali. La présentation détaillée du programme d'actions, dont la justification, les objectifs poursuivis, les stratégies d'intervention, les extrants attendus et un budget indicatif pour chaque action, fait l'objet du volume 2 du document de stratégie.

La démarche de planification stratégique utilisée au Mali dans le cadre de la SNLP comportait les étapes suivantes :

- Une formation a été dispensée aux analystes sur la démarche de planification stratégique ;
- À partir de l'analyse des conditions de vie des ménages, de l'analyse de l'environnement macroéconomique, de l'analyse sectorielle de la pauvreté et de l'évaluation d'interventions types en matière de réduction de la pauvreté, des propositions préliminaires ont été présentées dans le cadre d'un séminaire consultatif national regroupant des représentants de l'administration publique, des bailleurs de fonds et de la société civile (ONG), du milieu universitaire et de la recherche, et du secteur privé. En se fondant sur le diagnostic de l'état des connaissances de la pauvreté au Mali, les participants au séminaire ont utilisé la méthode du groupe nominal pour identifier et ordonner les axes stratégiques et les actions prioritaires à retenir dans le cadre de la SNLP du Mali ;
- Les analystes se sont ensuite réunis pour formuler de manière claire et sans ambiguïté le libellé des axes stratégiques et des actions prioritaires. Chaque analyste a été assigné à un axe stratégique selon son domaine de compétence. Il a été appelé à documenter l'axe stratégique et les actions prioritaires s'y rattachant selon le plan retenu ;
- Enfin, un travail de synthèse et d'harmonisation a été réalisé par un groupe restreint d'experts ;

La SNLP du Mali est constituée de 8 axes stratégiques et de 41 actions prioritaires. Les axes stratégiques retenus sont présentés à l'encadré 4.1.

Encadré 4.1***Les axes stratégiques de la SNLP au Mali***

1. Améliorer l'environnement économique, politique, juridique, social et culturel en faveur des pauvres.
2. Promouvoir les activités génératrices de revenus et surtout l'auto-emploi à l'intention des pauvres.
3. Améliorer l'accès des pauvres aux services financiers et aux autres facteurs de production.
4. Promouvoir le développement et améliorer les performances des filières agroalimentaires, dans lesquelles sont concentrées les pauvres.
5. Améliorer l'accès des pauvres à l'éducation et à la formation.
6. Promouvoir l'accès des pauvres à la santé de base, à la nutrition, à l'eau potable et à l'assainissement.
7. Améliorer les conditions de logement des pauvres.
8. Coordonner la stratégie de lutte contre la pauvreté.

Source: NPRS, Mali, 1998

Deux domaines d'intervention reliés à la réduction de la pauvreté, soit la promotion des femmes et la préservation de l'environnement, n'ont pas fait l'objet d'axes spécifiques, pour éviter d'en faire des « ghettos ». Compte tenu de leur nature transversale, il a été jugé préférable d'intégrer ces préoccupations autant que possible dans tous les axes.

Pour chaque axe stratégique, une justification, comme celle présentée dans l'encadré 4.2, vient motiver la pertinence des axes dans la SNLP. Elle est directement suivie par l'énoncé des objectifs que la stratégie se propose d'atteindre pour cet axe. Ce sont en fait ces objectifs qui sont traduits en termes d'actions (exemple à l'encadré 4.3).

Encadré 4.2***Justification de l'axe stratégique 1 : Amélioration de l'environnement économique, politique, juridique, social et culturel en faveur des pauvres***

Le gouvernement du Mali est convaincu de l'importance d'un environnement socioéconomique propice à l'intégration des pauvres dans le processus du développement. Même si la pauvreté se vit et s'observe dans les ménages, il est clair que le cadre des politiques macroéconomiques et sectorielles influe profondément sur les conditions de vie de ceux-ci.

Un environnement socioéconomique favorable à l'intégration des pauvres comprend d'abord le respect des grands équilibres macroéconomiques, entre autres les finances publiques et la balance des comptes courants, car c'est une condition nécessaire à une croissance forte et pérenne. Ensuite, le gouvernement souhaite recentrer le rôle de l'État sur la fourniture de biens et de services publics essentiels, orientés en priorité vers les pauvres et promouvoir la dynamisation du secteur privé, dont on reconnaît le rôle fondamental dans la création d'emplois et de revenus. De plus, le gouvernement entend poursuivre ses efforts pour mettre en place un cadre juridique et politique transparent, démocratique et favorisant l'implication des pauvres dans le processus de décision.

Au cours des dernières années, le gouvernement, avec l'appui de ses partenaires au développement, a mis en place un programme de transition économique visant la diminution des déséquilibres macroéconomiques et l'incitation économique par des politiques sectorielles plus libérales et plus attractives. Le gouvernement souhaite poursuivre ce programme, tout en l'infléchissant dans le sens d'une réallocation des ressources disponibles vers la satisfaction des besoins essentiels des plus démunis.

Source: NPRS, Mali, 1998

Encadré 4.3***Objectifs globaux et actions prioritaires de l'axe stratégique 1 : Amélioration de l'environnement économique, politique, juridique, social et culturel en faveur des pauvres******Les objectifs globaux***

- Poursuivre le rétablissement des équilibres macroéconomiques
- Améliorer le taux de satisfaction des besoins sociaux essentiels des pauvres
- Favoriser une croissance économique forte et durable par une réorientation du rôle de l'État sur la fourniture des biens et des services publics essentiels et par la dynamisation du secteur privé
- Poursuivre la politique par laquelle l'État se désengagera de l'économie en faveur du secteur privé
- Promouvoir le développement des solidarités collectives
- Accroître les possibilités des démunis pour qu'ils puissent contribuer à leur développement

- Prendre en compte la problématique des pauvres dans les lois et la réglementation.
- Consolider l'état de droit et renforcer le processus démocratique.

Les actions prioritaires

1. Assainir les finances publiques et réallouer une plus grande part du budget national aux services sociaux essentiels pour les pauvres, en particulier les femmes.
2. Poursuivre la politique de désengagement de l'Etat et renforcer le dynamisme du secteur privé.
3. Promouvoir et renforcer les formes locales de solidarité collective inspirées de la culture malienne en faveur des plus démunis.
4. Soutenir le développement des collectivités à la base en favorisant l'implication des pauvres dans le processus de décision, dans le cadre d'un état de droit.
5. Offrir des possibilités aux pauvres, en particulier les femmes et les enfants, afin de leur permettre de faire valoir leurs droits tout en respectant leurs obligations légales.

Source, NPRS, Mali, 1998

L'encadré 4.4 présente l'intitulé de toutes les actions prioritaires retenues. Comme nous l'avons vu dans les deux chapitres précédents, le choix des axes stratégiques et des actions prioritaires a fait l'objet d'une attention particulière pour s'assurer d'utiliser les principales informations pertinentes et de représenter un consensus des intervenants dans la lutte contre la pauvreté au Mali.

Encadré 4.4

Les actions prioritaires de la SNLP au Mali par axe stratégique.

Axe stratégique 1: Améliorer l'environnement économique, politique, juridique, social et culturel en faveur des pauvres

1. Assainir les finances publiques et réallouer une plus grande part du budget national aux services sociaux essentiels pour les pauvres, en particulier les femmes.
2. Poursuivre la politique de désengagement de l'Etat et renforcer le dynamisme du secteur privé.
3. Promouvoir et renforcer les formes locales de solidarité collective inspirées de la culture malienne en faveur des plus démunis.
4. Soutenir le développement des collectivités à la base en favorisant l'implication des pauvres dans le processus de décision, dans le cadre d'un état de droit.
5. Offrir des possibilités aux pauvres, en particulier les femmes et les enfants, afin de leur permettre de faire valoir leurs droits tout en respectant leurs obligations légales.

Axe stratégique 2: Promouvoir les activités génératrices de revenus et d'emploi à l'intention des pauvres

1. Mettre en place des programmes de travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre, similaires à ceux de l'AGETIPE, en donnant la priorité aux zones les plus défavorisées.
2. Élaborer un programme de soutien à l'investissement du secteur privé dans les sphères économiques des pauvres, en particulier le secteur agroalimentaire (transformation, conservation, mise en marché et exportation).
3. Soutenir le développement du petit élevage et des cultures de « contre-saison » en faveur des pauvres.
4. Réduire l'enclavement des zones défavorisées par des travaux à haute intensité de main-d'œuvre.
5. Améliorer la qualité de la formation technique et professionnelle des jeunes en milieu défavorisé.
6. Impliquer les structures de coordination du marché du travail dans la lutte contre la pauvreté.

Axe stratégique 3: Améliorer l'accès des pauvres aux services financiers et aux autres facteurs de production

1. Favoriser l'implantation et le développement de la microfinance adaptée sur l'ensemble du territoire en accordant la priorité aux zones défavorisées.
2. Assurer la formation des responsables des systèmes financiers décentralisés (SFD) et sensibiliser les membres des SFD à une meilleure utilisation des services financiers.
3. Mettre en place un cadre de gestion transparent des terres et assurer plus d'équité.
4. Favoriser un meilleur accès des pauvres aux intrants et aux autres facteurs de production dans les régions défavorisées.

Axe stratégique 4: Promouvoir le développement et améliorer les performances des filières agroalimentaires, où sont concentrés les pauvres

1. Améliorer la production, la gestion des stocks et la mise en marché des produits agricoles dans une perspective de sécurité alimentaire des ménages pauvres.
2. Soutenir l'organisation des producteurs pauvres au sein des filières.
3. Encourager la transformation et la conservation des produits agroalimentaires dans les zones à forte concentration de pauvres.
4. Promouvoir la gestion durable des ressources naturelles par les pauvres.

Axe stratégique 5: Améliorer l'accès des pauvres à l'éducation et à la formation

1. Construire des écoles fondamentales dans un rayon maximum de 5 km des villages, dans les zones démunies.
2. Construire des centres de formation de base et diversifier les programmes de formation offerts à l'intention des enfants déscolarisés et non scolarisés.
3. Améliorer les conditions de travail et la qualification des enseignants, les méthodes pédagogiques et les programmes d'enseignement.
4. Créer des cantines scolaires dans les zones défavorisées.
5. Soutenir la participation des populations défavorisées dans la gestion de l'éducation de base.
6. Assister les écoles coraniques et les medersas dans la formation des élèves.

Axe stratégique 6: Promouvoir l'accès des pauvres à la santé de base, à la nutrition, à l'eau potable et à l'assainissement

1. Appuyer l'application de la politique de médicaments essentiels et favoriser la disponibilité de ces médicaments dans les zones défavorisées.
2. Construire des centres de santé communautaires (CSCOM) dans les zones à forte concentration de pauvres, assurer leur équipement et favoriser la participation des femmes dans leur gestion.
3. Améliorer les conditions sanitaires et nutritionnelles des femmes et des enfants pauvres.
4. Combattre les grandes endémies et les maladies invalidantes qui affectent les pauvres, en étendant les programmes existants.
5. Promouvoir la participation des pauvres et l'implication des femmes dans la gestion des centres de santé communautaires.
6. Appuyer l'organisation des « tradithérapeutes » et renforcer leur collaboration avec la médecine moderne.
7. Améliorer la disponibilité et l'utilisation de l'eau potable dans les zones pauvres.

Axe stratégique 7: Améliorer les conditions de logement des pauvres

1. Promouvoir les techniques de construction en matériaux locaux durables dans les milieux défavorisés.
2. Inciter le secteur privé à construire des logements à faibles coûts, accessibles aux pauvres.
3. Appuyer le développement de mutuelles d'habitation pour les pauvres.
4. Soutenir les efforts d'assainissement en milieu urbain et périurbain défavorisé.

Axe stratégique 8: Coordonner la stratégie de lutte contre la pauvreté

1. Renforcer les capacités de l'Observatoire du développement humain durable et de la lutte contre la pauvreté, en matière de collecte, de traitement et d'analyse des informations sur les conditions de vie des ménages pauvres, et en matière de suivi-évaluation des actions de réduction de la pauvreté.
2. Coordonner et orienter les initiatives des intervenants en matière de réduction de la pauvreté aux niveaux régional et national.
3. Sensibiliser l'opinion publique à la situation de la pauvreté dans le pays et informer les intervenants des modalités et des résultats des programmes de réduction de la pauvreté.
4. Coordonner les interventions des ONG et des associations, en matière de réduction de la pauvreté, en tenant compte des programmes et des projets en cours.

Source: NPRS, Mali, 1998

La troisième et dernière étape consistait à élaborer le cadre de mise en œuvre de chaque action prioritaire. Les encadrés 4.5, 4.6 et 4.7 montrent comment la justification, les objectifs, les stratégies d'intervention, les partenaires potentiels et les sources de financement ont été détaillés pour l'action prioritaire 6.1, «Appuyer l'application de la politique des médicaments essentiels et favoriser la disponibilité de ces médicaments dans les zones défavorisées», de l'axe stratégique 6, «Promouvoir l'accès des pauvres à la santé de base, à la nutrition, à l'eau potable et à l'assainissement» (voir encadré 4.5 pour la justification).

Encadré 4.5**Justification de l'action prioritaire 6.1 de l'axe stratégique 6:****Appuyer l'application de la politique de médicaments essentiels et favoriser la disponibilité de ces médicaments dans les zones défavorisées**

Le Mali a mis en place une politique de médicaments essentiels. La Pharmacie Populaire du Mali (PPM) assure la distribution à travers un réseau état-PPM. Malheureusement, les ménages les plus pauvres éprouvent des difficultés d'accès à ces médicaments, faute de moyens financiers. L'implantation géographique de ces pharmacies n'assure pas toujours un accès adéquat au plus grand nombre de pauvres. Les pharmacies sont souvent en rupture de stock. Enfin, le personnel de santé n'est pas toujours familiarisé avec les médicaments génériques ou prescrit des médicaments plus chers.

Le gouvernement souhaite accroître l'accès d'un plus grand nombre de pauvres à ces médicaments, impliquant les groupements d'intérêt économique plus grossistes dans la commercialisation des médicaments génériques, en collaboration avec les centres de santé communautaires (CSCOM).

Le gouvernement entend aussi prendre des mesures d'accompagnement dans les régions et les cercles en vue d'appuyer l'application de la politique de médicaments essentiels en favorisant les zones démunies.

Source: NPRS, Mali, 1998

Encadré 4.6**Objectifs, stratégies d'intervention et résultats attendus de l'action prioritaire 6.1**

Appuyer l'application de la politique de médicaments essentiels et favoriser la disponibilité de ces médicaments dans les zones défavorisées

Objectifs

- Augmenter la disponibilité des médicaments essentiels dans les centres de santé communautaires (CSCOM)
- Renforcer les circuits de distribution des médicaments essentiels
- Renforcer la formation du personnel des centres de santé communautaires (CSCOM) à l'utilisation des médicaments génériques.

Stratégies d'intervention

- Revoir les rôles des principaux intervenants (Pharmacie Populaire du Mali (PPM), groupements d'intérêt économique, grossistes, centres de santé communautaires) dans le circuit de distribution des médicaments génériques, pour assurer un approvisionnement régulier et à coût minimum dans les zones défavorisées.
- Améliorer la gestion des stocks de médicaments essentiels dans les zones rurales défavorisées.
- Promouvoir l'implantation de pharmacies populaires dans les régions les plus dépourvues.
- Renforcer la formation du personnel de santé des centres de santé communautaires à l'utilisation de l'ordigramme dans la prescription.
- Sensibiliser le public à l'utilisation des médicaments essentiels.

Résultats attendus

- Les médicaments essentiels sont disponibles dans les centres de santé communautaires de manière régulière et à moindre coût.
- Le personnel de santé des centres de santé communautaires utilise l'ordigramme.
- Les pauvres utilisent les médicaments essentiels.

Source: NPRS, Mali, 1998

Encadré 4.7***Financement indicatif et partenaires potentiels pour l'action prioritaire 6.1***

Le coût global de l'action prioritaire 6.1 pour la période 1998-2002 est estimé à environ 1 100 000 \$ US.

Postes budgétaires	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL \$ US
Ressources humaines						
- nationales	40 000	40 000	40 000	40 000	40 000	200 000
- internationales						
Investissement et équipement	56 000	56 000	56 000	56 000	56 000	280 000
Formation et sensibilisation	84 000	84 000	84 000	84 000	84 000	420 000
Etudes	0	0	0	0	0	0
Fonctionnement	40 000	40 000	40 000	40 000	40 000	200 000
Total	220 000	220 000	220 000	220 000	220 000	1 100 000
Financement acquis						0
Financement en préparation						0
Financement à rechercher						100 000
Fonctions	Partenaires					
Responsable d'exécution	Ministère chargé de la santé					
Collaborateurs d'exécution	Centres de santé communautaires, importateurs, pharmacies					
Bailleurs de fonds potentiels	UNICEF, OMS, USAID, ACDI, CFD, KFW, Coopération belge, Coopération suisse, Coopération néerlandaise, ONG					

Source: NPRS, Mali, 1998

LES DÉFIS RELEVÉS AU COURS DE L'EXPÉRIENCE MALIENNE

Les principaux défis de l'expérience malienne sont de deux ordres: méthodologiques et organisationnels.

Les défis méthodologiques

- Il y a tendance à confondre une SRP avec un plan de développement, étant donné les domaines assez variés à couvrir.

Il est important de clarifier et de mettre l'accent sur les liens entre la stratégie de développement global et la SRP. Ce préalable permet de circonscrire le processus de planification des axes et des actions de la SRP dans les secteurs ayant des impacts directs sur la situation de la pauvreté. La SRP s'insère dans la stratégie de développement global en regroupant toutes les actions dont l'objectif clé et prioritaire est de réduire la pauvreté.

- Il faut déterminer si la SNLP doit se limiter à présenter les grandes orientations plutôt que de préciser chaque action.

Certains intervenants ont pensé que l'exercice de planification stratégique devrait, en tant que stratégie, se limiter à l'identification des grandes orientations en matière de lutte contre la pauvreté et laisser ainsi l'initiative de planification détaillée des actions à mettre en œuvre aux acteurs impliqués. Un consensus sur le niveau de détail du processus de planification stratégique de la SNLP garantit le bon déroulement des travaux.

- Il n'est pas facile d'avoir des objectifs quantitatifs réalisistes.

Une des difficultés majeures de l'exercice de planification stratégique de la SNLP réside dans la fixation d'objectifs quantitatifs réalisistes, pour les actions prioritaires, qui tiennent compte des moyens réellement disponibles. Initialement, la fixation des objectifs obéit plus aux ambitions projetées qu'aux ressources mobilisables pour les réaliser. Certains objectifs ont dû être révisés plus tard dans le processus de mise en œuvre de la SNLP (voir chapitre 7).

- L'élaboration des budgets ne va pas sans difficultés.

Pour élaborer les budgets des actions prioritaires, il convient de se référer à des programmes similaires déjà réalisés et de donner les ordres de grandeurs des coûts. Vouloir apporter des précisions sur toutes les dépenses prévues dans le cadre d'une action prioritaire peut contribuer à allonger le processus de planification stratégique de la SRP.

- Il y a des difficultés d'harmonisation de la SRP avec les programmes et les projets en cours ou envisagés, qui poursuivent parfois des objectifs plus larges que ceux d'une SRP.

De nombreux programmes et les projets sectoriels existants ou prévus visent des objectifs nationaux qui concernent toute la population et non une couche donnée. La difficulté réside dans la fixation d'objectifs spécifiques de lutte contre la pauvreté, de mesures ciblées et de budgets spécifiques et de leur harmonisation avec leur équivalent dans les programmes sectoriels.

Les défis organisationnels

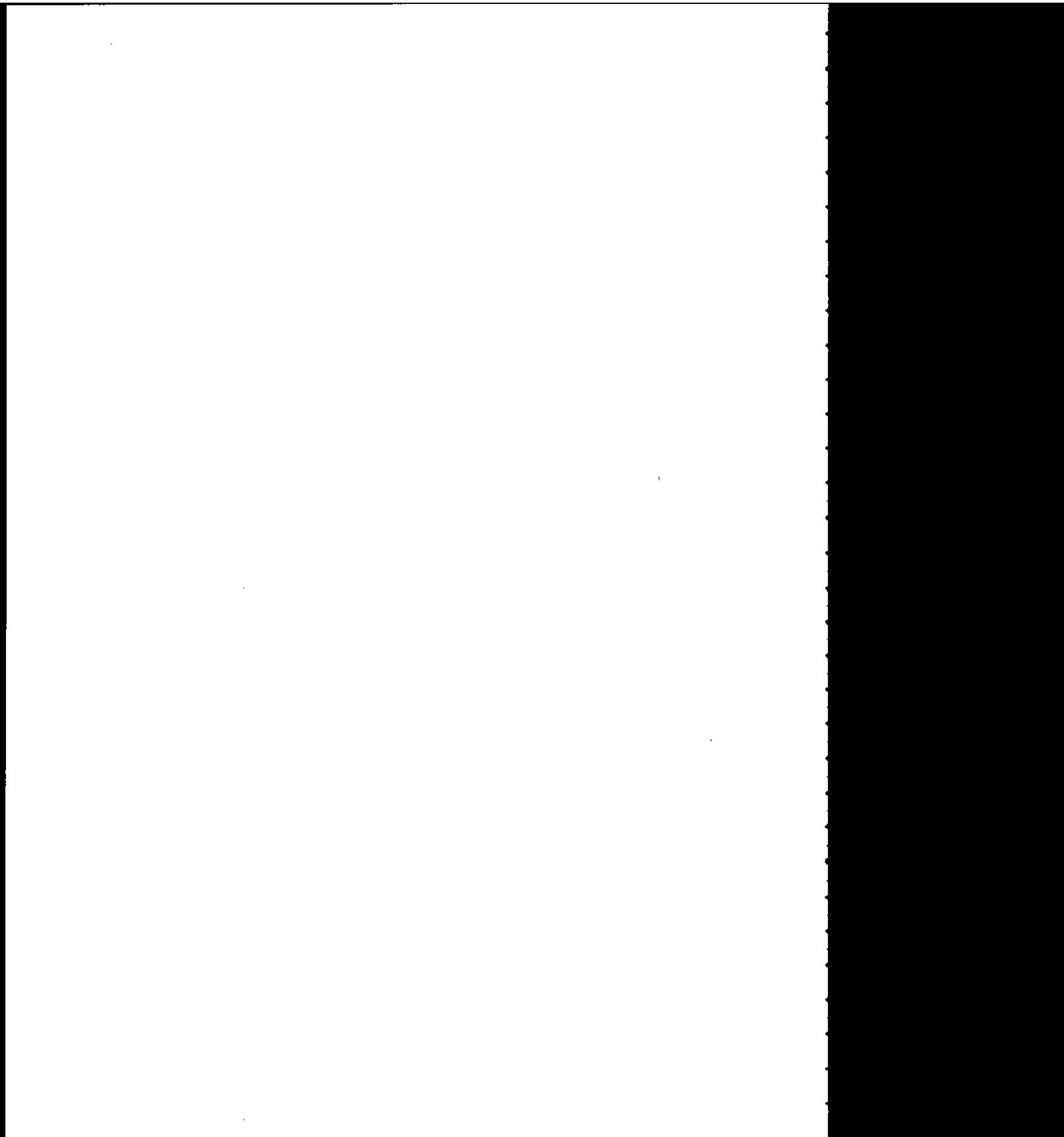
- Il faut identifier des intervenants et trouver la manière de les impliquer dans le processus de planification stratégique des axes et des actions de la SRP.

L'institutionnalisation d'un cadre de concertation entre les intervenants permet de résoudre en partie cette difficulté, mais il demeure toujours la question du choix des intervenants et de la manière la plus efficiente de les impliquer dans les différentes étapes du processus. L'identification, puis la validation des axes stratégiques et des actions prioritaires exigent des choix et des connaissances techniques qui imposent un équilibre délicat entre une participation voulue aussi large que possible et l'établissement d'un ensemble cohérent et limité d'axes stratégiques et d'actions prioritaires dans un temps raisonnable.

- Un degré insuffisant de participation de la part de certains intervenants.

Ceci peut se refléter par exemple par: 1) la difficulté à mobiliser des représentants qui soient vraiment concernés par la lutte contre la pauvreté et qui veulent aller au-delà de leurs intérêts institutionnels et personnels immédiats; 2) le niveau parfois variable de participation aux réunions et 3) le haut taux de roulement parmi les participants représentant la même institution à différentes étapes de l'exercice. Ce manque de continuité rend plus difficile la résolution des conflits entre les intervenants impliqués.

Ces difficultés peuvent être en partie résolues si les leaders politiques, économiques, sociaux et culturels s'engagent pour la SRP. Un élément clé de la stratégie globale doit être de leur prouver que leur implication représente un jeu gagnant-gagnant, que tous les intervenants ont leur place dans le processus et qu'un degré élevé de motivation des intéressés est absolument garanti. Comme on le voit, les questions techniques ne peuvent être séparées des questions institutionnelles, objet du prochain chapitre.



CHAPITRE 5

DÉMARCHE PARTICIPATIVE D'ÉLABORATION D'UNE STRATÉGIE DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

BAKARY DIARRA, SÉKOUBA DIARRA ET THÉODORE MPATSWENUMUGABO

INTRODUCTION

Pour qu'une stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) ait un impact rapide et durable, il est essentiel d'avoir une forte implication des institutions publiques et privées et de tous les acteurs de la société civile à toutes les étapes du processus. Ce chapitre présente une démarche itérative de participation qui favorise la mobilisation de tous les acteurs au développement, y compris la société civile, dans le processus d'élaboration d'une SRP. Cette démarche permet aux intervenants impliqués dans le processus d'identifier et de comprendre les problèmes et les défis qui doivent être relevés, en matière de réduction de la pauvreté, et de participer à l'établissement des priorités d'intervention.

Ce chapitre poursuit quatre objectifs spécifiques. À la fin de ce chapitre, le lecteur sera en mesure de mettre en perspective une SRP par rapport à la stratégie nationale de développement et aux politiques macroéconomiques et sectorielles. Il connaîtra les étapes du processus de concertation, depuis les travaux de consultation préliminaires jusqu'à son approbation sur les plans interne et externe par l'organisation d'une table ronde des bailleurs de fonds¹, en passant par l'adoption de la SRP par le gouvernement. Plus particulièrement, le lecteur aura été sensibilisé à la technique du groupe nominal, qui permet d'identifier et d'ordonner les axes stratégiques et les actions prioritaires de réduction de la pauvreté d'une manière consensuelle et démocratique. Enfin, le lecteur aura pris conscience des défis que pose la mise en œuvre d'une véritable démarche participative d'élaboration d'une SRP et des solutions possibles pour relever ces défis.

1. Ou de la réunion du groupe consultatif, si ce mécanisme de concertation entre le gouvernement et les bailleurs de fonds est retenu à la place de la table ronde.

PARTICIPATION, CONCERTATION, CONSULTATION ET COORDINATION: QUATRE CONDITIONS NÉCESSAIRES AU PROCESSUS D'ÉLABORATION ET DE MISE EN ŒUVRE D'UNE SRP

Le choix d'adopter une démarche participative dans le processus d'élaboration d'une SRP est motivé par au moins quatre raisons principales.

1. La première tient à l'importance de faire participer la population au processus d'élaboration, pour être certain de prendre en compte ses préoccupations et ses priorités dans les orientations de la SRP.
2. La deuxième relève de l'importance de faire participer les intervenants et les institutions aux niveaux local et régional, pour permettre un premier niveau d'arbitrage et s'assurer que la SRP tienne compte des réalités et des spécificités des régions décentralisées. C'est au niveau des régions que doivent se faire les arbitrages, si l'on veut établir des priorités qui remonteront jusqu'au niveau national. Les priorités de chacune des régions seront ensuite confrontées aux priorités des autres régions et aux priorités nationales. Ce processus d'ordonnancement à plusieurs niveaux est nécessaire car les besoins sont nombreux et les moyens sont limités. Il est donc important que le choix des priorités fasse l'objet de concertations et d'un large consensus dans chaque région.
3. La troisième relève de l'importance de faire participer les élus, les représentants des institutions publiques et privées, les représentants de toutes les tendances politiques (majorité et opposition), les représentants de l'Administration et les partenaires au développement, pour que tous soient impliqués, informés et sensibilisés au processus et aux choix qui sont faits, et valident en fonction de leur expérience le réalisme des besoins à satisfaire dans le cadre de la SRP.
4. Enfin, la quatrième raison est de s'assurer que, peu importe le parti politique qui formera le gouvernement, les orientations de la SRP seront respectées, car le processus d'élaboration et de mise en œuvre aura été participatif. En conséquence, les grandes orientations en matière de réduction de la pauvreté feront partie des engagements que tout gouvernement devra respecter.

L'importance de la concertation, de la consultation et de la coordination repose sur la nécessité d'une bonne articulation entre la SRP, le cadre macroéconomique, les politiques sectorielles et les projets et programmes en cours et (ou) à venir. Cela suppose un processus de participation de tous les partenaires directement impliqués dans des actions de développement afin d'assurer une cohérence globale des interventions en faveur de la réduction de la pauvreté.

En effet, on reconnaît aujourd'hui que la pauvreté est un phénomène multidimensionnel et donc multisectoriel, que l'on peut caractériser différemment selon le secteur ou la région. Par conséquent, réduire durablement la pauvreté suppose d'abord que l'on comprenne la problématique sectorielle et les liens intersectoriels, afin de mettre en œuvre des interventions coordonnées qui s'attaquent efficacement à ces diverses dimensions.

Par ailleurs, de nombreuses études ont montré que l'incidence et la profondeur de la pauvreté, l'importance de la vulnérabilité et le poids des inégalités sont des phénomènes qui diffèrent considérablement entre les régions d'un pays. Réduire leurs effets implique que l'on prenne en compte les spécificités régionales et que l'on mette en œuvre des interventions qui permettent de répondre aux problématiques de chaque région. Une compréhension multisectorielle de la pauvreté et la mise en œuvre d'interventions de réduction de la pauvreté qui répondent aux aspirations des populations et des régions exigent une forte participation de tous les intervenants et une bonne coordination des actions mises en œuvre.

La SRP offre un cadre de cohérence globale de réduction de la pauvreté. Elle précise les axes stratégiques autour desquels s'articule un ensemble d'actions prioritaires de réduction de la pauvreté. Les véritables défis se posent lors de la mise en œuvre des actions prioritaires. En effet, les actions prioritaires sont généralement mises en œuvre de manière sectorielle pour des raisons d'organisation administrative. Toutefois, dans toute action de développement comme en matière de réduction de la pauvreté, la concertation multisectorielle est fondamentale car les actions des différents secteurs peuvent se renforcer mutuellement lorsqu'elles sont bien coordonnées.

Au niveau national, les différents secteurs doivent entretenir des relations intersectorielles fortes. En effet, la réussite d'une intervention sectorielle dépend souvent de la situation qui prévaut dans les autres secteurs. Une intervention sectorielle est souvent fragilisée, sinon condamnée à l'échec, si certaines conditions ne sont pas remplies dans les autres secteurs. Cette réalité, particulièrement présente lorsqu'on parle de réduction de la pauvreté, rend la concertation et la coordination entre les différents secteurs et les différents acteurs encore plus importante.

Au niveau décentralisé, le même défi de concertation et de coordination se pose aussi. En effet, il existe une multitude d'institutions formelles et informelles et d'acteurs qui interviennent en matière de réduction de la pauvreté. Par définition, une collectivité décentralisée est une entité qui a pour mission de concevoir, de programmer et de mettre en œuvre des actions de développement économique, social et culturel dans l'intérêt de ses membres. Par exemple, au Mali, les collectivités territoriales sont les régions, le district de Bamako, les cercles et les communes rurales. Chaque collectivité identifie des priorités et fait des arbitrages pour répondre le mieux possible aux nombreux besoins de sa population.

Dans le cas d'une entité régionale, le défi est encore plus grand. En effet, celle-ci, de par ses fonctions, se doit d'entretenir des liens directs avec les différents secteurs qui ont une présence par le biais des services déconcentrés de l'administration, mais elle doit également établir des liens avec les entités administratives décentralisées et la population à la base. La coordination devient donc une condition encore plus critique pour le succès des actions prioritaires qui seront mises en œuvre. Par exemple, au Mali, chaque région est appelée à assurer la cohérence des interventions en matière de réduction de la pauvreté sur l'ensemble des cercles qui la constituent. À leur tour, les cercles doivent assurer la cohérence des interventions de l'ensemble des collectivités locales

(communes) qui les constituent, et ainsi de suite jusqu'au village. Dans un contexte de décentralisation, la coordination spatiale des interventions de réduction de la pauvreté devrait donc être une caractéristique du processus depuis l'élaboration de la SRP.

En définitive, une SRP est un cadre de cohérence intersectorielle qui prend en compte les spécificités régionales, sur le plan des besoins et de la coordination, et qui est élaborée de manière participative en favorisant la consultation et la concertation. L'élaboration d'une SRP exige de chaque secteur, de chaque partenaire au développement et de chaque acteur de la société civile qu'il travaille de manière concertée, plutôt que de continuer, dans son domaine particulier, à travailler d'une façon parcellaire et limitée. Une SRP véritablement participative doit respecter les choix des régions et permettre à celles-ci d'agir comme coordonnateur et acteur de la mise en œuvre des actions prioritaires. Cela est une condition nécessaire au succès des interventions entreprises dans le cadre de la SRP.

LES ÉTAPES DE LA DÉMARCHE PARTICIPATIVE ADOPTÉE PAR LE MALI

La participation fait partie de la tradition au Mali. Elle a de tout temps été à la base des choix des actions qui engageaient les intérêts des populations. Ce processus trouve son fondement dans la notion de dialogue social qui anime la société malienne et dont la finalité est de tendre vers un consensus aussi large que possible des problèmes débattus et des solutions envisagées.

Plusieurs expériences vécues au Mali ont bénéficié de cette tradition de dialogue social, parmi lesquelles on peut citer: i) la préparation des différents plans de développement économique et social, fondés sur une planification décentralisée; ii) le processus de préparation de la décentralisation; iii) l'élaboration et la préparation des consultations sectorielles, dont les plus récentes ont eu pour thèmes: 1) la promotion du secteur privé; 2) la population et le développement; 3) le programme d'éducation; 4) le programme décennal de la santé; 5) la paix et le développement au Nord-Mali; 6) le plan d'action environnemental; 7) les enfants de la rue; 8) la coordination de l'aide extérieure, etc.

La démarche participative adoptée par le Mali dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre de la SNLP a été bâtie sur cette tradition. La figure 5.1 illustre les itérations qui ont caractérisé le processus participatif lors de son élaboration. Cette démarche comporte deux dimensions:

1. La première est représentée par l'axe des ordonnées et traduit les niveaux de participation et de concertation. Dans le cas du Mali, six niveaux ont été retenus: 1) le niveau des populations à la base, des institutions locales et des intervenants impliqués activement dans la réduction de la pauvreté; 2) le niveau régional; 3) le niveau national; 4) le niveau des ministères responsables des actions sectorielles; 5) le niveau des élus à travers le Conseil Économique, Social et Culturel et l'Assemblée Nationale; 6) le niveau des partenaires au développement.

2. La deuxième dimension du processus est représentée par l'axe des abscisses et traduit sa dynamique participative. Cette dimension illustre le caractère chronologique qui caractérise le processus de participation et de concertation. Cette consultation a évolué en fonction des étapes d'élaboration et de validation de la SNLP.

Plus on monte vers le haut de la figure 5.1, moins le nombre de participants à la concertation est grand. La figure montre également que le processus est itératif et non linéaire. Il implique un va-et-vient entre les niveaux, notamment le régional et le national. La nature des problèmes débattus change également au fur et à mesure que l'on monte : du niveau micro des besoins à la base des populations, en passant par le niveau méso des préoccupations régionales, interrégionales et sectorielles, pour aboutir aux considérations plus macro et nationales de la stratégie dans son ensemble.

Le processus de participation et de concertation au Mali, pour l'élaboration de la SNLP, a reposé sur cinq instruments de participation :

1. Un séminaire d'identification et d'ordonnancement des axes stratégiques et des actions prioritaires de lutte contre la pauvreté

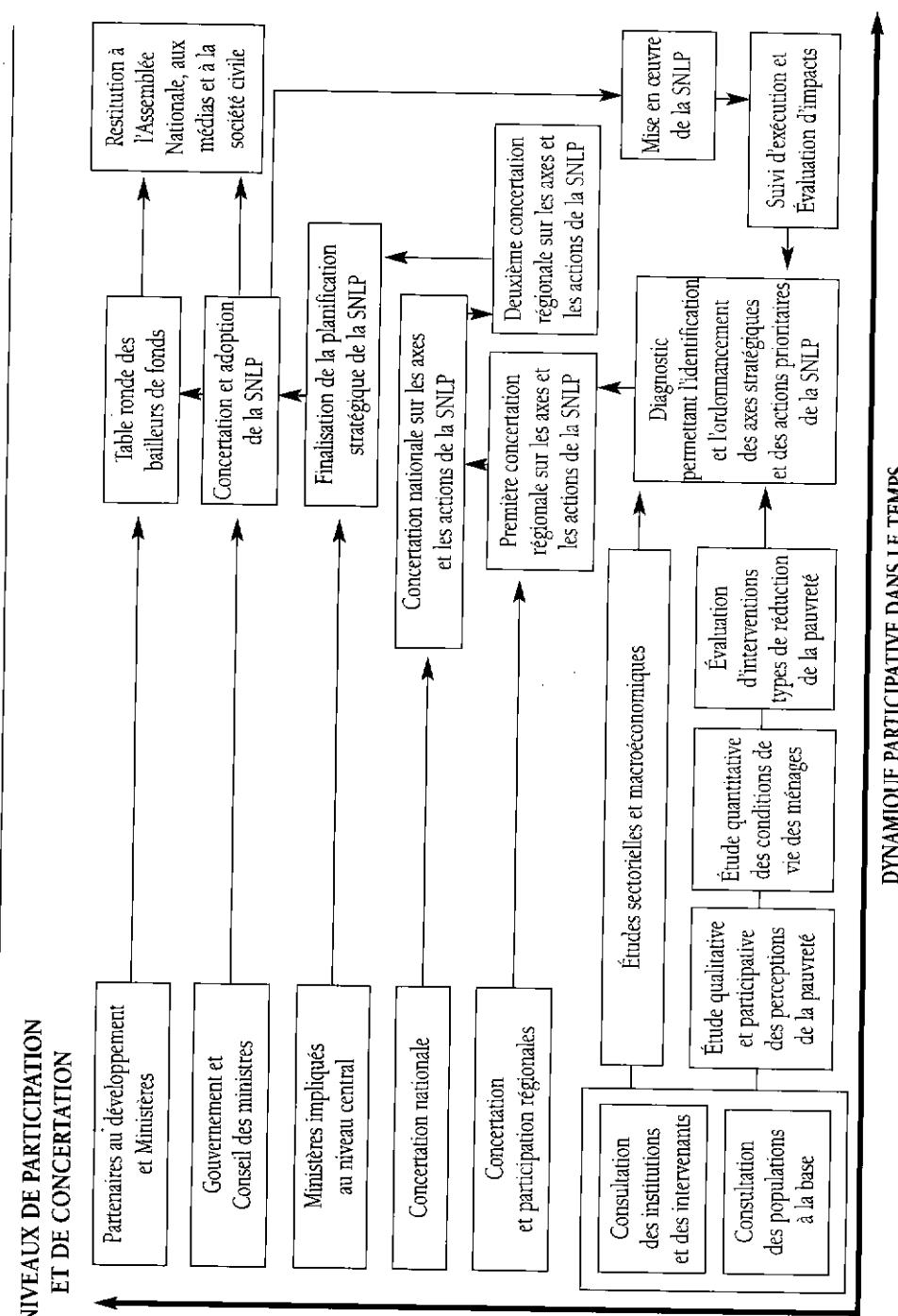
Ce séminaire a réuni durant deux jours divers intervenants, notamment les principaux ministères, les partenaires au développement du Mali, les agences d'exécution, les ONG, l'Université et quelques acteurs privés engagés dans la lutte contre la pauvreté². Pour s'assurer que les participants auraient la même base d'informations sur la pauvreté au Mali, un document de diagnostic leur avait été envoyé quelques semaines avant la rencontre. Ce document présentait la synthèse des résultats des études qualitatives et quantitatives sur la pauvreté, des notes sectorielles analysant la pauvreté dans chacun des neuf secteurs jugés prioritaires, un bilan des politiques économiques et sociales, et les évaluations rapides d'une trentaine d'interventions types de lutte contre la pauvreté en cours d'exécution.

En séance plénière, on a présenté aux participants le diagnostic de la situation de la pauvreté au Mali. Ensuite, les participants ont travaillé en groupes restreints à l'aide de la technique du groupe nominal³ pour identifier et ordonner les axes stratégiques et les actions prioritaires à l'intérieur de chaque axe. La démarche a permis d'établir de manière rapide, démocratique et consensuelle une première ébauche des priorités nationales.

Le séminaire s'est terminé par la présentation des travaux des groupes restreints en séance plénière, suivie d'une période de discussions-débats sur les propositions des ateliers. Des groupes d'experts ont été constitués autour des axes et des actions définis afin d'en faire la relecture et de les reformuler. Un document d'orientation préliminaire a été élaboré au terme de cette étape.

2. Le cadre institutionnel et les participants à l'élaboration de la SNRP sont présentés à l'annexe 1.
3. Les principaux éléments de la technique du groupe nominal sont présentés à l'annexe 2.

FIGURE 5.1
Cadre de concertation pour l'élaboration de la SNLP au Mali



2. Des séminaires régionaux de concertation sur les axes stratégiques et les actions prioritaires de lutte contre la pauvreté

Quatre séminaires régionaux de trois jours chacun ont été organisés dans les capitales de quatre régions administratives du pays (Gao, Kayes, Sikasso et Ségou). À l'exception de Kayes, chaque séminaire a regroupé les représentants d'au moins deux autres régions, ceci pour des raisons de coûts, d'efficacité et de partage d'expérience entre les régions. Kayes n'était pas groupée avec une autre région pour des raisons d'enclavement et de problèmes de déplacement.

Chaque séminaire régional a regroupé des participants provenant de milieux très variés : services de l'Administration publique déconcentrés au niveau des régions (surtout ceux qui sont chargés de l'encadrement du développement tels que l'Agriculture, l'Élevage, les Eaux et Forêts, les Coopératives, la Santé, l'Éducation, la Jeunesse et les Travaux publics), les représentants de l'administration territoriale (commandants de cercles et conseiller au développement du Gouverneur), les ONG et les autres composantes de la société civile (y compris les représentants des confessions religieuses et des associations de femmes), et les chefs de projets de développement de la région.

Le nombre de participants variait entre 60 et 90 selon le nombre d'associations actives et de projets œuvrant dans les régions. Des précautions ont été prises pour que les représentants de l'Administration publique ne soient pas plus nombreux que les autres. Avant les séminaires, des missions se sont rendues dans chaque région pour établir une liste de participants et pour sensibiliser les autorités et les acteurs de la société civile à l'importance de participer au processus d'élaboration de la SNLP. Dans ce cadre, le document d'orientation préliminaire de la SNLP a été distribué à chaque région pour qu'elle mène sa propre consultation et puisse mieux se préparer à une participation active au séminaire national.

L'objectif des séminaires régionaux était de discuter et de valider la pertinence des axes stratégiques et des actions prioritaires pour chaque région et d'identifier d'autres actions prioritaires à caractère régional à inclure dans la SNLP. Au terme des travaux de ces séminaires, chaque région a formulé ses propres recommandations, qui ont ensuite été débattues au niveau d'un séminaire national de restitution et de validation de la SNRP. Toutes les régions ont été représentées au second séminaire national, tenu à Bamako.

3. Le séminaire national de restitution et de validation de la SNLP

Le deuxième séminaire national a regroupé les mêmes catégories de participants que le premier (représentants de l'administration, des bailleurs de fonds, des ONG, de la société civile, du secteur privé et du milieu de la recherche), auxquels se sont ajoutés les représentants de toutes les régions.

En séance plénière, on a présenté les axes stratégiques et des actions prioritaires proposés dans le document préliminaire de la SNLP, puis les recommandations provenant des consultations régionales. Les participants ont ensuite été répartis en groupes restreints pour discuter en profondeur des propositions présentées dans les documents provisoires. Les travaux en ateliers ont permis d'apporter des précisions à certaines actions prioritaires et d'insérer des propositions novatrices provenant des régions. À la suite des travaux de ce séminaire, un travail majeur de structuration et de rédaction a été entrepris dans le but de finaliser la SNLP dans sa dernière version provisoire, constituée de trois volumes :

- Volume 1 : État des connaissances sur la pauvreté au Mali ;
- Volume 2 : Axes stratégiques et programme d'actions prioritaires ;
- Volume 3 : Synthèse de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.

4. Adoption de la SNLP par le Conseil des Ministres comme document officiel du gouvernement

Le document a été présenté aux élus et a fait l'objet de discussions. Certaines modifications ont été apportées avant que le document ne soit adopté par le Conseil des Ministres. Au terme de ces travaux, le Premier Ministre, M. Ibrahim Boubacar Keita, faisait de la stratégie le cadre de cohérence globale du gouvernement en matière de réduction de la pauvreté.

5. Tenue d'une Table Ronde des bailleurs de fonds à Genève

Une Table Ronde des bailleurs de fonds a été tenue à Genève. Elle a regroupé une centaine de participants, dont les membres de la délégation malienne conduite par le Premier Ministre.

On ne peut parler de concertation en ignorant les étapes intermédiaires de sensibilisation et de négociation qui ont accompagné le processus d'élaboration de la SNLP. Les actions de concertation et de communication ont eu lieu à trois moments :

- Au lancement des travaux d'élaboration de la stratégie, pour s'assurer que tout les participants étaient prêts à y adhérer ;
- Au moment de la définition des axes stratégiques et des actions prioritaires, pour s'assurer de la cohérence, du réalisme et de la validité des axes et des actions retenus ;
- Avant la tenue de la Table Ronde des bailleurs de fonds pour la mobilisation des ressources financières.

LES DÉFIS RELEVÉS AU COURS DE L'EXPÉRIENCE MALIENNE

Il serait faux de prétendre que le processus d'élaboration de la SNLP au Mali s'est déroulé sans problèmes. L'expérience a connu des ratés et il apparaît important de les souligner pour que chacun puisse en tirer des enseignements utiles pour des exercices similaires au Mali ou dans d'autres pays qui souhaitent entreprendre l'élaboration d'une stratégie de réduction de la pauvreté.

Les défis de la participation

Idéalement, le processus devrait impliquer les populations directement concernées par les actions de réduction de la pauvreté. Mais en réalité, conduire un exercice de planification stratégique participatif impliquant tous les groupes démunis n'est pas une tâche facile à mettre en application, en raison des coûts que cela représente et des difficultés d'ordre pratique lorsqu'il s'agit de couvrir l'ensemble d'un pays comme le Mali.

Compte tenu de ces difficultés, il est important de s'assurer que les conditions de vie des ménages ont bien été analysées au préalable, en s'appuyant entre autres sur des approches qualitatives et quantitatives rigoureuses. Ces études fournissent des informations précieuses sur les conditions de vie des ménages, et leurs perceptions de la pauvreté et de ses causes, ainsi que des moyens de s'en sortir. Dans le même sens, les évaluations rapides du niveau d'appréciation des projets et programmes de réduction de la pauvreté permettent également de pallier, en partie du moins, l'absence d'informations sur l'impact des interventions de réduction de la pauvreté.

Le deuxième moyen utilisé pour s'assurer que les préoccupations des populations soient prises en compte est de favoriser une bonne représentation des élus et de l'opposition dans les séminaires de concertation. Cela est faisable dans la mesure où le processus de démocratisation est à un stade avancé, ce qui n'était pas le cas lors de l'élaboration de la SNLP. Il est donc important de poursuivre ce processus de concertation en impliquant davantage les collectivités locales, maintenant qu'une nouvelle structure administrative décentralisée est fonctionnelle.

L'idéal était d'organiser des séminaires régionaux dans chaque région afin d'impliquer plus d'acteurs de la société civile dans les débats. Malheureusement, dans le cas du Mali, cela aurait eu pour effet non seulement d'accroître les coûts de l'opération, mais aussi de prendre beaucoup plus de temps en raison de la dimension du territoire à couvrir. Même si le fait de regrouper deux régions pour un seul séminaire n'a pas permis d'impliquer autant d'acteurs de la société civile par région, il faut reconnaître que cela a été une occasion pour commencer à sensibiliser les régions à la nécessité de prendre en compte les implications interrégionales de certaines actions de réduction de la pauvreté et de la nécessité de mener des arbitrages parfois difficiles entre les régions.

On a constaté, au cours des séminaires nationaux, que de nombreux intervenants n'étaient pas animés par l'objectivité, mais plutôt par l'intérêt de voir accorder plus d'importance à leur travail et éventuellement de recevoir plus de fonds dans le cadre de la mise en œuvre de la SNLP. Le recours à la méthode du groupe nominal (GN) a aidé à trancher, dans les cas de divergences, mais son application doit se faire de façon prudente afin d'éviter les frustrations à la fin de l'exercice. Il faut donc dès le départ expliquer le bien-fondé de cette méthode, ses objectifs, ses étapes et ses limites. Elle doit être perçue comme un moyen efficace susceptible d'aider à dégager un consensus d'une manière démocratique. L'équipe de planification doit cependant être assez souple et flexible pour tenir compte des autres préoccupations des participants qui ont été soulevées dans les ateliers, mais qui n'ont pas été jugées prioritaires par la majorité. Par exemple, l'axe 7 de la SNLP n'était pas apparu comme un axe prioritaire lors des travaux des séminaires, mais les discussions en plénière ont fait ressortir sa pertinence, ce qui a motivé le gouvernement à en faire un axe à part lors de la finalisation de la SNLP.

Une autre difficulté réside dans la complexité même de ce que doit être une SRP. En effet, son élaboration suppose que l'on mobilise plusieurs intervenants à la fois, que l'on touche à plusieurs secteurs, que l'on planifie des actions sectorielles et inter-sectorielles, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle régionale et locale. Son élaboration est aussi compliquée par le souci d'être le plus précis possible quant aux objectifs à atteindre, aux stratégies d'intervention à retenir, aux résultats à attendre, aux ressources à mobiliser et aux sources de financement complémentaires à chercher. Il n'est pas facile de trouver un compromis entre cette ambition d'une précision accrue quant aux actions prioritaires à planifier et la nécessité de couvrir un grand nombre de secteurs à l'échelle nationale. Ceci conduit parfois à confondre la SRP et la stratégie nationale de développement du gouvernement. Comme il n'est pas facile de trouver un tel compromis, il est essentiel de prévoir une étape pour préciser les objectifs spécifiques mesurables de la stratégie dans le cadre de sa mise en œuvre. Cet aspect est abordé dans la partie 2 de l'ouvrage.

Les défis de la concertation

En général, la concertation ou la recherche d'un consensus n'est pas un exercice facile, car elle oblige à faire des choix qui peuvent aller à l'encontre de l'intérêt de certaines personnes ou de certaines institutions. L'expérience du Mali en matière de concertation concernant les orientations de la SNLP a fait ressortir trois questions fondamentales, qui représentent des défis majeurs auxquels l'équipe de planification doit faire face : 1) Comment choisir les niveaux optimaux de concertation permettant d'assurer une large couverture des préoccupations des acteurs de la société civile sans pour autant devenir un exercice ingérable ? 2) Comment choisir et mobiliser les acteurs impliqués dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre ? 3) Comment obtenir un consensus lorsqu'il y a des divergences d'opinion quant aux priorités de la SRP ?

Comment choisir les niveaux de concertation?

Comme il a été souligné ci-dessus, la réussite d'un programme de réduction de la pauvreté nécessite l'implication, dès la phase de préparation, des niveaux décisionnels engagés dans la lutte contre la pauvreté. Le problème qui se pose souvent est la multiplicité de ces niveaux. Du chef de ménage aux élus nationaux, en passant par le chef de village, les intervenants sectoriels, les représentants des organisations communautaires, communales et régionales, les ministères et services déconcentrés, etc., chacun a une certaine responsabilité en matière de réduction de la pauvreté. Ces groupes ont leurs propres contraintes et leurs objectifs spécifiques. Le défi est de mobiliser leur énergie autour d'objectifs communs de réduction de la pauvreté. En effet, c'est la complémentarité et la synergie des actions qui permettent une réduction durable de la pauvreté, de la vulnérabilité et des inégalités.

Le deuxième problème tient au fait que chacun a ses propres préoccupations et ses priorités. À la base, les responsables subissent l'influence directe des pressions exercées par les populations locales et leurs intérêts individuels. Ils ont souvent une vision très limitée dans le temps et dans l'espace. Par ailleurs, si on ne prend pas garde à ouvrir suffisamment le processus, les plus démunis auront peu d'influence sur les orientations de la stratégie, car ils ont peu de pouvoir, même à l'intérieur des organisations communautaires. Il est donc important de s'assurer que les groupes démunis et marginalisés sont également parties prenantes du processus et impliqués dans le choix des priorités et la mise en œuvre des interventions.

Aux niveaux intermédiaires, les responsables sont appelés à jouer un premier rôle d'arbitrage entre les besoins exprimés à la base, et doivent jongler entre les exigences de la base et les exigences de leurs autorités supérieures. Au sommet, les autorités doivent tenir compte des besoins exprimés à la base, tout en considérant l'intérêt public au niveau national.

Une démarche de concertation du bas vers le haut peut, si elle n'est pas bien organisée, engendrer de faux espoirs aux populations à la base et donner lieu à de grandes déceptions lorsque la SRP sera mise en œuvre. Il y a aussi un risque non négligeable de chevauchement des interventions et de gaspillage des ressources si le processus n'est pas bien coordonné. Par contre, une concertation imposée du haut vers le bas risque d'aboutir à des orientations nationales qui ne correspondent pas aux besoins réels des populations démunies. Pire encore, le processus n'aura pas l'adhésion des populations, ce qui rend l'exercice futile. La démarche participative et de concertation doit donc être une démarche de « va-et-vient » entre les niveaux local, régional et national, de manière à aboutir à un consensus négocié où les responsabilités des différents niveaux d'intervention sont précisées et partagées.

Comment choisir et mobiliser les acteurs?

Que ce soit au niveau national, régional ou local, il existe plusieurs catégories d'acteurs et d'intervenants : la société civile (organisations communautaires, ONG, secteur

privé), le secteur public et les partenaires au développement. Les objectifs et les intérêts divergent souvent entre ces catégories d'acteurs, voire à l'intérieur d'une même catégorie.

Dans la société civile, il y a une très grande diversité d'acteurs. Nul ne peut contester le fait que les acteurs de la société civile doivent être fortement impliqués dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la SRP. Par contre, il faut être prudent et savoir composer avec les intérêts forts divergents de ces groupes. Au Mali, les problèmes reliés à l'implication de la société civile se sont manifestés au moins sur deux plans :

- D'abord, on a noté le manque de professionnalisme de plusieurs acteurs de la société civile. En effet, le Mali a connu une prolifération phénoménale d'acteurs au cours des dernières années, en raison du courant de démocratisation et de libéralisation qui leur était très favorable. Malheureusement, ces groupes ne représentent pas toujours l'intérêt général de ceux qu'ils prétendent défendre. Par ailleurs, leurs capacités à entreprendre et à mettre en œuvre des actions concrètes de réduction de la pauvreté sont parfois très limitées.
- Ensuite, la lutte que se livrent certains groupes pour l'obtention des futurs contrats est omniprésente et peut devenir un blocage à la mise en œuvre d'interventions de réduction de la pauvreté. Même s'il est vrai que certaines organisations à base communautaire disposent d'une certaine compétence (développement participatif, proximité des services, connaissance des individus), il ne faut pas oublier que la bonne volonté est souvent guidée par l'instinct de survie et l'intérêt à court terme. Le choix de ces groupes comme partenaires, dans le cadre de la mise en œuvre de la SRP, est une question qui doit être abordée avec beaucoup de délicatesse et de discernement.

Quant au secteur public, la première tâche porte sur le choix des ministères qui doivent participer au processus d'élaboration de la SRP et en assurer la coordination. Certains ministères sont concernés d'emblée, tels les Ministères de l'Économie et des Finances, de l'Éducation, de la Santé et du Développement rural. Mais pour d'autres, dont la mission première n'est pas, *a priori*, liée à la réduction de la pauvreté, il faut faire des choix stratégiques. Parmi les éléments qui peuvent aider, il y a lieu de considérer les résultats des études sur les perceptions de la pauvreté, qui orienteront le choix vers les ministères qui apparaissent aux populations comme des acteurs incontournables en matière de réduction de la pauvreté.

Une fois la liste arrêtée, il faut préciser quel service à l'intérieur de ces ministères devrait être associé à la réflexion en priorité. Tout en laissant le choix aux ministères concernés, il est souhaitable de cibler certains services qui jouent un rôle d'interface avec les autres ministères. Il faut aussi encourager les ministères à former des groupes de discussions internes sur le processus d'élaboration de la SRP, ce qui facilitera le consensus à l'intérieur du ministère.

L'autre difficulté réside dans l'arbitrage des besoins exprimés par chaque ministère. En général, chacun veut « sa part du gâteau ».

Enfin, il est clair qu'il y a une concurrence entre les agents de l'État, qui veulent agir comme consultants, et le secteur privé, qui souhaite être impliqué dans le processus.

Pour ce qui est des partenaires au développement et des agences d'exécution, les questions qui se posent sont les suivantes :

- Comment intéresser les partenaires au développement à s'associer au processus (certains disent qu'ils interviennent déjà dans la lutte contre la pauvreté, qu'ils ont déjà adopté leur propre stratégie d'intervention et qu'ils ne voient pas très bien l'intérêt d'élaborer une SRP) ?
- Comment éviter les luttes d'autorité quand plusieurs ministères et partenaires au développement revendiquent le rôle de leader ?
- Comment amener les intervenants à s'intéresser à ce qui se fait en dehors de leur champ habituel d'intervention ?
- Comment amener tous ces intervenants à prendre des engagements fermes sur de nouveaux financements ou sur la réorientation de leurs actions en faveur des axes stratégiques retenus dans le cadre de la SNLP (engagements qui dépendent souvent de la flexibilité des programmes déjà adoptés par les pays donateurs ou les sièges des agences d'exécution) ?

Parmi les stratégies envisageables, il y a entre autres :

- La nécessité d'engager le processus de concertation et de sensibilisation dès le lancement de l'élaboration de la stratégie, afin de s'assurer d'un engagement aussi large que possible et pour donner le temps nécessaire aux ajustements qui s'imposent sur le plan des orientations prioritaires et des budgets ;
- La nécessité d'impliquer dans le processus des gens qui ont à la fois des qualités de négociateur pour la persuasion et des qualités techniques confirmées pour expliquer la logique de la démarche et des analyses qui sous-tendent la stratégie.

Comment obtenir un consensus lorsqu'il y a des divergences d'opinion ?

Le processus d'élaboration d'une SRP est l'occasion de dégager un consensus sur les grandes orientations d'une telle stratégie. Pour que cela soit possible, un certain nombre de principes et de facteurs doivent être pris en compte :

- La concertation ne doit pas être perçue comme un référendum où tous les citoyens doivent participer. La démarche doit permettre aux participants de tirer des conclusions à la satisfaction de la majorité, dans l'intérêt des plus démunis et de la société dans son ensemble ;

- La concertation doit se limiter à certains niveaux de décision. Il faut cependant s'assurer qu'il existe des mécanismes de concertation permettant aux centres de décision intermédiaires de servir de relais vers d'autres centres de décision secondaires qui n'ont pas eu l'occasion de participer directement aux discussions lors du processus d'élaboration de la SRP;
- La concertation doit suivre une démarche de va-et-vient pour permettre plus d'échanges d'information entre les différents niveaux de concertation, et la restitution des résultats des réflexions dans les deux sens;
- La démarche de va-et-vient doit permettre de passer d'un niveau de décision inférieur à un niveau de décision supérieur;
- Enfin, la participation doit faciliter l'articulation entre les priorités nationales, les actions gouvernementales, les stratégies et les priorités des bailleurs de fonds.

Annexe 5.1

LES MÉCANISMES INSTITUTIONNELS MIS EN PLACE POUR L'ÉLABORATION DE LA SNLP

La coordination et le suivi de la stratégie du Développement Humain Durable et de la Lutte contre la Pauvreté au Mali s'effectuent par le biais des structures suivantes:

1. Le Comité d'Orientation;
2. Le Comité National de Coordination et de Suivi;
3. L'Observatoire du Développement Humain Durable et de la Lutte contre la Pauvreté au Mali (ODHD-LCPM).

LE COMITÉ D'ORIENTATION

Ce comité est l'organe de supervision et d'orientation de la stratégie du Développement Humain Durable et de la Lutte contre la Pauvreté au Mali. À ce titre, il a pour mission :

- De promouvoir la synergie entre les différents partenaires que sont le Gouvernement, les collectivités de base, les organisations non gouvernementales (ONG), les donateurs et les autres partenaires techniques et financiers;
- D'orienter et de contrôler les activités du Comité National de Coordination et de suivi.

Le Comité d'Orientation est présidé par le Premier Ministre et comprend les membres suivants :

• **La partie gouvernementale:**

- Le Ministre des Affaires Étrangères;
- Le Ministre du Plan;
- Le Ministre de la Santé;
- Le Ministre du Développement Rural;
- Le Ministre de l'Environnement;
- Le Ministre de l'Emploi;
- Le Ministre du Commerce et de l'Artisanat;
- Le Ministre de la Justice;

- Le Ministre de l'Énergie;
- Le Ministre de l'Éducation de Base;
- Le Ministre de l'Enseignement Supérieur;
- Le Ministre de l'Administration Territoriale;
- Le Ministre des Finances;
- Le Ministre de l'Urbanisme;
- Le Ministre des Travaux Publics;
- Le Ministre de la Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille;
- Le Ministre de la Promotion de la Jeunesse;
- Le Chef de la Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles;
- Le Directeur de l'Agence pour le Développement Social.

• La partie société civile:

- Le Président du Conseil Économique, Social et Culturel;
- Le Président de la Fédération Nationale des Employeurs du Mali;
- Le Président de la Chambre de Commerce et d'Industrie du Mali;
- Le Président de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture du Mali;
- Le Secrétaire Général de l'Union Nationale des Travailleurs du Mali;
- Le Président du Comité de Coordination des Actions des ONG;
- Le Président du Secrétariat de Concertation des ONG Maliennes.

• La partie partenaires techniques et financiers:

- Le Représentant Résident du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD);
- Le Représentant Résident de la Banque Mondiale;
- Le Chef de la Délégation de l'Union Européenne;
- Le Représentant de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO);
- Le Représentant Résident du Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF);
- Le Représentant du Fonds des Nations Unies pour la Population (FNUAP);
- Le Représentant de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS);
- Le Délégué du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR);
- Le Chef de la Mission de Coopération Allemande;

- Le Chef de la Mission de Coopération Américaine ;
- Le Chef de la Mission de Coopération Belge ;
- Le Chef de la Mission de Coopération Canadienne ;
- Le Chef de la Mission Française de Coopération et d'Action Culturelle ;
- Le Chef de la Mission de Coopération des Pays-Bas ;
- Le Chef de la Mission de Coopération Suisse ;
- Le Représentant de toute autre Mission de Coopération intéressée.

Le Comité d'Orientation se réunit au besoin sur convocation de son Président. Le Secrétaire Général du Ministère du Plan assure le secrétariat du Comité d'Orientation.

LE COMITÉ NATIONAL DE COORDINATION ET DE SUIVI

Le Comité National de Coordination et de Suivi est un organe consultatif chargé de la coordination et du suivi des projets et des programmes et de toute autre activité dans le domaine du Développement Humain Durable et de la Lutte contre la Pauvreté au Mali. Il a pour missions de :

- Valider les définitions essentielles, les approches et les stratégies pour la mise en œuvre du Développement Humain Durable et de la Lutte contre la Pauvreté ;
- Coordonner et suivre la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté et veiller à la rationalisation et à la cohérence des projets et programmes sectoriels, intersectoriels, régionaux et locaux en matière de lutte contre la pauvreté ;
- Élaborer et mettre en œuvre un Plan de communication sur la Stratégie Nationale de Lutte contre la pauvreté ;
- Orienter et contrôler les activités de l'Observatoire du DHD-LCPM et lui apporter l'appui nécessaire dans la réalisation de ses travaux ;
- Valider le rapport annuel sur le Développement Humain Durable élaboré par l'Observatoire du DHD-LCPM ;
- Valider le rapport annuel d'évaluation et de suivi de la mise en œuvre de la SNLP.

Ce comité est présidé par le Ministre du Plan ou son représentant et se compose des membres suivants :

- Un Représentant du Ministre de la Santé ;
- Un Représentant du Ministre de l'Éducation de Base ;
- Un Représentant du Ministre du Développement Rural ;
- Un Représentant du Ministre de l'Administration Territoriale ;
- Un Représentant du Ministre de l'Environnement ;
- Un Représentant du Ministre des Finances ;

- Un Représentant du Ministre de l'Urbanisme ;
- Un Représentant du Ministre de la Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille ;
- Un Représentant du Ministre de la Communication ;
- Un Représentant de la Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles ;
- Un Représentant de l'Agence pour le Développement Social ;
- Le Directeur National de la Coopération Internationale ;
- Le Directeur National de la Statistique et de l'Informatique ;
- Le Directeur National de la Planification ;
- Le Directeur National de l'Action Sociale ;
- Le Directeur de l'Office National de la Main-d'Œuvre et de l'Emploi ;
- Le Directeur de l'Observatoire du Développement Humain Durable et de la Lutte contre la Pauvreté au Mali ;
- Les Représentants de la Société Civile ;
- Les Représentants des Partenaires Techniques et Financiers.

En fonction du thème à débattre, le Comité peut s'adjointre toute autre structure nationale ou tout autre partenaire technique et financier. Il peut également faire appel à toute personne-ressource en raison de sa compétence particulière.

Le Comité se réunit en session ordinaire une fois par trimestre, sur convocation de son Président. Il peut se réunir en session extraordinaire chaque fois que cela s'avère nécessaire sur convocation de son Président.

L'OBSERVATOIRE DU DHD-LCPM

L'Observatoire du Développement Humain Durable et de la Lutte contre la Pauvreté au Mali est une structure technique légère rattachée au Ministère du Plan. Il a pour mission l'analyse, le traitement et la diffusion des informations existantes en vue d'améliorer la définition et l'évaluation des politiques, des programmes et des projets centrés sur le Développement Humain Durable et la Lutte contre la Pauvreté au Mali. À ce titre, il met à la disposition des décideurs des informations fiables et exploitables sous une forme appropriée pour leur permettre de :

- Suivre dans le temps l'évolution des conditions de vie des populations relativement à la pauvreté et au développement humain durable ;
- Apprécier l'impact des politiques, des programmes et des projets mis en œuvre sur les conditions de vie des populations ;
- Produire et publier chaque année, à date fixe, le rapport annuel sur le Développement Humain Durable au Mali et, en cas de besoin, des études sur des sujets spécifiques ;

- Mettre en place un mécanisme de suivi de l'exécution et de révision périodique de la Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté;
- Produire chaque année un rapport d'évaluation et de suivi de la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté.

L'Observatoire du DHD-LCPM assure le secrétariat du Comité National de Coordination et de Suivi. Le rapport du Comité National de Coordination et de Suivi est soumis par son Président au Comité d'Orientation pour approbation.

Il sera institué, au niveau des régions, du district de Bamako et des communes, des organes de coordination et de suivi en matière de lutte contre la pauvreté, par arrêté conjoint du Ministre du Plan et du Ministre de l'Administration Territoriale. Ces organes seront composés, chacun à leur niveau, de représentants de l'Administration, de la société civile et des collectivités décentralisées.

Annexe 5.2

APPLICATION DE LA TECHNIQUE DU GROUPE NOMINAL À L'IDENTIFICATION ET À L'ORDONNANCEMENT DES AXES STRATÉGIQUES ET DES ACTIONS PRIORITAIRES DE LA SRP

La technique du groupe nominal est une technique rapide de collecte d'informations auprès d'experts susceptibles d'apporter des points de vue variés sur un problème ou un sujet particulier. C'est un processus directif par lequel une décision de groupe est dégagée en suivant des étapes bien déterminées et successives. Les participants travaillent en présence les uns des autres, sans nécessairement se parler, les échanges se faisant toujours par l'intermédiaire d'un animateur. L'avantage majeur de la technique du groupe nominal est de laisser à chaque participant la même chance de s'exprimer, ce qui minimise l'influence des leaders et permet l'émergence de points de vue variés. La méthode permet également d'établir les priorités du groupe en recourant au vote individuel. Pour animer un groupe nominal, il faut en général un animateur et un rapporteur.

Cette méthode du groupe nominal a été utilisée en vue d'identifier et d'ordonner les axes stratégiques de la SNLP et les actions prioritaires de réduction de la pauvreté.

1. LES ÉTAPES D'IDENTIFICATION ET D'ORDONNANCEMENT DES AXES STRATÉGIQUES DE LA SRP

Étape 1 : Identification des axes en groupes de travail⁴

- L'animateur du groupe de travail invite chaque participant à identifier de façon individuelle les axes qu'il juge pertinents pour lutter contre la pauvreté.
- Chaque participant identifie au maximum cinq axes.

Étape 2 : Formulation des énoncés

- Chaque participant présente à tour de rôle les axes qu'il a retenus en expliquant leur signification de façon à ce que tous les participants les comprennent bien.

⁴. Le nombre de groupes de travail dépend du nombre de participants. Chaque groupe peut inclure entre 10 et 20 personnes.

- Le rapporteur inscrit l'énoncé de l'axe au fur et à mesure sur un tableau ou sur des feuilles de grand format.

Étape 3: Clarification des opinions

- Une fois que tous les axes ont été identifiés et mis au tableau, les participants discutent des axes pour voir s'il n'y a pas de regroupement à faire ou de clarification à apporter dans la liste. Il est important que les participants comprennent de la même façon la signification de l'axe, même s'ils le jugent non pertinent. L'idée ici n'est pas de discuter de la pertinence, mais de la clarté de l'axe. Il faut s'assurer que les participants donnent la même signification aux énoncés et qu'ils comprennent la logique de chaque opinion.
- Aux termes de ces discussions, le rapporteur dresse une liste définitive des axes identifiés (avec une formulation claire et concise) et donne un numéro à chacun des axes.

Étape 4: Vote individuel sur l'importance relative des axes

- Parmi l'ensemble des axes identifiés, chaque participant donne un ordre de priorité aux cinq axes qu'il juge les plus pertinents dans le cadre du programme de lutte contre la pauvreté.
- Il transcrit son choix en donnant la valeur 5 à l'axe qu'il juge le plus important et 1, à l'axe le moins important.

Étape 5: Compilation des résultats du vote individuel par groupe de travail

- Les résultats sont remis à l'animateur, qui compile les scores.
- Les axes retenus lors de la compilation des résultats sont ceux qui ont obtenu 50 % et plus du score maximum ou ceux qui ont été notés, en dépit de leur classement, par au moins la moitié des participants.
- Les résultats sont présentés aux participants pour une appréciation finale.

Étape 6: Synthèse des axes retenus par les groupes de travail

- Les animateurs de chaque groupe de travail se concertent pour faire la synthèse des axes identifiés par les participants et établissent une liste définitive générale des axes retenus.
- Les résultats sont présentés en plénière.

2. LES ÉTAPES D'IDENTIFICATION ET D'ORDONNANCEMENT DES ACTIONS PRIORITAIRES DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

De nouveaux groupes sont constitués en fonction des axes retenus, en vue d'identifier et d'ordonner les actions de lutte contre la pauvreté à l'intérieur de chaque axe stratégique. Les participants sont regroupés en fonction de leurs intérêts et de leur compétence dans ces groupes. Pour identifier et ordonner les actions de lutte contre la pauvreté à l'intérieur de chaque axe stratégique, on reprend les étapes 1 à 6 du point précédent.

Les rôles de l'animateur sont de :

- Présenter la méthode du groupe nominal aux participants ;
- Faciliter la réalisation des objectifs du groupe de discussion en permettant à chaque participant d'exprimer ses opinions ;
- S'assurer que la discussion reste pertinente et progresse ;
- Faire émerger les propositions, si nécessaire ;
- S'assurer que les participants du groupe dégagent un certain nombre d'axes et d'actions de lutte contre la pauvreté.

Les rôles du rapporteur sont de :

- Suivre les discussions du groupe ;
- Noter sur le tableau (ou des feuilles mobiles) les propositions émises par les participants ;
- Attribuer un numéro à chacun des énoncés ;
- Compiler les résultats du choix des participants de l'atelier.

Les rôles d'animateur et de rapporteur peuvent aussi être tenus par la même personne.

Encadré 5.1

Exemple d'ordonnancement des actions prioritaires d'un groupe de travail

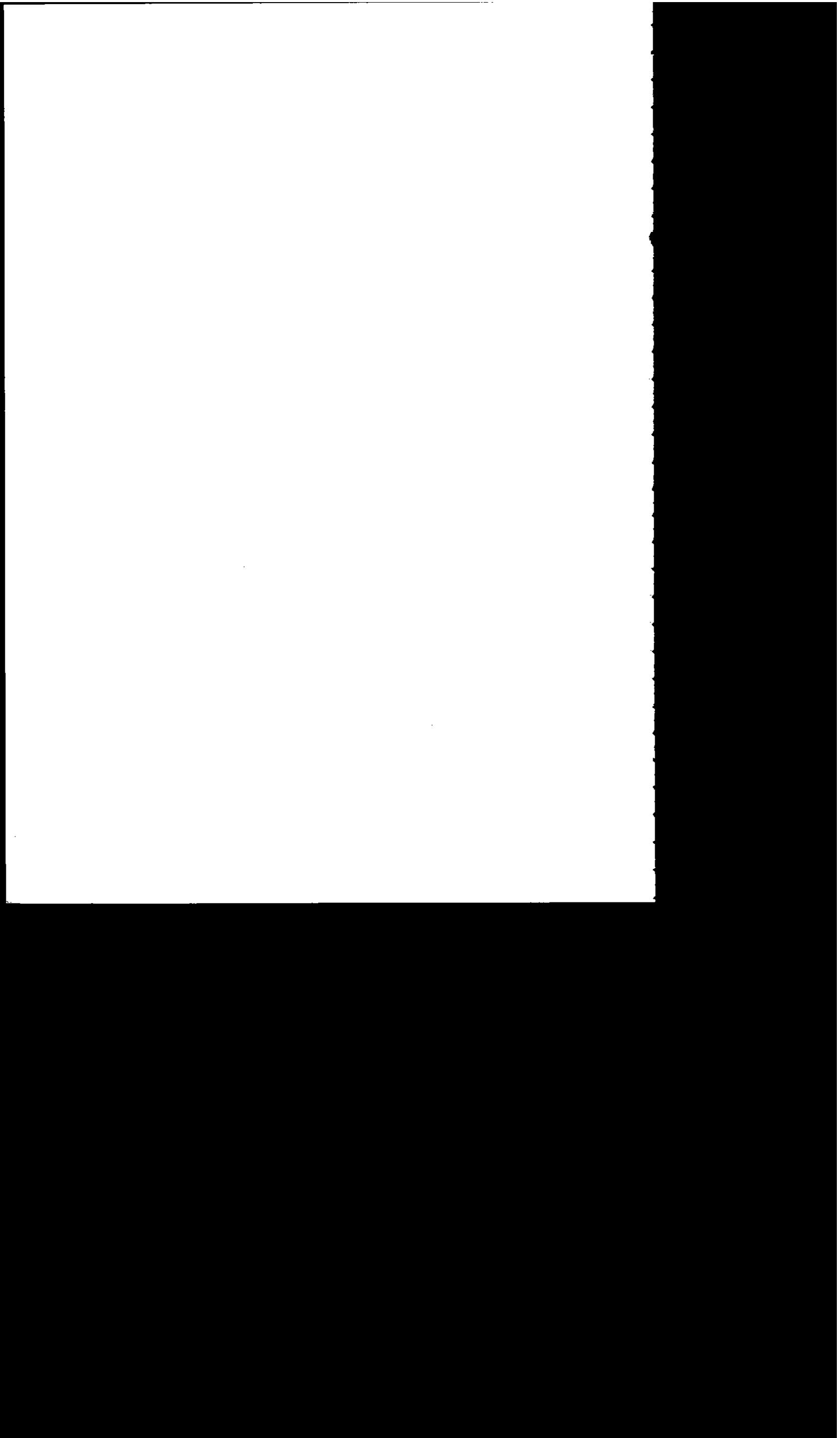
AXE STRATÉGIQUE: Faciliter l'accès des pauvres aux services financiers et aux moyens de production

Liste des actions proposées par les participants avant l'ordonnancement

1. Favoriser l'implantation et le développement de la microfinance sur l'ensemble du territoire et en particulier dans les zones défavorisées.
2. Alléger la fiscalité sur les équipements et fournitures destinés à la promotion du bien-être des groupes défavorisés (en particulier l'artisanat et les fermiers agricoles).
3. Assurer la formation en gestion des membres des SFD et des microentrepreneurs.
4. Informer les membres des SFD sur le cadre juridique et réglementaire.
5. Renforcer le cadre de concertation entre les SFD.
6. Créer un mécanisme de concertation entre les SFD et les autres formes de financement.
7. Encourager la constitution de groupements de mutuelles pour l'entretien et l'exploitation de matériel au profit des membres.
8. Mettre en place une agence pour la gestion transparente des fonds, pour un meilleur accès des pauvres.
9. Mettre à la disposition des orpailleurs des couloirs d'appallage.
10. Renforcer les capacités de la cellule d'appui aux SFD pour un meilleur suivi.
11. Évaluer l'environnement juridique existant pour les SFD.
12. Renforcer les structures de production et de maintenance des moyens de production des pauvres.
13. Mobiliser les ressources pour le refinancement des SFD aux niveaux national et international.
14. Assurer l'approvisionnement adéquat en intrants et en outils de production agricole.

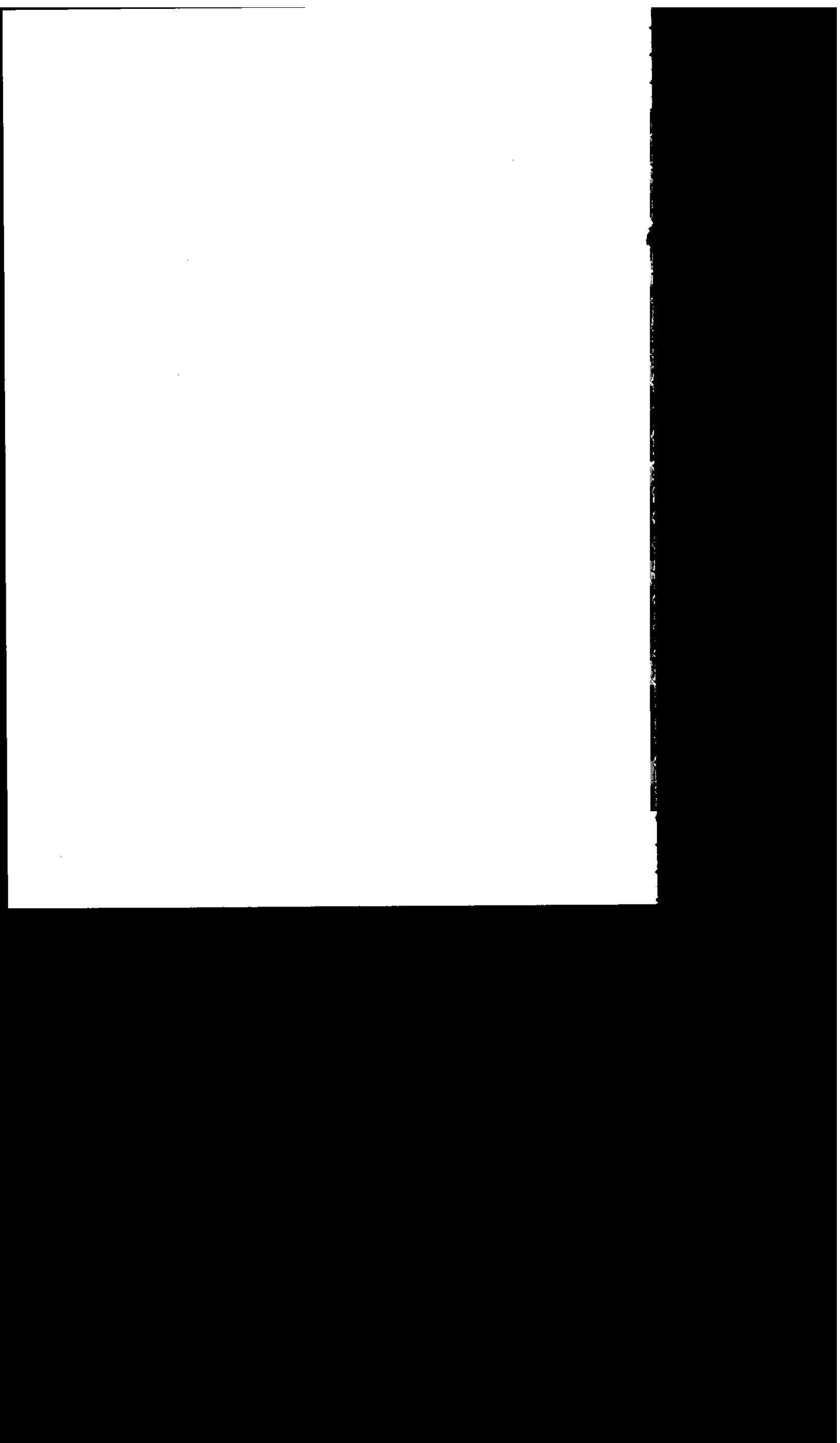
Liste des actions prioritaires retenues par les participants

1. Favoriser l'implantation et le développement de la microfinance sur l'ensemble du territoire et en particulier dans les zones défavorisées.
2. Assurer la formation en gestion des membres des SFD et des microentrepreneurs.
3. Mettre en place une agence pour la gestion transparente des fonds, pour un meilleur accès des pauvres.
4. Assurer l'approvisionnement adéquat en intrants et en outils de production agricole.



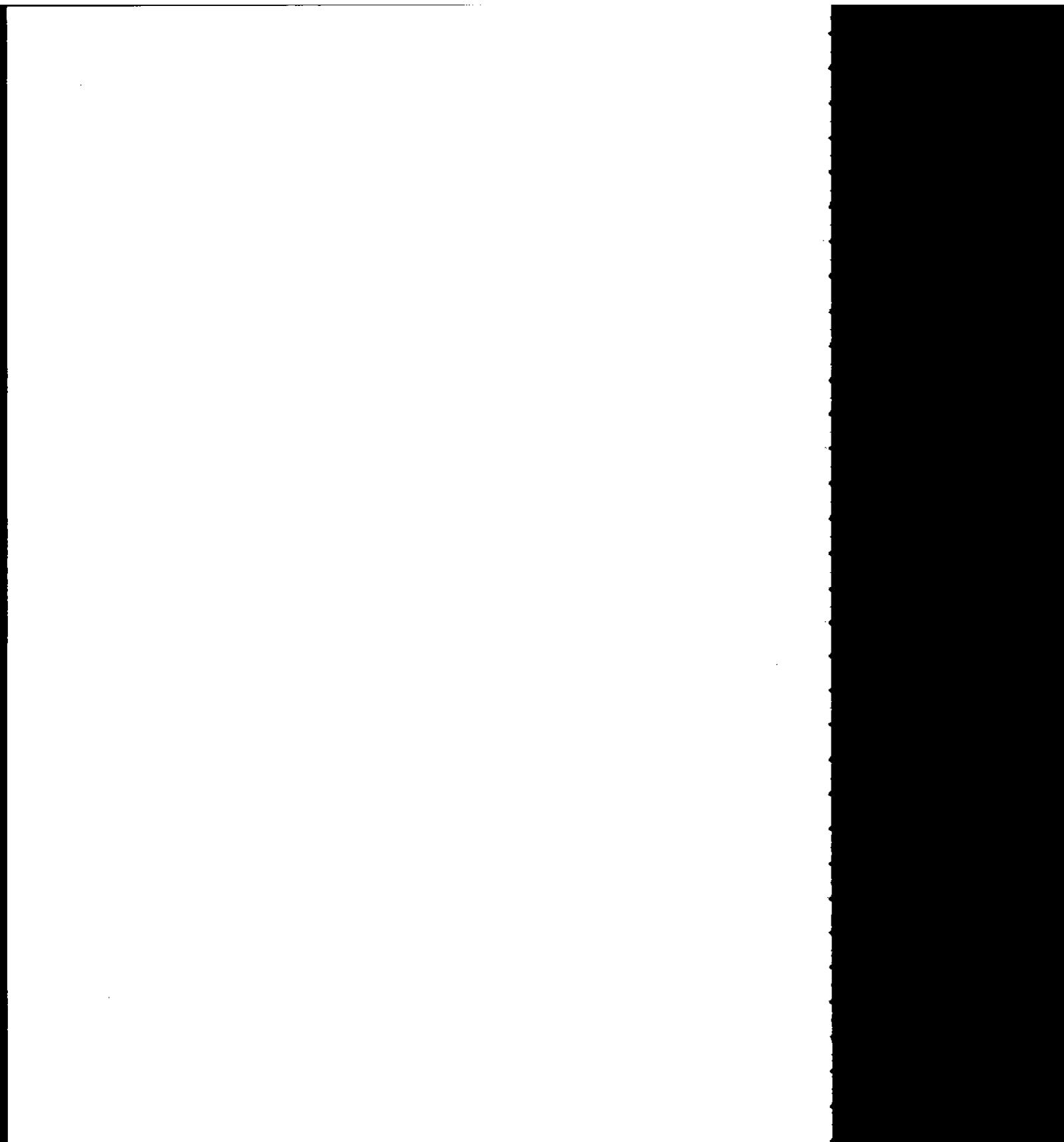
DEUXIÈME PARTIE

**CADRE DE MISE EN ŒUVRE
D'UNE STRATÉGIE
DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ**



Limiter les programmes de réduction de la pauvreté à un ensemble de projets à petite échelle, souvent non coordonnés, « ciblés » sur les pauvres, n'est pas une manière efficace d'allouer les ressources. Les programmes ont besoin d'une approche plus stratégique. Beaucoup d'entre eux ont besoin non seulement de financements supplémentaires, mais aussi d'une meilleure coordination entre les ministères qui disposent d'un poids politique. Une participation active de la société civile et du secteur privé dans le cadre d'un front large et uni contre la pauvreté est aussi essentielle. Il est critique que les programmes de réduction de la pauvreté soient dirigés par les pays et non pas déterminés par les donateurs. Souvent, la raison pour laquelle les programmes ne sont pas coordonnés est que les donateurs externes fournissent l'essentiel du financement pour des projets individuels en dehors des canaux gouvernementaux traditionnels. À la place, nous devrions viser à renforcer les capacités du gouvernement à la fois au niveau national et au niveau local afin qu'il prenne le contrôle et dirige ses propres initiatives de réduction de la pauvreté...

Mark Malloch Brown
Administrateur du PNUD



CHAPITRE 6

DÉMARCHE DE MISE EN ŒUVRE D'UNE STRATÉGIE DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

ALISSABATOU SANOUSSI GOUNÉ ET RENATA LOK DESSALLIEN

INTRODUCTION

Après avoir élaboré et adopté la SRP, le gouvernement doit entreprendre une deuxième phase qui est celle de la mise en œuvre de cette stratégie. Il est important que cette phase soit engagée rapidement, non seulement pour répondre aux attentes créées suite à l'adoption de la SRP, mais aussi et surtout pour maintenir et consolider l'engagement de tous les intervenants qui s'y sont impliqués.

Au Mali, la SNLP a été élaborée suivant une démarche très participative, touchant la plupart des structures et des acteurs nationaux et internationaux du développement. Bien qu'elle ait été naissante à cette époque, la société civile s'est fortement engagée dans le processus d'élaboration. Une approche similaire a été adoptée pour la mise en œuvre de la SNLP dans le but de maintenir cette forte participation de la société civile. L'objectif de ce chapitre est de présenter les étapes suivies dans le processus de mise en œuvre de la SNLP et de tirer les leçons de l'expérience malienne.

OBJECTIFS ET VOLETS D'UN PROGRAMME D'ACTION POUR LA MISE EN ŒUVRE D'UNE SRP

Les étapes de mise en œuvre d'une SRP dépendent du niveau d'affinement des objectifs et des priorités de la stratégie au moment de son élaboration. Si les axes stratégiques et les actions prioritaires ont été bien précisés et sont mesurables dès la phase d'élaboration, et si l'on a déjà fait l'état des lieux des projets et des programmes en cours, on peut directement passer à l'élaboration d'un plan d'action pour la mise en œuvre de la stratégie, en identifiant les maillons manquants entre les objectifs visés, d'une part, et les programmes et projets en cours, d'autre part. Si par contre, au

moment de l'élaboration du plan d'action, les axes ou les objectifs sont restés généraux et l'état des lieux n'a pas été réalisé, il sera nécessaire de commencer la mise en œuvre de la stratégie par ces activités. C'est le cas au Mali, où la mise en œuvre de la SNLP a été réalisée en cinq volets : 1) opérationnalisation des axes stratégiques et des actions prioritaires ; 2) formulation d'une stratégie de communication ; 3) élaboration d'un système de suivi de la pauvreté ; 4) élaboration d'un système de suivi d'exécution de la SRP ; 5) élaboration d'un dispositif d'évaluation d'impact de la SRP.

1. *Le volet Opérationnalisation* a pour objectifs d'assurer une forte articulation entre les orientations de la SRP et les politiques, les programmes et les projets en cours et planifiés aux niveaux national et régional, au Mali. Cela s'est d'abord traduit par un premier travail d'affinement de la SNLP pour définir des objectifs spécifiques mesurables (OSM) par axe stratégique et par action prioritaire et, ensuite, par la préparation d'un état des lieux faisant le point sur les projets existants. En effet, il s'est avéré impossible de mettre en œuvre la SNLP sans une bonne maîtrise des programmes et projets en cours d'exécution ou de formulation. La comparaison des OSM et des interventions en cours ou planifiées a permis de dresser un premier plan d'actions complémentaires de réduction de la pauvreté permettant d'atteindre l'ensemble des OSM. La dernière étape de l'opérationnalisation de la SNLP, présentement en cours, consiste à s'assurer de la cohérence budgétaire entre : i) les ressources financières disponibles au niveau de l'État et du financement extérieur, fruit de la matrice de politiques macroéconomiques et sectorielles du DSRP ; ii) les coûts de réalisation des OSM ; iii) le coût du programme d'actions complémentaires.
2. *Le volet Communication* a pour objectifs de s'assurer : i) que la stratégie est largement diffusée ; ii) que le rôle de chaque intervenant est bien compris ; iii) que les actions de réduction de la pauvreté sont menées en cohérence et en conformité avec cette stratégie. Un plan de communication bien organisé constitue le canal par excellence par lequel les intervenants comprennent leur rôle. La communication favorise la concertation et la concentration des efforts dans le sens de la réalisation des objectifs de la stratégie.
3. *Le volet Suivi de la pauvreté* vise à cerner de façon régulière les tendances de la pauvreté et à en analyser la dynamique et les causes. Ceci suppose le suivi de deux types d'indicateurs : d'une part, des indicateurs reliés au bien-être de la population et, d'autre part, des indicateurs reliés au bien-être des pauvres.
4. *Le volet Suivi d'exécution de la SRP* vise, d'une part, à s'assurer que les décideurs disposent d'une information fiable et à jour sur la mise en œuvre des projets et des programmes concourant à la lutte contre la pauvreté et, d'autre part, à s'assurer de la pertinence de ces projets et programmes pour atteindre les OSM définis dans le cadre de la SRP.

5. Le volet *Évaluation d'impact de la SRP* vise à mettre au point des approches permettant d'évaluer les impacts des différentes actions mises en œuvre dans le cadre de la SRP. Ceci est important, car très souvent les gouvernements élaborent des programmes et des projets de lutte contre la pauvreté sur de très longues périodes, mais constatent par la suite que la situation des pauvres n'a pas beaucoup changé et qu'elle s'est même parfois dégradée. Tirer les leçons des programmes et des projets quant à leur impact sur les populations bénéficiaires a souvent été le « maillon manquant » des dispositifs de mise en œuvre et de suivi-évaluation des SRP.

Les cinq volets ont des horizons temporels différents. Les deux premiers volets sont des étapes qui peuvent se réaliser assez rapidement après l'adoption de la SRP. Par contre, les trois autres volets sont des étapes à plus long terme, qui nécessitent souvent la contribution d'une équipe de plusieurs personnes. Les cinq volets sont abordés dans cet ouvrage, mais dans différents chapitres. Le volet Opérationnalisation est traité dans les chapitres 7 et 8, et le volet Communication dans le chapitre 9. Les volets Suivi de la Pauvreté, Suivi d'exécution de la SRP et Évaluation d'impact de la SRP font l'objet de la troisième partie du livre.

Dans le cadre de la mise en œuvre d'une SRP, il faut considérer l'ensemble de ces volets comme un processus interactif, et non comme des actions ponctuelles à réaliser de manière définitive. Même lorsque les OSM sont définitifs et validés (volet 1), que la communication est assurée afin que chaque acteur comprenne son rôle (volet 2) et que l'on passe à la mise en œuvre et au suivi des actions (volet 4), on est tenu non seulement de vérifier et d'ajuster les actions entreprises en fonction des OSM, mais aussi de se questionner sur le réalisme des OSM et de les revoir, au besoin, pour tenir compte des contraintes du moment. Enfin, après avoir favorisé la mise en œuvre d'interventions de réduction de la pauvreté, il importe de se questionner quant à l'impact de ces actions (volets 3 et 5), de tirer les leçons et de revoir les stratégies d'intervention de manière à en accroître l'impact.

La figure 6.1 présente les étapes des volets 1 et 2 de la mise en œuvre de la SNLP au Mali.

FIGURE 6.1
Étapes des volets 1 et 2 de la mise en œuvre de la SNLP au Mali

Volet 1 : Opérationnalisation de la SNLP

- Étape 1 : Mise en place d'un mécanisme institutionnel de pilotage technique de la SNLP
 - Étape 2 : Affinement des axes stratégiques et des actions prioritaires de la SNLP
 - Étape 3 : Arbitrages financiers entre les OSM et les ressources financières internes et externes
 - Étape 4 : Préparation d'un état des lieux des principales interventions existantes de lutte contre la pauvreté
 - Étape 5 : Rapprochement entre les OSM retenus et l'état des lieux pour élaborer un programme d'interventions complémentaires
-

Volet 2 : Communication de la SNLP

- Étape 1 : Formation d'un comité de pilotage de la stratégie de la communication
 - Étape 2 : Élaboration d'un plan stratégique de communication
 - Étape 3 : Validation et mise en œuvre de la stratégie de communication
-

VOLET 1: OPÉRATIONNALISATION DE LA SNLP

Ce volet comprend cinq étapes à caractère institutionnel ou technique.

Étape 1 : Mise en place d'un mécanisme institutionnel de pilotage technique de la SNLP

En complément du dispositif institutionnel ayant permis l'élaboration de la SNLP, un réseau interne d'une vingtaine de points focaux (une trentaine lorsqu'on considère les suppléants) a été mis en place pour assurer le pilotage technique de la SNLP. Chaque ministère cible a désigné un point focal ayant les responsabilités suivantes :

- Servir de centre de liaison et de diffusion de l'information sur la SNLP dans le ministère ;
- Contribuer à la définition des objectifs spécifiques mesurables et des actions prioritaires de la SNLP, et veiller à leur prise en compte dans les programmes et projets du ministère ;
- Assurer la coordination et le suivi des actions prioritaires relevant du ministère et entrant dans le cadre de la mise en œuvre de la SNLP.

Les points focaux ont été regroupés par axe stratégique de la SNLP, de manière à assurer la cohérence entre les actions prioritaires des différents ministères. Un mécanisme similaire a été mis en place au niveau régional, celui-ci étant appelé à jouer un rôle plus important lors de la mise en œuvre des interventions. Ce niveau décentralisé est apparu important pour au moins deux raisons :

1. Une SRP doit se traduire par des actions concrètes menées sur le terrain. Il est donc essentiel de considérer les entités régionales comme les véritables acteurs du processus de mise en œuvre. Cela assure aussi une meilleure prise en compte des spécificités, des besoins immédiats et des priorités telles qu'ils sont perçus par les acteurs décentralisés ;
2. Le mouvement de décentralisation en cours au Mali se traduira par un certain transfert du contrôle budgétaire du niveau central vers les régions. Les autorités régionales ont donc un rôle de plus en plus important à jouer dans l'allocation des ressources, en particulier celles destinées à la lutte contre la pauvreté.

Prévoir un dispositif au seul niveau national serait ignorer la dynamique actuelle en matière de décentralisation et le rôle des collectivités de base dans la réduction de la pauvreté.

Étape 2: Affinement des axes stratégiques et des actions prioritaires de la SNLP

La SNLP a été adoptée comme stratégie transversale et cadre de référence, et non uniquement comme programme d'action de lutte contre la pauvreté. C'est pourquoi certains axes stratégiques sont restés généraux et la situation de base, c'est-à-dire l'état des lieux des programmes et projets en cours, n'était pas exhaustive. Cependant, la mise en œuvre d'une SRP nécessite l'affinement des axes stratégiques et la détermination d'objectifs spécifiques et mesurables. Cet exercice d'affinement demande que l'on traduise les objectifs généraux en objectifs spécifiques mesurables pour différentes échéances de la SRP. Il doit être réalisé en étroite collaboration avec les départements sectoriels et les points focaux. Ce travail représente une tâche importante de planification stratégique, car celle-ci implique une vision claire et transversale de l'ensemble des actions à mener dans le cadre de la mise en œuvre de la SRP.

Étape 3: Arbitrages financiers entre les OSM et les ressources financières internes et externes

Ces arbitrages sont nécessaires pour assurer la cohérence entre l'environnement macro, la matière des politiques, les ressources budgétaires et les coûts de réalisation des OSM.

Étape 4: Préparation d'un état des lieux des principales interventions existantes de lutte contre la pauvreté

Les points focaux ont réalisé un état des lieux des programmes et des projets en cours ou en voie de démarrage, de manière à mieux connaître la situation, à pouvoir la comparer avec les objectifs spécifiques mesurables et, ainsi, à déterminer les écarts à combler.

Ces programmes et ces projets peuvent être en cours, ou alors approuvés, mais toujours en préparation ou en attente de mise en œuvre. L'étude de l'état des lieux est partie de la liste des projets entrant dans le Budget courant d'investissements publics (BCI) et dans le Programme triennal d'investissements publics (PTI), ainsi que des annonces des partenaires au développement. Elle a été entreprise aux niveaux national et régional. Pour compléter au mieux cet état des lieux et étant donné la richesse des informations disponibles lors des Tables rondes et des Consultations Sectorielles, il a été recommandé d'en tenir compte dans les exercices de planification sectorielle.

L'articulation de la SNLP en fonction des stratégies sectorielles a été faite en passant en revue les programmes et projets en cours et en distinguant les actions qui relèvent de la SNLP de celles qui relèvent du développement en général. L'exploitation des sources d'informations disponibles et la tournée des principaux bailleurs de fonds impliqués dans les actions de lutte contre la pauvreté, effectuée par la suite, ont permis de vérifier les informations recueillies auprès des structures nationales en rapport avec les implications concrètes en termes de projets ou d'engagements pris par les partenaires au développement à Genève.

Étape 5: Rapprochement entre les OSM retenus et l'état des lieux pour élaborer un programme d'interventions complémentaires

En comparant les objectifs spécifiques mesurables et les activités en cours ou déjà planifiées, (8 rapports régionaux et 1 rapport national), on a dégagé les écarts et les domaines mal couverts par les actions en cours. Ceci a conduit à l'établissement d'un programme d'interventions complémentaires.

Dans le cas du Mali, c'est une équipe restreinte de points focaux qui a pris, à partir des missions sur le terrain, la responsabilité de l'élaboration du plan d'action préliminaire. Ce dernier a servi de document de base à un atelier national de validation associant les structures nationales, régionales et centrales, ainsi que les partenaires au développement, pour restituer les résultats de l'opérationnalisation de la SNLP. Il s'agit alors de préparer un plan cohérent de nouvelles actions à mener sur la base des priorités identifiées au séminaire. La planification concrète et détaillée des nouvelles actions et la recherche de financement se feront ensuite par les canaux traditionnels. C'est ainsi que l'exercice d'opérationnalisation a mis à la disposition du gouvernement un plan d'action préliminaire pour les années 2000-2002 dans le cadre de la mise en œuvre de la SNLP.

En pratique, l'étape 3 se déroule plus ou moins simultanément avec les étapes 4 et 5, compte tenu des interrelations entre ce que l'on veut faire (les OSM), ce que l'on peut faire (les ressources disponibles) et ce qui se fait déjà (l'état des lieux). Dans le cas du Mali, les étapes 3 et 4 ont commencé en 2000, se poursuivent en 2001 et nécessitent, pour leur finalisation, *le bouclage de la matrice des politiques économiques et sociales élaborées dans le cadre du CSLP*.

Les questions techniques du processus d'opérationnalisation du volet 1 sont discutées au chapitre 7, tandis que le chapitre 8 traite des aspects constitutionnels.

VOLET 2: COMMUNICATION DE LA SNLP

La nécessité d'élaborer un plan de communication s'est fait sentir dès le moment de l'élaboration de la SNLP. Ce besoin s'est intensifié après la tenue de la Table Ronde de septembre 1998. Il est apparu nécessaire d'informer immédiatement toutes les couches de la société du contenu des discussions et des conclusions de la Table Ronde. Il s'agissait aussi et surtout de dissiper certains malentendus et de jeter les bases d'une mise en œuvre rapide de la SNLP.

Le plan de communication devrait permettre à tous les citoyens non seulement de savoir avec précision ce qui s'est passé à Genève lors de la Table Ronde sur la SNLP, mais aussi de comprendre leur rôle dans la mise en œuvre de la SNLP. Dans ce sens, la lutte contre la pauvreté ne peut être l'affaire du seul gouvernement, mais de toute la nation, y compris les pauvres, qui ne doivent plus être considérés comme des bénéficiaires passifs, mais de véritables acteurs de la lutte contre la pauvreté. Ce volet comprend trois étapes à caractère institutionnel ou technique.

Étape 1: Formation d'un comité de pilotage de la stratégie de communication

Étant donné la nécessité de restituer les résultats de la Table Ronde sur la SNLP, un comité a été formé pour coordonner l'élaboration du plan stratégique de communication. Il était essentiellement composé du conseiller à la communication du Premier Ministre et des différents chargés de communication des ministères cibles de la SNLP et de l'ODHD.

Étape 2: Élaboration d'un plan stratégique de communication

La première version du plan stratégique a été produite par une équipe composée d'un consultant national et d'un consultant international pour qui les objectifs étaient :

- D'améliorer les perceptions du thème de la lutte contre la pauvreté chez les populations maliennes;
- De susciter l'adhésion de la population à la nécessité d'inclure de façon systématique la lutte contre la pauvreté dans les actions de développement et de les sensibiliser sur le rôle de chacun dans la mise en œuvre de la SNLP;
- D'informer et de mobiliser les différents intervenants nationaux et internationaux sur les principaux défis à relever dans le domaine de la lutte contre la pauvreté au Mali.

Le plan stratégique de communication a été préparé sur la base d'un ensemble de techniques de recherche qualitatives, dont des entrevues semi-dirigées auprès des professionnels de la communication, l'exploitation d'articles publiés par les journaux entre septembre 1998, date de la Table Ronde, et juin 1999, début de l'élaboration du plan de communication. De plus, des rencontres avec de nombreuses personnalités nationales et internationales ayant joué un rôle important dans l'élaboration de la SNLP et la tenue de la Table Ronde ont contribué à enrichir cette stratégie.

Étape 3 : Validation et mise en œuvre de la stratégie de communication

Le plan stratégique de communication a été validé en trois sous-étapes :

- Une réunion des principaux acteurs nationaux et internationaux de la SNLP pour présenter le contenu du plan stratégique de communication et pour recueillir les avis et suggestions en vue de sa finalisation avant l'organisation proprement dite de l'atelier de validation ;
- Enrichi par les suggestions de la réunion de diffusion, le plan stratégique de communication a été présenté à un atelier de validation qui avait pour objectif de discuter de l'élaboration de plans opérationnels et de stratégies de mobilisation des ressources¹ ;
- Le plan de communication devait passer par le Conseil des Ministres pour approbation définitive et l'établissement d'une stratégie de recherche de financement.

La démarche ayant conduit à la préparation du plan stratégique de communication est exposée au chapitre 9.

1. Cet atelier a réuni, du 10 au 12 août 2000, près de 150 participants et a été placé sous le haut patronage du Président de la République, entouré, pour la circonstance, du Premier Ministre, des Ministres et du Corps diplomatique.

CHAPITRE 7

LES ÉTAPES TECHNIQUES DE L'OPÉRATIONNALISATION D'UNE SRP

BAKARY DIARRA, SYLVAIN LARIVIÈRE, FRÉDÉRIC MARTIN, MOHAMED CHERIF
ET MAMADOU MAGASSA

INTRODUCTION

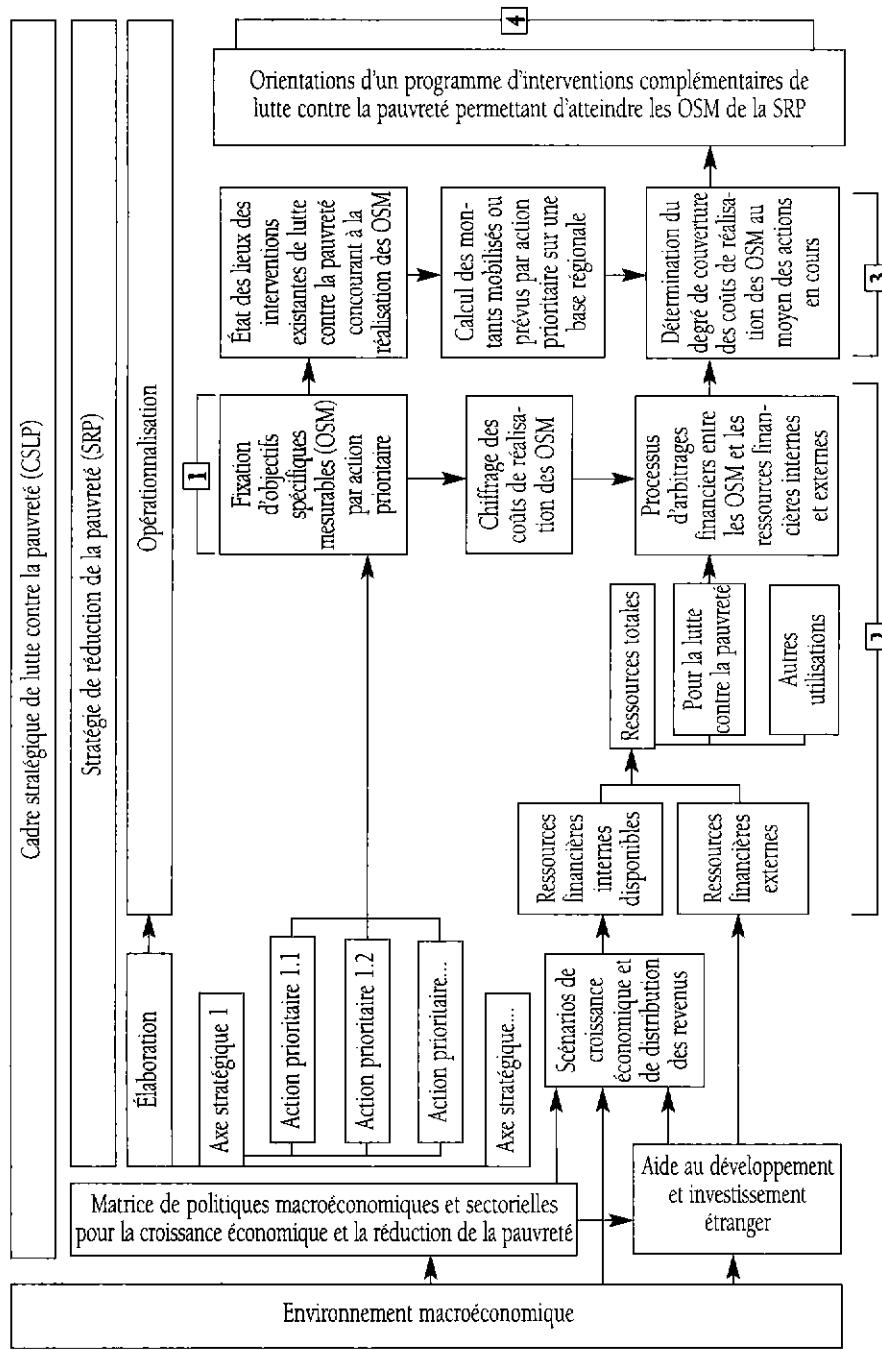
L'élaboration d'une SRP ne présente aucun intérêt si elle n'est pas rendue opérationnelle. Ce ne serait alors qu'un document de plus sur une tablette de bibliothèque. Bien sûr, une SRP bien élaborée, dans le cadre d'un processus structuré et participatif, rend l'opérationnalisation beaucoup plus facile. Cependant, cette deuxième étape représente des défis à la fois sur le plan institutionnel et sur le plan technique. Ce chapitre se concentre sur ce dernier en utilisant des outils de planification stratégique, tandis que le chapitre 8 traite des aspects institutionnels.

Le chapitre 7 présente les étapes de la démarche méthodologique en cours au Mali pour: 1) déterminer les objectifs spécifiques mesurables (OSM) des axes stratégiques et des actions prioritaires de la SRP et chiffrer leurs coûts; 2) réaliser les arbitrages financiers entre les OSM et les ressources financières internes et externes; 3) préparer un état des lieux en termes d'interventions de lutte contre la pauvreté; 4) déterminer le degré de couverture des coûts de réalisation des OSM au moyen des actions en cours ou prévues, afin de dégager les orientations d'un programme d'interventions complémentaires à mettre en œuvre et permettant d'atteindre les OSM de la SRP.

LA DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE DE L'OPÉRATIONNALISATION D'UNE SRP

La démarche méthodologique utilisée au Mali est présentée à la figure 7.1. Elle part de la démarche de planification des axes stratégiques et des actions prioritaires d'une SRP présentée à la figure 4.1 du chapitre 4 et reprise de manière synthétique dans la partie gauche de la figure 7.1.

FIGURE 7.1
La démarche d'opérationnalisation d'une SRP



La démarche technique d'opérationnalisation d'une SRP porte sur:

1. La fixation d'objectifs spécifiques mesurables (OSM) pour chaque axe stratégique et chaque action prioritaire afin d'affiner les axes stratégiques et les actions prioritaires de la SRP. Une fois ces objectifs fixés, il faut estimer le coût de réalisation de ces OSM;
2. La réalisation d'arbitrages financiers entre les OSM et les ressources financières internes et externes. Ceux-ci sont inévitables si l'on veut assurer la cohérence entre l'environnement macro, la matrice de politiques, les ressources budgétaires et les coûts des OSM;
3. La préparation d'un état des lieux des principales interventions existantes de lutte contre la pauvreté pouvant servir de base. Sans prétendre être exhaustif, il faut identifier les principales interventions pertinentes pour chaque action prioritaire de la SRP et calculer les montants ainsi mobilisés par action prioritaire et par région;
4. La détermination du degré de couverture des coûts de réalisation des OSM par des interventions en cours ou prévues et l'élaboration d'un programme d'interventions complémentaires de lutte contre la pauvreté qui permettront d'atteindre l'ensemble des OSM retenus à l'horizon temporel fixé pour la SRP.

Les étapes techniques 1 à 4 sont indiquées par des chiffres correspondants dans la figure 7.1.

LA FIXATION D'OBJECTIFS SPÉCIFIQUES MESURABLES POUR LES AXES STRATÉGIQUES ET LES ACTIONS PRIORITAIRES D'UNE SRP

L'expérience du Mali a montré qu'il est très difficile d'arriver en une seule étape, lors de l'élaboration d'une SRP, à une liste restreinte et cohérente d'objectifs spécifiques mesurables. Le processus s'est réalisé en deux temps avec, d'abord, la définition d'objectifs généraux par axe stratégique et par action prioritaire lors de l'élaboration de la SNLP, puis la définition d'OSM lors de la phase d'opérationnalisation. Il s'agit là d'une démarche classique de planification stratégique «en entonnoir», qui procède par itérations de plus en plus précises. Il faut donner le temps aux différents ministères de travailler ensemble de manière transversale pour arriver à établir des objectifs réalistes qui cadrent avec les objectifs sectoriels et macroéconomiques existants.

Un concept clé de ce chapitre est celui de l'objectif spécifique mesurable (OSM) pour un axe stratégique ou une action prioritaire. Un OSM représente un niveau désiré à une certaine date sur une échelle cardinale pour un indicateur donné. Pour pouvoir le mesurer, il faut disposer d'un indicateur mesurable que l'on peut calculer à l'année de référence, aux années intermédiaires et à l'année horizon de la SRP. Ceci suppose que l'on dispose de données sur les variables qui entrent dans la composition de l'indicateur à ces périodes.

La spécification des OSM est essentielle à plusieurs égards :

- Elle précise les objectifs généraux de la SRP ;
- Elle permet de faire le lien avec les objectifs sectoriels de différents ministères et de distinguer 1) ceux qui font partie de la SRP, car ils contribuent directement à la réduction de la pauvreté, de 2) ceux qui n'en font pas partie, mais qui contribuent au développement général du pays ;
- Elle permet de faire la jonction avec les interventions de réduction de la pauvreté en cours. Le rapprochement entre les OSM et les interventions en cours permettra d'identifier les écarts possibles et conduira à l'élaboration d'un plan d'interventions complémentaires permettant d'atteindre l'ensemble des OSM de la SRP.

La spécification des OSM se déroule en cinq étapes :

1. La formulation initiale des OSM ;
2. La mise en cohérence des OSM ;
3. La première validation des OSM ;
4. La détermination des coûts de réalisation des OSM au niveau national par action prioritaire de la SRP ;
5. Le calcul des coûts de réalisation des OSM par action prioritaire sur une base régionale.

La formulation initiale des OSM

La formulation des OSM doit prendre en compte les principes suivants :

- Les OSM doivent être clairs, concis et compréhensibles par tout le monde ;
- Il est important de faire le lien entre les OSM des axes stratégiques et ceux des actions prioritaires pour des raisons de cohérence interne ;
- Il est essentiel de partir des niveaux actuels des indicateurs retenus pour fixer des OSM réalisables. On partira donc d'une année de référence, soit la première année de la SRP (1999 pour le Mali), afin d'être en mesure de suivre le degré de réalisation de ces objectifs au cours de la période d'exécution de la SRP. Dans le cas du Mali, on a jugé utile d'établir des OSM pour les actions prioritaires au moment de l'évaluation intermédiaire (2001) en plus des OSM à l'horizon temporel final de la SNLP (2002), ceci afin de faciliter le suivi d'exécution de la SNLP ;
- Enfin, la détermination de ces objectifs doit se faire en concertation avec les différents ministères concernés et en référence aux engagements du gouvernement du Mali et des partenaires au développement présentés dans différents documents officiels.

Les tableaux 7.1 et 7.2 présentent deux exemples d'OSM, respectivement pour l'axe stratégique 3 et pour l'action prioritaire 3 de l'axe stratégique 5.

TABLEAU 7.1

Exemple de détermination des OSM pour l'axe stratégique 3 «Améliorer l'accès des pauvres aux services financiers et aux autres facteurs de production»

Objectifs généraux	Objectifs spécifiques mesurables
Améliorer l'accès des pauvres, en particulier les femmes, aux services financiers décentralisés	<ol style="list-style-type: none"> 1. Permettre à au moins 60 % des communes des zones défavorisées de disposer d'une unité de base de service financier décentralisé (SFD) 2. Améliorer le taux de pénétration des SFD (Nombre d'adhérents/population totale) à hauteur de 20 % dans les zones pauvres 3. Amener 70 % des SFD intervenant dans les zones défavorisées à devenir des SFD de crédit solidaire en faveur des femmes ou des CVECA 4. Amener 50 % des banques à disposer de mécanismes de garanties et de lignes de crédit pouvant soutenir les plans de développement des SFD 5. Faciliter l'accès de 100 000 femmes au crédit, surtout celles du milieu rural et des zones périurbaines

Source : MDSSPA, Document interne, 2000.

TABLEAU 7.2

Exemple de détermination des OSM pour l'action prioritaire 3 de l'axe stratégique 5 «Former des enseignants de qualité et améliorer leurs conditions de travail, les méthodes pédagogiques et les programmes d'enseignement».

Objectifs spécifiques mesurables (OSM)	Situation en 1999	OSM à l'horizon		
		2000	2001	2002
1. Recruter et former 4 327 enseignants qualifiés pour les zones défavorisées, sur un recrutement national annuel de 2 450	1 288	1 426	2 887	4 327
2. Recruter et former 906 contractuels et volontaires pour les zones défavorisées, sur un recrutement national annuel de 1 163	570	302	604	906
3. Construire 6 instituts de formation des maîtres (IFM), dans les zones pauvres	4	3	5	6
4. Construire 18 centres d'animation pédagogique (CAP) pour les zones défavorisées, sur un total de 55 à créer	10	8	13	18

Source : MDSSPA, Document interne, 2000.

La mise en cohérence des OSM

La mise en cohérence des OSM est faite de façon :

- Interne entre les OSM d'un axe stratégique, puis entre les OSM de tous les axes stratégiques de la SRP ;
- Externe entre la SRP et la matrice de politiques macroéconomiques et sectorielles pour la croissance et la réduction de la pauvreté.

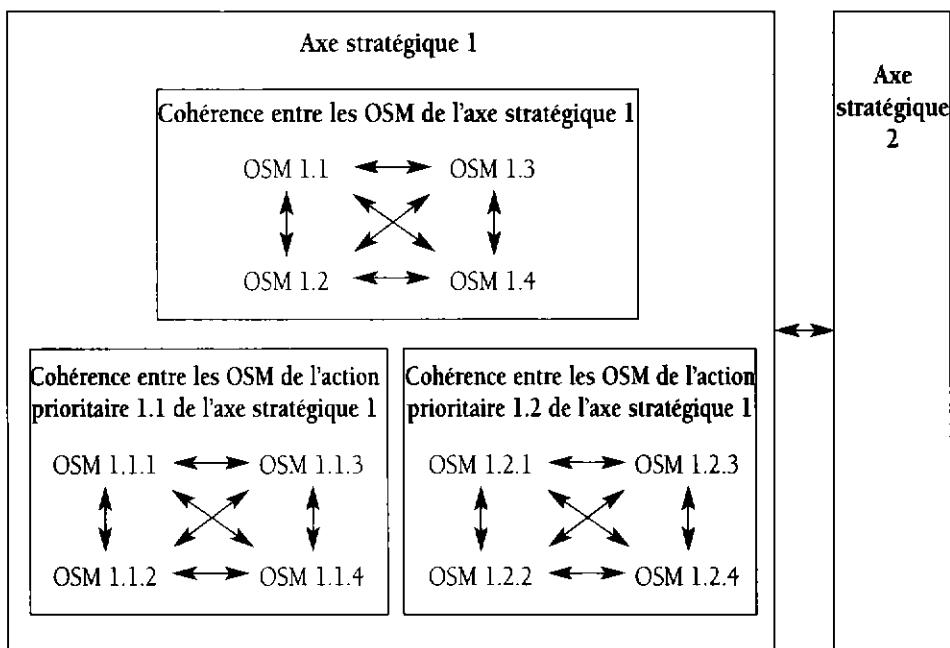
La mise en cohérence interne des OSM se fait d'abord par rapport à un axe stratégique donné. On s'assure que :

1. Les OSM d'un axe stratégique donné sont compatibles entre eux et se renforcent mutuellement ;
2. Les OSM des actions prioritaires rattachés au même axe stratégique sont compatibles entre eux et se renforcent mutuellement ;
3. Les OSM des actions prioritaires d'un axe stratégique donné permettent d'atteindre les OSM de l'axe en question.

Ensuite, la mise en cohérence interne implique que l'on s'assure de la compatibilité des OSM entre les axes et qu'on renforce les effets transversaux des OSM sur chacun des axes stratégiques (voir figure 7.2). Ceci concerne en particulier les axes qui engagent plusieurs départements sectoriels. En effet, certains axes stratégiques de réduction de la pauvreté sont transversaux. La mise en cohérence des objectifs transversaux implique la clarté quant aux responsabilités de tutelle, afin non seulement d'éviter la duplication ou l'omission d'OSM, mais également d'assurer une meilleure collaboration entre les départements concernés pour la mise en œuvre des objectifs.

La mise en cohérence externe des OSM de la SRP se fait par rapport aux objectifs retenus dans la matrice de politiques macroéconomiques et sectorielles, pour assurer la cohérence entre les OSM et les objectifs macroéconomiques et sectoriels, et éventuellement procéder aux ajustements nécessaires, soit des OSM, soit des objectifs macroéconomiques et sectoriels. En effet, chaque ministère dispose de programmes dont les objectifs ne visent pas spécifiquement les pauvres ou les régions les plus défavorisées. Les OSM de la SRP, quant à eux, ciblent en priorité les populations les plus démunies dans leur secteur. L'un des défis majeurs est donc de pouvoir cibler les pauvres dans la planification macroéconomique et sectorielle des objectifs spécifiques de réduction de la pauvreté.

FIGURE 7.2
Processus de mise en cohérence interne des OSM de la SRP



Première validation des OSM

La première spécification des OSM a représenté un imposant travail de planification stratégique multisectorielle au Mali. Néanmoins, le nombre initial d'OSM (338) est apparu trop élevé, et il a été jugé nécessaire de réduire ce nombre pour maintenir le caractère opérationnel de la démarche. En effet, chaque OSM retenu représente une quantité de travail importante, en termes de planification supplémentaire et, plus tard, de suivi d'exécution. Cependant, retenir un nombre trop réduit d'OSM ne rendait pas justice à la richesse de la SNLP et à la nature multidimensionnelle des aspects de la pauvreté à combattre. Le planificateur doit donc trouver un juste compromis.

La première validation des OSM se déroule après la mise en cohérence et consiste en un examen critique de chaque OSM précise, pour s'assurer:

- *De son caractère mesurable.* Par définition, un OSM doit être mesurable et la SRP doit donc se traduire par une série d'OSM quantitatifs¹. Si l'on ne dispose pas

1. Ceci n'exclut pas une appréciation plus qualitative des progrès à accomplir sous la forme d'un paragraphe par action prioritaire ou par axe stratégique, si nécessaire.

des données portant sur une des variables entrant dans la composition de l'indicateur pour l'année de référence, ou que l'on ne puisse disposer en toute probabilité des données sur une de ces variables pour une année intermédiaire ou l'année horizon², il faut soit rechercher ces données, ou reformuler l'OSM pour le rendre mesurable, ou encore l'éliminer;

- *De son caractère pertinent.* Il faut s'assurer que chaque OSM précisé est bien pertinent par rapport à l'action prioritaire à laquelle il se rapporte. Si ce n'est pas le cas, il faut: 1) le déplacer pour le rapporter à une autre action prioritaire où il est jugé pertinent; 2) ou le déplacer pour le rapporter à un axe stratégique où il est jugé pertinent pour déterminer un objectif général de cet axe; 3) ou l'éliminer.

Au cours de cet examen critique de tous les OSM initialement retenus, on en profitera pour revérifier une double cohérence:

- *Une cohérence horizontale intersectorielle des OSM entre ministères.* En effet, certains OSM identifiés dans un secteur sous la responsabilité d'un ministère X peuvent supposer que d'autres OSM soient identifiés et atteints dans un autre secteur sous la responsabilité d'un ministère Y. Si ce n'est pas le cas, il faut réexaminer les OSM interdépendants pour les fixer à un niveau cohérent entre eux.
- *Une cohérence verticale entre les OSM des axes stratégiques et les OSM des actions prioritaires.* Par définition, il faut s'assurer que la réalisation des OSM retenus pour l'ensemble des actions prioritaires de chaque axe permet d'atteindre les OSM retenus pour cet axe. Si ce n'est pas le cas, il faut réajuster soit les OSM de l'axe stratégique soit ceux des actions prioritaires.

Détermination des coûts de réalisation des OSM au niveau national par action prioritaire de la SRP

On peut bien fixer les plus beaux OSM du monde, encore faut-il avoir les moyens de financer les interventions qui permettront de les atteindre. Il faut donc traduire chaque OSM retenu par action prioritaire en termes de besoins de financement, puis agréger les besoins de financement au niveau de chaque action prioritaire, de chaque axe stratégique, puis au niveau de l'ensemble de la SRP. Un premier chiffrage des financements nécessaires par action prioritaire avait été réalisé lors de l'élaboration de la SNLP, en distinguant les principaux postes budgétaires (ressources humaines, investissement et équipement, études et enquêtes, formation et sensibilisation, fonctionnement ; voir chapitre 4). Ce chiffrage approximatif des financements nécessaires pour réaliser les objectifs généraux de la SRP doit être revu une fois les OSM fixés, afin de rendre plus réaliste la budgétisation du coût de la SRP.

Notons que tous les OSM ne nécessitent pas obligatoirement un financement, en particulier les OSM liés à des changements dans la réglementation ou la législation. Par contre, une bonne partie des OSM impliquent des coûts, sous forme de

2. Par exemple, parce que ces données proviennent d'enquêtes qui ne sont pas administrées fréquemment.

dépenses d'investissement (écoles, dispensaires, routes, puits, etc.) ou de fonctionnement (salaires, matériel, etc.).

Première étape: Calcul des écarts entre le niveau de référence et les niveaux de l'OSM à différents horizons temporels de la SRP

Il s'agit de clarifier l'effort à consentir pour atteindre chaque OSM relié à une action prioritaire donnée. Pour cela, on calculera l'écart entre la situation de départ à l'année de référence (1999) et l'OSM aux différents horizons temporels (2000, 2001 et 2002; voir exemple au tableau 7.3³. On doit construire autant de tableaux que l'on aura d'OSM pour une action prioritaire donnée, selon le format ci-après.

TABLEAU 7.3

Exemple de calcul des écarts entre le niveau de départ et les OSM aux différents horizons temporels pour l'indicateur « Proportion de filles dans le nombre total d'admissions à l'école fondamentale »

	1999	OSM 2000	Écart 99/00	OSM 2001	Écart 00/01	OSM 2002	Écart 01/02
Variable 1: Nombre de filles admises à l'école fondamentale	500000	630000	130000	814000	184000	1035000	221000
Variable 2: Nombre d'enfants admis à l'école fondamentale	2000000	2100000		2200000		2300000	
Indicateur: variable 1/ variable 2 * 100	25 %	30 %		37 %		45 %	

Deuxième étape: Estimation des budgets nécessaires pour combler les écarts entre le niveau de référence et les niveaux de l'OSM à différents horizons temporels de la SRP

L'estimation des budgets nécessaires pour combler les écarts entre la situation de référence et les OSM à différents horizons temporels de la SRP peut se faire de deux manières:

- La méthode du coût moyen;
- La méthode du coût par volet d'activité.

3. On doit, bien sûr, s'entendre sur une date précise lorsque l'on parle d'une année, par exemple la fin de l'année (31 décembre 1999 pour 1999, 31 décembre 2000 pour 2000, etc.).

La méthode du coût moyen

Il s'agit d'estimer le coût moyen d'atteindre un objectif, par exemple le coût moyen de scolarisation d'un enfant par année ou encore le coût moyen pour assurer les soins primaires de santé d'une personne pour un an. Pour cela, il faut :

- Estimer la taille du groupe cible bénéficiant actuellement du service ;
- Estimer les dépenses actuelles d'investissement et de fonctionnement liées à ce service ;
- Estimer le coût moyen en divisant les dépenses par la taille du groupe cible.

La méthode du coût moyen est plus simple et plus rapide. Cependant, elle ne s'applique pas nécessairement à tous les OSM. En effet, dans certains cas, on ne dispose pas de données budgétaires ou d'information sur le groupe cible permettant d'estimer un coût moyen. On n'a alors pas d'autre choix que de recourir à la méthode du coût par volet d'activité.

La méthode du coût par volet d'activité

Il s'agit de reprendre les volets d'activité de la stratégie d'intervention propre à chaque action prioritaire et d'estimer les financements nécessaires pour atteindre les OSM (voir tableau 7.4). Pour faciliter le chiffrage, on distingue les principaux postes budgétaires (ressources humaines, investissement et équipement, formation et sensibilisation, études, fonctionnement). Dans le cas du Mali, on a pris en considération le chiffrage initial qui avait été établi lors de l'élaboration de la SNLP.

L'estimation des coûts doit se faire à la lumière des expériences passées dans le cadre d'interventions analogues et selon la connaissance des spécialistes sectoriels. Au Mali, les points focaux ont également consulté certains bailleurs de fonds pour s'assurer de la cohérence avec les données sur les coûts d'interventions évalués à leur niveau. Par ailleurs, il est très important de préciser et de justifier les hypothèses retenues pour les différents calculs d'estimation.

TABLEAU 7.4
Exemple d'estimation du budget nécessaire pour combler les écarts entre
le niveau de référence et les niveaux de l'OSM à différents horizons temporels de la SNLP
selon la méthode du coût par volet d'activité

Volet de la stratégie d'intervention pour l'action prioritaire X	Coût estimé par volet (millions de FCFA)												Total 2000-2002																							
	2000						2001						2002						RH			IE			FS			E			F			Total		
	RH	IE	FS	E	F	Total	RH	IE	FS	E	F	Total	RH	IE	FS	E	F	Total	RH	IE	FS	E	F	Total												
Campagnes de sensibilisation des parents des filles	5	5	2	12	5	27							2	14	5	9	2	16	15	21	6	42														
Distribution de fournitures scolaires	1		4	5	1	10							4	5	1			4	5	3			12	15												
Construction d'écoles et de classes	5	50	5	60	5	50							5	60	5	50		5	60	15	150		15	180												
Total	11	50	5	0	11	77	11	50	7	0	11	79	11	50	9	0	11	81	33	150	21	0	33	237												

RH : Ressources humaines; IE : Investissement et équipement;
FS : Formation et sensibilisation; E : Études; F : Fonctionnement

Calcul des coûts de réalisation des OSM par action prioritaire sur une base régionale

Dans le cas où une action prioritaire viserait une région particulière, l'intégralité des coûts de réalisation de cette action serait imputée à la région en question. Par contre, si une action prioritaire vise plusieurs régions, voire l'ensemble du pays, il faut choisir une clé d'allocation des budgets. Par exemple, le budget régional par action prioritaire peut être estimé en multipliant le budget de l'action prioritaire au niveau national par le coefficient de contribution de la région à la pauvreté nationale (CCN):

$$CCN = (POP_i/POP) * (I_i/I)$$

où:

POP_i: la population de la région;

POP: la population nationale;

I_i: l'incidence de la pauvreté dans la région;

I: l'incidence de la pauvreté au niveau national.

Cette pondération se justifie dans la mesure où le principal objectif général de la SRP est d'allouer les ressources en priorité aux groupes pauvres et donc de concentrer plus de ressources dans les zones regroupant le plus de pauvres. S'il existe des données permettant de calculer un indice de Gini au niveau régional, on peut remplacer l'incidence par un indicateur de pauvreté plus complexe combinant des indices d'incidence, d'intensité et d'inégalité, tel l'indice de Sen-Shorrocks-Thon (voir chapitre 12).

LES ARBITRAGES FINANCIERS ENTRE LES OSM ET LES RESSOURCES FINANCIÈRES INTERNES ET EXTERNES

À ce stade, il s'agit de s'assurer d'avoir les moyens de ses ambitions, c'est-à-dire que les ressources financières internes et externes permettent de couvrir les coûts de réalisation des OSM identifiés ci-dessus. Les ressources financières internes, qu'elles soient publiques ou privées, peuvent être estimées à partir de scénarios de croissance économique et de distribution des revenus, ceux-ci étant eux-mêmes la résultante, d'une part, de l'environnement macroéconomique du pays et, d'autre part, de la matrice de politiques macroéconomiques et sectorielles retenue (voir figure 7.1).

À ces ressources internes s'ajoutent les ressources financières externes, provenant essentiellement de l'aide au développement et en partie des investissements étrangers. Les ressources internes et externes combinées représentent l'ensemble des ressources disponibles, dont une partie peut être affectée à la lutte contre la pauvreté.

Le rapprochement des ressources financières disponibles selon différents scénarios de croissance économique et de distribution des revenus avec les coûts de réalisation des OSM peut amener soit une révision des OSM, soit une révision de la matrice de politiques pour la rendre plus favorable à la réduction de la pauvreté.

PRÉPARATION D'UN ÉTAT DES LIEUX DES PRINCIPALES INTERVENTIONS EXISTANTES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

L'état des lieux vise à faire le point sur les interventions qui concourent directement à la réalisation de la SRP. Les points focaux se sont intéressés aux interventions en cours, mais aussi aux interventions approuvées et financées, mais non encore démarquées, ainsi qu'aux projets identifiés en cours de planification ou de recherche de financement.

Pour assurer une plus grande validité des informations recueillies, la démarche méthodologique proposée était composée des étapes suivantes:

1. Identification au niveau central des interventions qui concourent directement à la lutte contre la pauvreté, entre autres à partir du Programme Triennal d'Investissements (PTI) 1999-2001, des annonces des partenaires au développement faites lors de la Table Ronde de Genève en septembre 1998, des exercices de planification en cours dans le cadre des tables rondes sectorielles et thématiques et des interventions des ONG.
2. Choix des interventions à considérer selon les critères suivants:
 - La région de l'intervention : il est préférable de mettre l'accent en priorité sur les régions les plus pauvres identifiées dans la SRP;
 - La nature des activités de l'intervention : l'intervention doit poursuivre des OSM de la SRP, donc concourir directement à la lutte contre la pauvreté;
 - L'envergure de l'intervention : en termes de nombre de populations cibles (régions géographiques touchées), de catégories (défavorisées, rurales ou urbaines, etc.) et de montant de financement (indicateur du volume des activités).
3. Réalisation de missions par les points focaux dans les différentes régions du Mali pour compléter les informations recueillies au niveau central, à l'aide d'une fiche remplie par intervention recensée de lutte contre la pauvreté (figure 7.3). Cette fiche inclut des informations de base sur l'intervention en question, notamment les objectifs, les volets, les populations cibles, les financements mobilisés ou planifiés et la période couverte par les interventions.
4. Validation des informations recueillies en région auprès des responsables des projets et des programmes au niveau central.

FIGURE 7.3
**Fiche d'identification d'interventions concourant directement
à la réalisation de la SNLP**

Nom de l'intervention:
 Numéro des régions administratives couvertes
 Zones précises couvertes
 Groupes cibles, avec leur taille entre parenthèses.....

1. Caractéristiques de base de l'intervention:

Brève description:

Objectifs généraux:

Phase de l'intervention (1 = en cours; 2 = approuvée et financée mais non démarrée; 3 = identifiée)

Période de l'intervention (année de début, année de fin)

Montant total du financement (millions de FCFA)

Montant concernant la SNLP (1998-2002)

Montant acquis Sources de financement:

Montant à chercher Sources de financement prévues:

Volets sectoriels touchés par l'intervention (domaine d'intervention):

- 1
 2
 3
 4
 5

2. Répartition du financement par volet (millions de FCFA)

Numéro du volet	Action prioritaire concerné	1998-1999	2000	2001	2002

5. Validation des informations recueillies auprès des bailleurs de fonds pour s'assurer que les principales interventions pertinentes de lutte contre la pauvreté auront été prises en compte aux niveaux national et régional.

RAPPROCHEMENT ENTRE LES OSM RETENUS ET L'ÉTAT DES LIEUX POUR ÉLABORER UN PROGRAMME D'INTERVENTIONS COMPLÉMENTAIRES

Il s'agit de rapprocher l'estimation des coûts de réalisation des OSM de chaque action prioritaire par région du montant mobilisé des interventions de lutte contre la pauvreté en cours et d'estimer les écarts entre les deux. Un écart positif important indique qu'il est peu probable d'atteindre les OSM de l'action prioritaire en question dans la région considérée. Un écart négatif important indique qu'il est possible que trop d'argent soit injecté dans cette région pour l'action prioritaire en question et qu'une réallocation vers d'autres régions plus déficitaires ou vers d'autres actions prioritaires dans la région serait à envisager. Le tableau 7.5 donne un exemple d'un tel rapprochement pour les actions prioritaires de l'axe 2 dans la région de Kayes au Mali.

TABLEAU 7.5
Exemple de rapprochement entre le coût estimé des actions prioritaires de l'axe stratégique 2 et le montant mobilisé des interventions de lutte contre la pauvreté en cours dans la région de Kayes

Numéro de l'action prioritaire	Montant prévu dans la SNLP au niveau national (en \$) (1)	Montant estimé pour la région (en \$) (2)	Montant du financement des interventions identifiées dans la région (en \$) (3)	Écart entre les colonnes (2) et (3) (en \$) (4)	% de couverture de l'action prioritaire (3) / (2) *100 (5)
2.1	37800000	4100000	0	(4100000)	0
2.2	2985000	300000	800000	400000	270
2.3	1282000	100000	0	(100000)	0
2.4	7560000	800000	26700000	25800000	3340
2.5	14750000	1600000	0	(1600000)	0
2.6	1100000	100000	0	(100000)	0
Total de l'axe 2	133500000	7100000	27400000	20300000	390

On a pu ainsi classer les actions prioritaires dans chaque région en trois catégories : les actions prioritaires bien couvertes, partiellement couvertes ou non couvertes par les interventions identifiées.

- Une action prioritaire a été estimée bien couverte sur le plan budgétaire si le financement mobilisé pour la période de la SNLP (1999-2002) représentait plus de 70 % du coût estimé de réalisation des OSM de l'action prioritaire en question.
- Une action prioritaire a été estimée partiellement couverte sur le plan budgétaire si le taux de couverture était supérieur à 30 % et inférieur à 70 %.
- Une action prioritaire a été estimée non couverte si le taux de couverture était de moins de 30 %.

Cette classification a permis d'identifier les écarts entre la SNLP et les interventions existantes sur une base régionale et sur une base nationale, et donc de donner des orientations pour un programme d'interventions complémentaires permettant d'atteindre les OSM de la SNLP.

L'ensemble du processus a été validé au cours d'un séminaire national de restitution regroupant des représentants des différents acteurs impliqués dans la lutte contre la pauvreté au Mali.

LES DÉFIS RELEVÉS AU COURS DE L'EXPÉRIENCE MALIENNE

Les défis liés à la fixation d'objectifs spécifiques mesurables pour les axes stratégiques et les actions prioritaires de la SNLP

Le ciblage des pauvres dans la définition des objectifs de réduction de la pauvreté

Les politiques et programmes sociaux existants visent l'ensemble de la population du pays. Dans de tels cas, les priorités sont établies généralement en termes de types d'interventions à mener, mais pas nécessairement en termes de catégories de populations pauvres à cibler. Le défi était donc de fixer des OSM qui visent réellement les pauvres. Cette difficulté était plus marquée dans le secteur de la santé, où les programmes visent généralement des problèmes qui concernent tout le monde. Il est plus difficile de dissocier, dans de tels cas, les objectifs de développement sectoriels (plus larges) des objectifs spécifiques ciblant les populations les plus pauvres. Par ailleurs, il y avait un risque de reconduire simplement les objectifs sectoriels dans le cadre de la fixation des OSM de la SNLP.

Pour relever ce défi, les solutions proposées consistaient, dans un premier temps, à procéder par ciblage géographique sur la base du niveau de pauvreté par région. En effet, il y a plus de chances qu'une intervention de lutte contre la pauvreté améliore les conditions de vie des ménages de façon significative dans les régions

défavorisées. Dans un deuxième temps, il s'agirait de réaliser des enquêtes complémentaires combinées à des études ponctuelles pour mieux cibler les pauvres dans les différentes régions en milieu urbain et rural.

La définition d'un nombre limité d'objectifs précis, mesurables et réalisables

En général, les intervenants ont tendance à ne pas restreindre le nombre d'OSM, afin d'éviter de mécontenter l'ensemble des acteurs concernés, en particulier dans les départements ministériels. On a également noté que certains intervenants proposaient des OSM qui étaient en réalité des moyens d'atteindre ces objectifs.

La fixation d'un nombre limité d'objectifs spécifiques réalisables et mesurables dans le temps dépend d'un certain nombre de facteurs, entre autres : 1) le niveau de compétence des intervenants dans le domaine de la planification et du suivi de programmes et de projets; 2) l'existence d'un système de planification rigoureux et de systèmes d'information par secteur d'activité; 3) la disponibilité de données fiables permettant de faire des projections réalisistes; 4) la bonne compréhension des mécanismes de ciblage; 5) la disponibilité des données. Au Mali, on est arrivé à rationaliser le nombre d'OSM, en le faisant passer de 338 à 140, soit 3,4 OSM en moyenne par action prioritaire, grâce à un programme soutenu de renforcement des ressources humaines nationales et à une démarche d'accompagnement du processus.

Les difficultés liées à l'articulation entre les objectifs des programmes sectoriels et les objectifs de réduction de la pauvreté

Le défi est de mettre en évidence les objectifs de réduction de la pauvreté et leur cohérence avec les programmes sectoriels en cours ou planifiés.

Pour une meilleure articulation entre les programmes sectoriels de développement et les objectifs de lutte contre la pauvreté, les intervenants doivent partir des programmes existants pour fixer des OSM réalisistes qui ciblent en priorité les populations les plus démunies, tout en s'assurant que ces objectifs ne sont pas en contradiction avec les programmes sectoriels. Ils doivent aussi tenir compte de la capacité d'absorption réelle de l'économie et des procédures de décaissement en vigueur.

Les difficultés liées à la mise en cohérence interne et externe des OSM

Au Mali, les départements étaient habitués à réaliser leur planification sans se concerter. Comme la lutte contre la pauvreté inclut des objectifs transversaux touchant plusieurs secteurs, les départements concernés ont été obligés de travailler en étroite collaboration pour s'assurer que les OSM seraient pertinents, réalisables et cohérents. Sans cette concertation, les départements peuvent fixer des objectifs ambitieux pour lesquels ils n'ont pas nécessairement les compétences et la responsabilité de la mise en œuvre des interventions correspondantes.

Par ailleurs, la disponibilité des données étant une condition pour une bonne planification, une étroite collaboration entre les départements concernés et les services statistiques s'est avérée essentielle à la cohérence des travaux d'affinement des axes stratégiques.

Il a fallu aussi s'assurer de la cohérence des OSM des actions prioritaires avec les OSM des axes stratégiques. En l'occurrence, la réalisation des OSM des actions prioritaires d'un axe stratégique donné doit permettre la réalisation des OSM de l'axe en question.

La coordination et le suivi des activités dans les différents ministères sectoriels et la société civile

Lors de l'affinement des axes stratégiques et des actions prioritaires, l'expérience du Mali a montré l'importance de réunir périodiquement les intervenants pour assurer une meilleure cohérence et la prise en compte des préoccupations prioritaires des départements concernés. Ces rencontres doivent être planifiées rigoureusement et des documents de travail, préparés avant les réunions pour éviter des pertes de temps. C'est un défi d'organiser des réunions avec les mêmes personnes à chaque fois, de manière à assurer une continuité dans la coordination, puisque certains cadres sont appelés régulièrement à d'autres tâches au niveau de leur département ou changent d'affectation.

Pour relever le défi de la coordination et du suivi des travaux, il est important de bien choisir les membres de l'équipe. Il faut non seulement que les intervenants aient des compétences élevées en matière de planification, mais également qu'ils soient disponibles pour réaliser rapidement les travaux et qu'ils soient en mesure d'accéder facilement aux informations nécessaires.

Établissement de la situation de base ou de référence

La principale difficulté liée à l'établissement de la situation de base est le manque de données fiables et surtout homogènes, en termes de périodicité de production et de méthodologie de calcul. La plupart des départements sectoriels ne disposent pas de telles données de base pour l'ensemble des OSM. Dans certains cas, des données sont collectées par les services au niveau des régions, mais elles ne remontent pas nécessairement au niveau central. Dans d'autres cas, les données sont disponibles à des niveaux très agrégés, ce qui nécessite des efforts supplémentaires de traitement pour obtenir les données pertinentes à un niveau plus désagrégié.

Dans le cas où il n'y aurait pas de données pour l'établissement de la situation de base, trois solutions pourraient être retenues:

1. Si la collecte des données est possible dans des délais raisonnables, il serait bon d'effectuer l'opération de collecte pour établir une situation de base fiable;

2. Si la collecte des données prend trop de temps par rapport à l'horizon de l'opérationnalisation de la stratégie, on peut, dans un premier temps, considérer la meilleure estimation possible pour l'année de base à partir d'opinions d'experts, puis fixer des taux d'accroissements progressifs pour les années futures. Cette approche permet d'éviter un blocage dans le processus d'opérationnalisation, mais elle n'exclut pas, dans un deuxième temps, la réalisation de la collecte des données au fur et à mesure pour établir une situation de base plus réaliste;
3. Ne pas retenir l'OSM tant et aussi longtemps que les données adéquates pour le mesurer et le suivre dans le temps ne seront pas disponibles.

Estimation des coûts de réalisation des OSM

L'estimation des coûts de réalisation des OSM est souvent ardue à cause des limites des données disponibles. Celles-ci peuvent être également plus ou moins fiables ou encore ne pas être à jour. Les coûts dépendront aussi des choix technologiques retenus, par exemple entre des matériaux de construction importés et des matériaux locaux (exemple : construction d'écoles) ou entre des techniques intensives en capital et des techniques intensives en main-d'œuvre (exemple : construction de routes). Enfin, on doit aussi faire un compromis entre un calcul rigoureux de coûts sur la base de normes réalistes et la nécessité de chiffrer les OSM dans une période de temps limitée.

La seule solution est de s'appuyer sur des personnes-ressources disposant d'une très bonne connaissance du secteur, des données disponibles, des sources d'accès à ces données et, si nécessaire, en mesure de faire la meilleure estimation possible des composantes manquantes des coûts.

Les défis liés à la réalisation d'arbitrages financiers entre les OSM et les ressources financières internes et externes

Au départ, les liens entre le cadre macro et la pauvreté ne sont pas évidents car ils passent par de nombreuses variables intermédiaires, liées entre autres: 1) à l'existence et au fonctionnement des marchés de produits, d'intrants et de facteurs de production; 2) à l'existence et à la qualité des infrastructures économiques et sociales; 3) aux comportements des agents socioéconomiques. Il n'est donc pas facile d'arriver à des scénarios de croissance économique et de distribution des revenus qui détermineront la disponibilité de ressources internes.

Pour réduire ces difficultés, il faut disposer d'un cadre conceptuel clair, de ressources humaines capables de faire les liens macro-méso (sectoriel)-micro, d'outils d'aide à la décision et de données désagrégées sur les dépenses publiques par région. La modélisation peut s'avérer utile dans la mesure où elle permet la simulation *ex ante* de l'impact de différentes politiques macroéconomiques et sectorielles sur la croissance, la distribution des revenus et la disponibilité de ressources internes.

Cependant, l'expérience révèle les difficultés liées à l'utilisation de modèles complexes dans un contexte de pays pauvre. L'insuffisance de données fiables, à jour et désagrégées, la rareté des ressources humaines capables de faire tourner de tels modèles et encore plus d'interpréter leurs résultats, ainsi que la présence de secteurs informels et non marchands importants sont autant de facteurs qui militent en faveur d'une approche intermédiaire de la modélisation.

Mis à part les difficultés techniques, la comparaison des ressources disponibles avec les coûts des OSM désirés peut amener à des choix difficiles de révision de certains OSM ou de la matrice de politiques pour s'assurer de leur cohérence.

Les défis liés à la préparation d'un état des lieux des principales interventions existantes de lutte contre la pauvreté

Les principaux défis sont liés :

- Au grand nombre d'interventions dans le pays et d'organismes nationaux et internationaux impliqués;
- À la difficulté de déterminer ce qu'est un programme ou un projet de réduction de la pauvreté, ou encore quelle partie d'un programme ou d'un projet multi-sectoriel contribue directement à la réduction de la pauvreté;
- À la différence entre ce qui se fait sur le papier et ce qui se fait sur le terrain, ou encore ce qui se dit dans la capitale et ce qui se dit en région;
- À la validité douteuse des chiffres de certains coûts présentés pour des programmes et des projets existants;
- Au manque de disponibilité des responsables des projets et des programmes lors des tournées régionales;
- Au manque de données désagrégées au niveau régional.

Les solutions retenues pour résoudre ces problèmes, tant sur le terrain qu'au niveau central, ont été de :

- Se limiter aux interventions concourant directement à réalisation des OSM;
- Se limiter aux montants qui concourent directement à la réalisation des OSM;
- Procéder par étapes pour l'estimation des coûts, en commençant par une évaluation rapide approximative, puis en affinant l'estimation par une recherche de données supplémentaires auprès de personnes-ressources spécialistes du domaine de l'intervention en question;
- Pour les interventions couvrant plusieurs régions et les interventions nationales, estimer le montant qui va à la région en recourant à la clé de répartition utilisée par le ministère en question (poids démographique, poids dans la pauvreté nationale, égalité entre régions, etc.);

- Trianguler les informations provenant: 1) du niveau central; 2) des visites sur le terrain; 3) d'une validation au niveau central auprès des départements ministériels; 4) d'une validation auprès des principaux partenaires au développement;
- Revérifier les chiffres de certains coûts à court terme et, à moyen terme, proposer des améliorations au système de chiffrage des coûts.

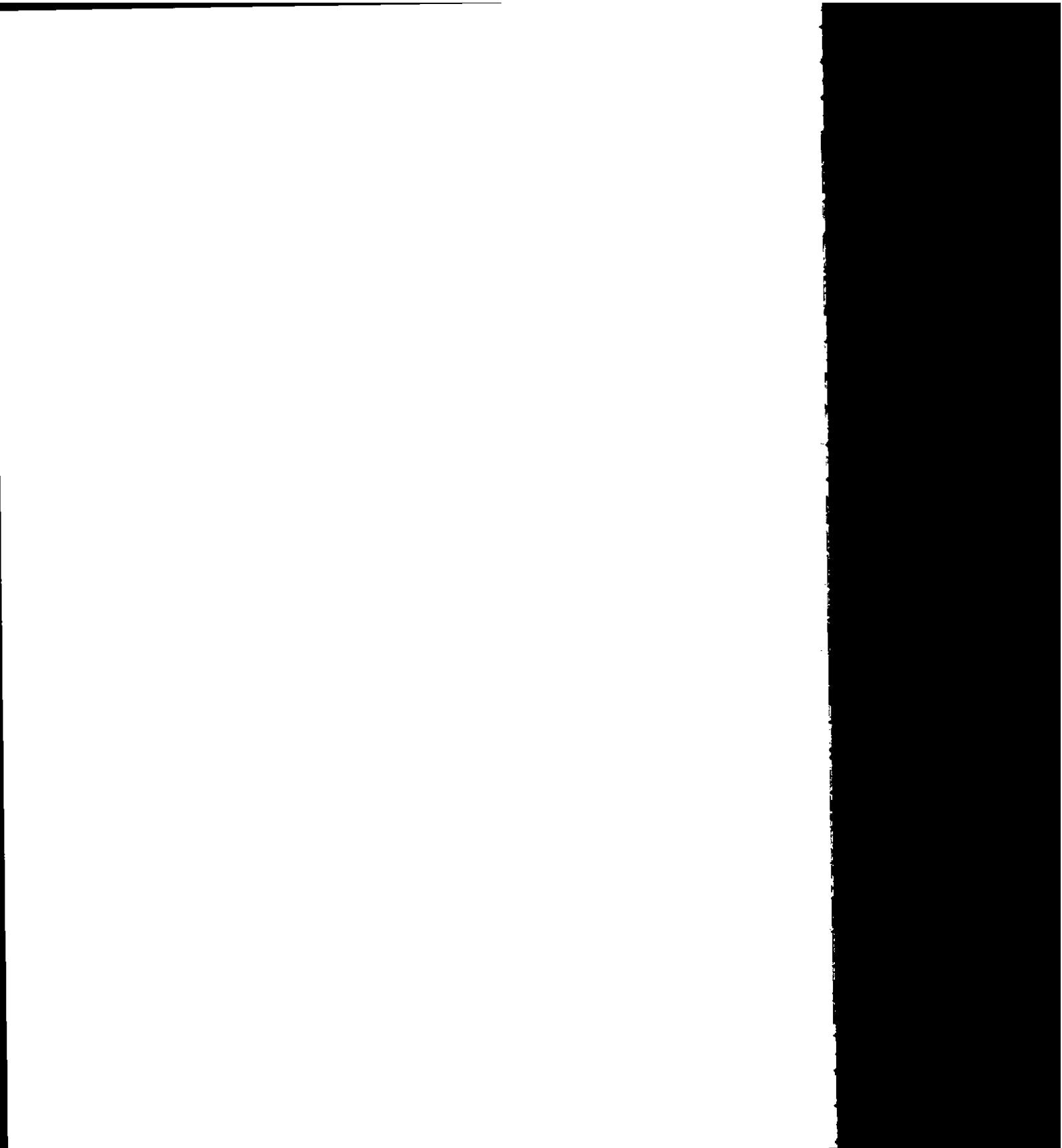
Les défis liés au rapprochement entre les OSM retenus et l'état des lieux pour élaborer un programme d'interventions complémentaires

Les principaux défis sont liés:

- Au niveau de certains écarts entre, d'une part, les coûts de réalisation des OSM de certaines actions prioritaires et, d'autre part, des montants déjà engagés dans les interventions pertinentes en cours. Il peut sembler *a priori* surprenant que certaines actions prioritaires soient déjà surfinancées;
- À l'existence de certaines réticences face aux réallocation des ressources de réduction de la pauvreté que suggère l'analyse du degré de couverture des coûts de réalisation des OSM par les interventions en cours. Les responsables des actions prioritaires surfinancées ne voient pas nécessairement d'un bon œil une réallocation de ressources financières en faveur d'autres secteurs dans la même région, voire d'autres régions.

Les solutions retenues pour résoudre ces problèmes ont été de:

- S'assurer de la comparabilité entre les méthodes de chiffrage des coûts des OSM et d'évaluation des montants des interventions actuelles;
- S'assurer que l'on ne compte, dans les financements actuels, que la proportion qui contribue directement à la réalisation des OSM de chaque action prioritaire. Dans plusieurs cas, on avait initialement surestimé la contribution des projets à la réalisation des OSM;
- Revérifier les données potentiellement discutables auprès des départements ministériels et des bailleurs de fonds concernés, soit du côté des coûts des projets en cours, soit du côté du coût de réalisation des OSM. Dans plusieurs cas, on avait initialement sous-estimé le coût de réalisation d'un OSM.



CHAPITRE 8

MÉCANISMES INSTITUTIONNELS POUR L'OPÉRATIONNALISATION DE LA STRATÉGIE DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

ALISSABATOU SANOUSSI GOUNÉ ET RENATA LOK DESSALLIEN

INTRODUCTION

La mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté requiert un mécanisme institutionnel efficace pour coordonner les activités et assurer une large participation des structures nationales à tous les niveaux. En raison de la grande diversité de situations qui prévaut dans les pays et, surtout, parce que la mise en œuvre des stratégies multisectorielles de réduction de la pauvreté est en général très récente, il est difficile de proposer une cadre institutionnel générique qui puisse s'adapter à tous les pays. Ce chapitre présente, à titre d'exemple, le cadre institutionnel de pilotage technique adopté par le Mali pour la mise en œuvre de sa stratégie de réduction de la pauvreté.

Le chapitre 8 présente, dans un premier temps, les grandes options en matière de cadre institutionnel pour l'opérationnalisation d'une SRP. Ensuite, il aborde successivement les mécanismes utilisés pour: i) l'affinement des axes stratégiques et la préparation de l'état des lieux; ii) la stratégie de communication; iii) le suivi d'exécution et d'évaluation d'impact. Enfin, il tire les enseignements de l'expérience malienne en présentant les principales difficultés et les défis qui ont été relevés.

OPTIONS POUR LE CADRE ORGANISATIONNEL DE MISE EN ŒUVRE D'UNE SRP

La diversité des cadres institutionnels et administratifs, dans les pays qui ont élaboré une SRP, rend difficile la généralisation d'un mécanisme institutionnel de pilotage technique de mise en œuvre de ces stratégies. Concernant la supervision du processus d'opérationnalisation de la stratégie dans son ensemble, il y a plusieurs cas de figure. Dans certains pays, la Présidence prend en charge l'opération, alors que dans d'autres, elle relève du Cabinet du Premier Ministre ou encore d'un ministère de coordination transversale, comme le Ministère du Plan, de l'Économie et des Finances ou le Ministère du Développement social et des collectivités de base. Quelle que soit l'institution retenue pour superviser le processus, l'important est d'avoir une supervision et un engagement à haut niveau.

Concernant la mise en œuvre de l'opérationnalisation, celle-ci peut être assurée par une institution nationale existante qui en assurera la coordination. Il est possible que cette structure ait à subir quelques modifications dans ses attributions pour qu'elle puisse s'adapter aux besoins de l'opérationnalisation. On peut aussi envisager d'utiliser un apport massif de consultants internationaux qui feront le travail dans les délais prévus avec le risque d'une appropriation moins grande du processus par les nationaux. Enfin, l'opérationnalisation de la stratégie peut être réalisée par le biais d'une approche mixte combinant des structures nationales, appuyées par de l'expertise nationale et internationale ponctuelle, pour apporter un support méthodologique selon les besoins. Chaque option a ses avantages et ses inconvénients, le choix dépendra des impératifs de chaque pays et des ressources humaines disponibles. Le dosage des contributions variera aussi en fonction des ressources financières disponibles.

Le dispositif exclusivement basé sur les structures nationales

Il y a un avantage certain au dispositif basé exclusivement sur les structures nationales car tout y est conçu par une équipe nationale qui pilote l'exercice du début à la fin. En principe, l'appropriation est garantie, même si des problèmes organisationnels et de motivation se posent. Cela est particulièrement vrai lorsqu'il s'agit d'un exercice de longue haleine, comme la mise en œuvre d'une stratégie de réduction de la pauvreté. Le principal handicap de cette option est que toutes les réflexions menées au niveau international ou régional sur cette question ne sont pas vraiment prises en compte en temps opportun, surtout en ce qui concerne les méthodologies, les nouvelles approches et les manières de faire, qui sont expérimentées de façon presque continue. Il est important de rester ouvert à ces réflexions et de pouvoir enrichir l'exercice mené au plan national. Par ailleurs, si la structure responsable de l'exercice est elle-même faible, du point de vue de ses ressources humaines, l'approche basée exclusivement sur les structures nationales peut présenter plus d'inconvénients que d'avantages.

Le dispositif basé en priorité sur l'expertise internationale

Il est tout à fait plausible de concevoir l'opérationnalisation d'une SRP en se basant sur une expertise internationale appelée à jouer un rôle prépondérant. Lorsque l'expertise internationale est bien choisie, cette approche a non seulement l'avantage de produire des résultats de qualité dans les délais requis, mais également de permettre de capitaliser sur la réflexion menée au plan international. Le principal risque d'une telle approche est que les structures nationales ne soient pas en mesure de suivre le rythme et, surtout, d'assurer la continuité. En général, ce genre d'approche implique le recours à l'expertise internationale sur une base régulière, voire permanente, au fur et à mesure que le processus se développe.

Par ailleurs, l'expérience tend à montrer, dans bien des cas, que l'expertise internationale permanente limite l'engagement et la prise en charge par les nationaux, ce qui va à l'encontre de l'objectif poursuivi par tous les acteurs du développement. Enfin, cette option peut coûter plus cher, ce qui n'est peut-être pas très efficace au regard des ressources budgétaires généralement disponibles.

Un dispositif mixte basé sur une combinaison d'expertise nationale et internationale

On peut envisager une approche mixte où les diverses structures impliquées auront la responsabilité de mener à bien l'exercice, mais feront appel à l'expertise nationale et internationale pour appuyer certains aspects méthodologiques et techniques liés à l'opérationnalisation. Ceci suppose, bien entendu, l'identification et la nomination de points focaux au sein de chaque structure cible impliquée dans la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté.

La principale difficulté liée à cette approche est que l'opérationnalisation d'une SRP demande plus de temps, car le personnel des ministères impliqués n'est pas toujours disponible. De plus, l'expérience a montré que le renforcement des capacités doit s'effectuer de manière continue, car certains agents responsables du processus changent de poste en cours d'opérationnalisation.

Dans le même sens, la multiplicité des tâches des cadres nationaux impliqués peut également retarder le processus d'opérationnalisation, lui-même fort exigeant en ressources humaines. Comme dans le premier cas, le problème de motivation peut également se poser. Par contre, du point de vue des avantages, cela permet l'intégration, le renforcement des capacités nationales et la formation des ressources nécessaires pour assurer la mise en œuvre de la stratégie.

Soulignons enfin que, peu importe l'option choisie, l'engagement de toutes les couches de la société civile et des bailleurs de fonds constitue un principe de base pour la création d'un cadre institutionnel efficace de mise en œuvre d'une stratégie de réduction de la pauvreté. Il est donc indispensable que le dispositif associe, à tous

les niveaux, les structures nationales, les représentants de la société civile et les partenaires extérieurs. Le Mali a opté pour cette approche en essayant de minimiser les désavantages. Le reste de ce chapitre présente l'expérience du Mali et les difficultés rencontrées, et propose des pistes de solution.

LA DÉMARCHE ADOPTÉE AU MALI

Le Mali avait déjà mis en place un cadre institutionnel pour l'élaboration de la SNLP. Ce cadre était constitué d'un comité d'orientation dirigé par le Premier Ministre, d'un comité de suivi dirigé par le Ministre du Plan, d'un secrétariat exécutif et, à la base du dispositif, d'un Observatoire du Développement Humain Durable et de Lutte contre la Pauvreté au Mali (ODHD-LCPM)¹.

Évidemment, certains maillons du dispositif ont mieux fonctionné que d'autres et certaines structures nationales qui devaient jouer un rôle important n'ont pas été très actives. Ce sont les défaillances de fonctionnement de certains maillons qui ont conduit le gouvernement à mettre en œuvre des mécanismes de remplacement. Il fallait également trouver un moyen d'alléger le système existant et de le rendre plus opérationnel.

C'est ainsi que les structures gouvernementales d'orientation (Primature), de coordination (Ministère de l'Économie, du Plan et de l'Intégration, au début, et Ministère du Développement social depuis février 2000) et de mise en œuvre (ministères sectoriels) de la stratégie ont été remaniées. Au lieu de quatre niveaux, le dispositif n'en a retenu que trois, dont un comité d'orientation, un comité de coordination et de suivi, et l'ODHD-LCPM. L'ancien secrétariat exécutif a été jumelé avec l'ODHD. Enfin, le dispositif officiel a lui-même été complété par un réseau de points focaux qui a constitué la pierre angulaire de l'ensemble du processus d'opérationnalisation de la SNLP.

La figure 8.1 illustre le dispositif institutionnel retenu par le Mali pour opérationnaliser la SNLP.

- *Le Comité d'orientation* est l'organe de supervision et d'orientation de la SNLP. Il a pour rôle de promouvoir la synergie entre les différents partenaires, à savoir le Gouvernement, les collectivités de base, les ONG, les donateurs et tous les partenaires techniques et financiers de la lutte contre la pauvreté. Il oriente et contrôle les activités du Comité de coordination et de suivi. Présidé par le Premier Ministre, il comprend une dizaine de ministres, des représentants de la société civile et des partenaires techniques et financiers du Mali.
- *Le Comité national de coordination et de suivi* a pour rôle essentiel de coordonner et de suivre la mise en œuvre de la SNLP, de veiller à la cohérence des projets et des programmes sectoriels et de valider les définitions essentielles, les approches et les stratégies de mise en œuvre du DHD et de la lutte contre la pauvreté. Il oriente et contrôle l'ODHD et lui apporte l'appui nécessaire dans la

1. L'annexe 5.2 du chapitre 5 présente ce cadre institutionnel de manière détaillée.

réalisation de ses activités. Il est composé de représentants des ministères cibles de la SNLP, de la société civile et des partenaires extérieurs du Mali. Il coordonne également l'ensemble de l'exercice, assure le suivi et fait régulièrement le point sur l'état d'avancement des travaux.

Ce comité sert également de point de centralisation et de diffusion de l'information sur la stratégie de réduction de la pauvreté au niveau des départements sectoriels et de la société civile. Il propose des actions correctives en tenant compte des nouvelles orientations des politiques gouvernementales et des partenaires au développement.

Pour être efficace, ce comité doit être constitué de personnes-ressources capables d'assurer le suivi de l'opérationnalisation et la diffusion de l'information sur les activités en cours et prévues. Les personnes désignées doivent avoir les compétences techniques requises et être assez proches du ministre, de manière à pouvoir donner l'impulsion nécessaire à l'exercice. Les conseillers techniques des ministères sont souvent les personnes les mieux indiquées. Dans le cas du Mali, les membres de ce comité avaient été désignés par les structures, mais pouvaient changer en fonction des impératifs de la structure.

- L'*Observatoire du Développement Humain Durable (ODHD)* a pour mission d'analyser, de traiter et de diffuser les informations existantes en vue d'améliorer la définition et l'évaluation des politiques, des programmes et des projets centrés sur le DHD et la lutte contre la pauvreté. Il suit à ce titre l'évolution des conditions de vie des ménages et apprécie l'impact des politiques, des programmes et des projets mis en œuvre sur les conditions de vie des ménages. Cette unité supervise les correspondants dans les activités au jour le jour de l'opérationnalisation de la SNLP. L'ODHD est également chargé de la production du rapport national du Développement Humain Durable.

Pour des raisons d'ordre pratique, ce dispositif à trois niveaux a été complété par un réseau de points focaux qui a été le véritable maître d'œuvre de l'opérationnalisation de la SNLP. Le ministère qui avait la charge du suivi de la mise en œuvre de la SNLP a envoyé une lettre officielle à chaque ministère cible de la SNLP et aux représentants de la société civile pour leur demander de désigner un point focal qui avait le mandat d'agir comme animateur de la mise en œuvre de la SNLP dans son département. Sur la base des réponses reçues des différents ministères et de la société civile, le réseau a été constitué, mais il n'a jamais été officialisé par un texte du type arrêté ou décret.

Il faut également noter ici que plusieurs bailleurs de fonds ont apporté un appui appréciable aux travaux du réseau de points focaux. Les agences des Nations Unies ont même désigné en leur sein des points focaux pour le suivi de la SNLP. La Banque mondiale et USAID ont également joué un rôle important dans les travaux au jour le jour de ces points focaux.

Les points focaux sont des cadres nationaux travaillant au sein des départements sectoriels cibles de la SNLP ou activement impliqués dans la société civile. Cependant, pour assurer l'internalisation de la stratégie et l'amélioration des compétences nationales dans le domaine de la planification et du suivi des programmes et des projets de réduction de la pauvreté, on doit les choisir de manière rigoureuse. En effet, les exigences en termes de compétences techniques et de disponibilité obligent à faire un choix éclairé des points focaux si on veut assurer un travail rigoureux et respecter les délais. Deux options sont possibles: les points focaux peuvent représenter leur structure ou ils peuvent être choisis sur une base nominative.

S'ils représentent leur structure, cela a l'avantage de donner plus de poids à l'exercice et de faciliter la coordination au sein des ministères et entre ces derniers. L'inconvénient est l'instabilité des agents représentants, de la structure, qui doivent aussi répondre aux autres requêtes de leur structure et se voient parfois dans l'obligation de se faire représenter par une autre personne aux réunions de coordination des points focaux.

Il y a un avantage, en principe du moins, s'ils sont nommés *intuitu-personae*. On assure ainsi la continuité car il y a de plus fortes probabilités que la même personne suive l'exercice dans son ensemble. Il y a quelques inconvénients à ce choix, notamment les difficultés éventuelles dans la coordination interne de l'exercice, car si cette personne est choisie en raison de ses compétences techniques particulières, elle n'a peut-être pas l'appui inconditionnel de sa structure. Le choix final entre ces deux options dépendra du contexte institutionnel et culturel dans lequel se fait la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté.

Les points focaux au Mali ont été désignés par les structures et sont leurs représentants. L'ODHD s'est efforcé de les inciter à être réguliers, de sorte qu'on a connu tout de même une certaine continuité sur près de douze mois.

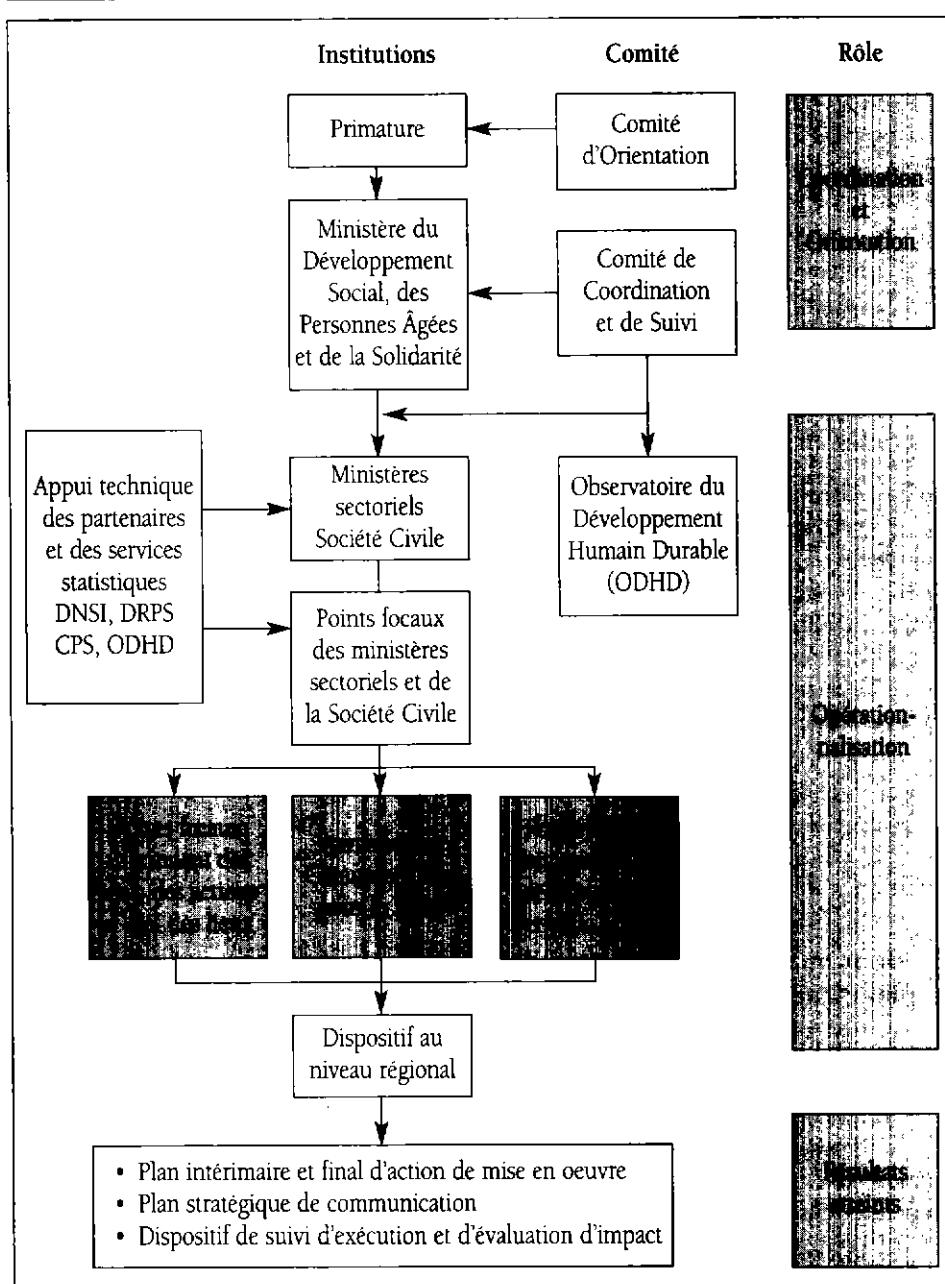
LES DÉFIS RELEVÉS LORS DE L'EXPÉRIENCE MALIENNE

Les défis relevés dans le cadre de l'opérationnalisation de la SNLP sont nombreux et se situent à plusieurs niveaux: coordination, circulation de l'information, compétences, disponibilités des ressources humaines qualifiées en planification stratégique multisectorielle, motivation et capacités des points focaux, stratégie de communication, suivi d'exécution et d'évaluation d'impact, engagement et coordination des bailleurs de fonds. Ces points sont repris un à un ci-dessous.

Les défis en termes de coordination

Les difficultés sont de plusieurs ordres. En premier lieu, il importe de trouver des personnes compétentes, motivées et disponibles. En général, les cadres supérieurs les mieux indiqués sont souvent très occupés dans leur propre administration. Ils ont

FIGURE 8.1
Le dispositif institutionnel d'opérationnalisation de la SNLP



peu de temps à consacrer à la coordination et au suivi des activités d'opérationnalisation de la stratégie, même si, officiellement, elle constitue la priorité de toutes les actions de développement du gouvernement.

De plus, il faut aussi souligner que les activités de coordination ne sont généralement pas rémunérées de manière complémentaire. La motivation des personnes choisies à y participer n'est donc pas très grande, surtout lorsqu'on sait la difficulté de l'exercice et le temps nécessaire pour assurer une bonne exécution des activités. Certaines personnes peuvent considérer qu'il s'agit d'une charge de travail supplémentaire à leurs attributions habituelles.

Pour contourner ces difficultés, il peut être souhaitable d'identifier un suppléant pour appuyer la personne désignée dans le suivi de l'exercice pendant les périodes où elle est prise par d'autres engagements. Cette personne suppléante suit la formation de base avec la personne nommée. Une prime de responsabilité peut également permettre de motiver les personnes concernées.

Les défis en termes de circulation de l'information

Un autre problème est lié à la circulation de l'information au sein de la structure. Le choix du correspondant est déterminant dans ce sens, car sa responsabilité est grande pour une bonne circulation de l'information. Ceci est capital si l'on veut assurer la cohérence intra et intersectorielle et la prise en compte objective des difficultés du secteur dans la mise en œuvre de la stratégie. En effet, l'expérience a montré que les informations ne circulent pas efficacement entre les différents services d'un même département, parfois même à l'intérieur d'un même service, souvent sans raison apparente ou intentionnelle.

Il faut donc trouver un point focal capable d'accéder rapidement aux informations disponibles à tous les niveaux d'activités relevant de son département ou de son secteur, de les diffuser de manière à maintenir le même niveau d'information au sein de la structure et, surtout, de recueillir au niveau de ces structures, les informations utiles à la planification et à la programmation des actions de lutte contre la pauvreté.

Les défis en termes de disponibilité de ressources humaines qualifiées en planification stratégique multisectorielle

Trouver les personnes qui ont les compétences techniques et qui sont disponibles n'est pas facile. Celles qui sont disponibles n'ont pas toujours les compétences requises et celles qui sont compétentes ne sont pas toujours disponibles. Il est généralement nécessaire de renforcer leurs compétences par des sessions de formation spécifiques en planification stratégique avant de pouvoir démarrer la formation sur les méthodologies d'opérationnalisation.

La faiblesse des capacités nationales en matière de planification et de suivi des programmes sectoriels et multisectoriels constitue un défi majeur pour la pérennité

des actions en matière de réduction de la pauvreté. Des sessions de formation de courte durée et répétées sur des outils méthodologiques constituent un des moyens de relever ce défi. Les cadres nationaux doivent acquérir des compétences en matière de planification et de suivi de programmes et de projets de réduction de la pauvreté.

Soulignons également que les formations sur les méthodologies d'opérationnalisation à différents stades du processus sont assez longues. L'expérience a montré qu'elles prennent en général plus de temps que prévu. Il est donc important de ne pas trop se presser et de s'assurer que la formation est assimilée avant de démarrer l'exercice pour éviter d'avoir des surprises après le démarrage du processus.

En raison du caractère multidimensionnel de la SNLP et des insuffisances au niveau de la cohérence intersectorielle, il s'est avéré indispensable de renforcer les capacités des points focaux pour combler ce vide. En effet, les cadres des ministères sectoriels travaillent ou collaborent parfois plus avec les représentants des bailleurs de fonds ou de la société civile qu'avec leurs pairs des autres départements sectoriels. Le manque d'expérience et de collaboration dans la planification et la programmation intersectorielles constitue un véritable handicap qui vient compliquer l'opérationnalisation, surtout lorsqu'on doit aborder des programmes multisectoriels et transversaux.

Ainsi, il n'est pas rare de constater que certains secteurs travaillent pratiquement en vase clos, sans véritable recherche de cohérence avec les autres secteurs. C'est pourquoi il peut être utile d'avoir recours à un consultant national pour encourager et aider à développer la collaboration entre les différents départements sectoriels. Sans cette collaboration, la cohérence interne sera difficile à atteindre.

Par ailleurs, on doit regrouper les points focaux par axe stratégique pour favoriser ces échanges. Par exemple, les points focaux du Ministère de l'Economie et des Finances, du Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Transports, du Ministère de l'Administration Territoriale, du Ministère de la Justice, du garde des Sceaux et du Ministère de la Culture ont été regroupés pour travailler sur l'axe stratégique 1 de la SNLP. Il en est de même pour les autres axes. Cependant, si ce procédé a permis de renforcer la cohérence intersectorielle, d'autres difficultés ont été créées, car certains ministères se sont retrouvés impliqués sur plusieurs axes à la fois. L'ODHD a dû gérer cette difficulté avec l'aide de consultants nationaux ponctuels.

Les défis des ressources humaines sont apparus en particulier pour ce qui a trait aux points focaux, compte tenu de leur rôle stratégique. Les personnes désignées n'ont pas toujours les compétences de base suffisantes pour suivre des formations plus pointues sur les méthodologies d'opérationnalisation de la stratégie. Cela constitue une difficulté importante, puisque la mise à niveau peut retarder le processus. Étant donné que l'objectif visé n'est pas de faire des formations de base, mais de renforcer les capacités existantes pour la mise en œuvre de la SNLP, il est important de bien choisir le personnel associé à l'opérationnalisation.

Certaines personnes désignées ont le niveau nécessaire pour suivre les formations sur les méthodologies d'opérationnalisation mais, dans leurs structures respectives, l'exercice de programmation-suivi-évaluation des programmes et des projets

n'est pas au même niveau de développement. On a constaté que les niveaux de compréhension et de mise en œuvre des méthodologies diffèrent grandement d'une personne à l'autre. Ainsi, certains secteurs ont un besoin plus grand d'appui extérieur que d'autres, ce qui peut aussi retarder le déroulement de l'exercice.

L'expérience a aussi montré que l'application des méthodologies sur le terrain peut souvent se révéler difficile, ce qui entraîne une révision de la méthodologie elle-même, impliquant un processus pratiquement continu de formation. De plus, les points focaux peuvent changer pour diverses raisons (remaniement ministériel, départ volontaire, etc.), obligeant la reprise de certaines formations.

Au Mali, pour assurer un démarrage rapide de l'affinement des axes stratégiques, on a réparti les axes stratégiques et les actions prioritaires entre les différents ministères sectoriels, à la fin de la formation. Chaque ministère sectoriel avait formé une équipe de travail pour affiner les objectifs et les actions prioritaires et préparer l'état des lieux au niveau de son secteur d'activités. L'ODHD et l'équipe de consultants ont rendu visite aux points focaux pour s'assurer que la formation dispensée était bien maîtrisée par les cadres nationaux et qu'ils étaient en mesure de l'appliquer correctement. Cette équipe a apporté également un appui technique aux différents points focaux pour réaliser d'autres activités liées à l'opérationnalisation.

Si le choix des points focaux est incontestablement un élément important dans la conduite de l'exercice, l'expérience du Mali a également montré que, pour être efficace, l'exercice nécessite une marge de manœuvre tant technique que financière. Pouvoir disposer de ressources humaines et financières pour refaire les formations des nouveaux points focaux par exemple, constitue un gage de réussite. Disposer du temps nécessaire est également très important, car c'est un exercice de longue haleine et un processus itératif.

Les défis en termes de stratégie de communication

Comme il a été souligné au chapitre 6, un comité *ad hoc* a été mis sur pied pour les premières activités de communication autour de la SNLP. Ce comité n'avait pas d'existence officielle puisqu'il s'est pratiquement formé spontanément pour les besoins de la restitution des résultats de la Table Ronde et ceux relatifs à la préparation du plan stratégique de communication lui-même.

Mais à la phase opérationnelle, le besoin d'un cadre institutionnel plus formel s'est fait sentir. Selon l'angle sous lequel on perçoit la question de la communication autour de la SNLP, plusieurs cas de figure étaient possibles. Certains ont pensé que, puisqu'il s'agissait d'une question de communication, la responsabilité devait revenir tout naturellement au Ministère des Communications. D'autres au contraire considéraient que la mise en œuvre de la SNLP est un tout et, donc, que tous les volets y afférant devaient être suivis par le même dispositif. Enfin, pour certains, en raison de la grande sensibilité de la question et de la nécessité d'établir un véritable dialogue

avec toutes les couches de la société, il paraissait plus raisonnable de placer le dispositif au niveau du Cabinet du Premier Ministre. C'est ainsi que plusieurs structures se déclaraient directement ou indirectement l'hôte du dispositif de communication pour la SNLP.

Il est important de rappeler qu'en août 1999, le Ministère de l'Économie, du Plan et de l'Intégration (MEPI) a redéfini les missions de l'ODHD et y a inclus, comme mandat supplémentaire, la diffusion de l'information sur la lutte contre la pauvreté. Ainsi, parmi les trois unités fonctionnelles de l'ODHD, figure une unité chargée de la documentation et des relations extérieures. Puisque l'ODHD centralise toutes les informations en matière de lutte contre la pauvreté, il paraissait tout à fait normal de considérer cette structure comme le cadre naturel d'exécution du plan stratégique de communication de la SNLP.

C'est pourquoi, après l'atelier de validation de ce plan, il a été convenu qu'en attendant la mise en place d'un mécanisme plus adapté, le cabinet du Ministère du Développement Social, de la Solidarité et des Personnes Âgées (MDSSPA), appuyé par l'ODHD, serait le cadre d'opérationnalisation du plan stratégique de communication ainsi que des campagnes de communication. Un comité de coordination a été formé pour opérationnaliser le plan stratégique de communication. Il devait être composé des représentants des structures suivantes: Primature, Ministère du Développement Social, Ministère de la Communication, Ministère des Affaires Étrangères et des Maliens de l'Extérieur, PNUD et ODHD. Il a été également proposé qu'un représentant du Ministère de la Culture et du Tourisme siège comme observateur.

Un autre principe qui a été retenu pour assurer une plus grande efficacité au comité est de s'assurer que tous les membres possèdent des qualifications dans l'un des domaines suivants: communication ou développement humain durable et lutte contre la pauvreté. Il est également souhaitable d'assurer un certain équilibre des compétences au sein du comité, de manière à garantir l'efficacité des décisions tant du point de vue du contenu des messages à diffuser que du point de vue du processus de mise en œuvre lui-même. Bien entendu, un tel comité doit pouvoir s'adjointre les compétences qu'il juge utiles.

Il est important que le comité se choisisse un coordonnateur de communication. Cette personne peut être le communicateur de l'ODHD et a, de ce fait, la responsabilité d'animer et de coordonner les autres membres du comité. Le coordonnateur servira de passerelle entre le comité de coordination du plan stratégique de communication et le comité de suivi et de coordination de la SNLP. Vu l'importance du plan stratégique de communication et la nécessité de le traduire en messages adaptés au besoin de chaque groupe cible, des comités d'opérationnalisation de ce plan doivent également être mis en place dans les ministères concernés.

Le dispositif de mise en œuvre du plan stratégique de communication suppose d'abord que l'on fasse avancer les autres volets de l'opérationnalisation. En effet, il faut baser la communication sur des actions concrètes et préparer des messages ayant des contenus palpables.

Les autres problèmes évoqués ci-dessus restent valables pour le dispositif institutionnel de la communication pour la lutte contre la pauvreté. En effet, il faut trouver des personnes disponibles et techniquement aptes à animer le processus. Il faut également pallier la mobilité des cadres, presque inévitable lorsque l'administration est jeune.

Les défis en termes de suivi d'exécution et d'évaluation d'impact de la SNLP

Il est important de distinguer le suivi d'exécution et l'évaluation d'impact. Le suivi d'exécution vise à mesurer si les activités prévues se réalisent conformément aux objectifs visés et au plan d'action et si les résultats attendus sont atteints. L'évaluation d'impact, quant à elle, mesure l'impact d'interventions types de réduction de la pauvreté et, plus globalement, de la SRP sur les conditions de vie des ménages et la pauvreté.

En général, toutes les structures nationales disposent en leur sein d'entités responsables du suivi d'exécution des projets et des programmes des secteurs dont elles ont la charge. Le problème peut venir de la nécessité d'adapter de tels systèmes au suivi d'indicateurs d'avancement des interventions de réduction de la pauvreté. En effet, il ne s'agit pas de créer de nouveaux systèmes pour le suivi de la mise en œuvre d'une stratégie de lutte contre la pauvreté, mais de faire en sorte que le ou les systèmes existants puissent satisfaire les besoins d'information en matière de suivi de la SRP. Pour ce qui est de l'évaluation d'impact, qui constitue une action à plus long terme, les dispositifs précis en la matière sont rares, mais la plupart des structures ont pour mandat de suivre l'impact des projets et des programmes qu'elles exécutent.

Au Mali, le dispositif institutionnel pour le suivi d'exécution et l'évaluation d'impact s'organise autour des structures suivantes:

- La Direction Nationale de la Planification (DNP), rattachée au Ministère de l'Économie et des Finances chargée de la programmation des investissements publics;
- La Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique (DNSI), rattachée également au Ministère de l'Économie et des Finances, chargée de toutes les questions statistiques et des enquêtes sur les conditions de vie des ménages;
- Des cellules de planification et de statistiques (CPS) dans les principaux ministères, chargées du suivi de la mise en œuvre des programmes et projets sectoriels;
- Des directions régionales du plan et de la statistique (DRPS) dans toutes les régions, pour assurer le suivi au niveau régional et remonter l'information au niveau central;
- L'ODHD, qui est la structure d'opérationnalisation de la SNLP et de synthèse des informations sur la pauvreté.

Ces différentes structures qui interviennent dans le suivi d'exécution ou l'évaluation d'impact agissent de manière ponctuelle, sans véritable coordination.

Chacune essaie de remplir sa mission en général sans tenir compte de ce que font les autres ou des besoins spécifiques de la lutte contre la pauvreté. Même si, en principe, il n'y a pas de chevauchement entre ces structures, dans les faits, il y a eu quelques fois des difficultés non seulement entre le niveau national et le niveau régional, mais aussi entre les structures de même niveau.

Une proposition de dispositif renforcé de suivi de la SNLP a été soumise pour répartir les tâches entre les institutions suivantes :

- DNP : planification et programmation globale ; arbitrage pour la prise en compte de la SNLP dans le PTI et le BSI ; suivi au niveau global ; cohérence intersectorielle ;
- CPS : suivi de mise en œuvre des programmes de leur secteur ; cohérence intra-sectorielle et prise en compte des OSM de la SNLP ; suivi des indicateurs de lutte contre la pauvreté ;
- DRPS : programmation-suivi-évaluation au niveau régional ; circulation de l'information ; données statistiques ;
- DNSI : enquêtes sur les conditions de vie des ménages et la pauvreté ; suivi des facteurs généraux affectant la pauvreté ;
- ODHD : Analyse des tendances et de la dynamique de la pauvreté ; études d'impact.

Le système n'a pas encore atteint sa vitesse de croisière car même si les structures sur lesquelles il repose existent déjà, sa mise en œuvre est encore expérimentale. C'est pourquoi il est difficile pour le moment de présenter les difficultés de façon exhaustive. On sait cependant que les risques de chevauchements entre les différentes structures sont réels. De plus, un renforcement des capacités sera nécessaire, même si l'on prend en compte les besoins spécifiques de formation liés au suivi-évaluation de la SNLP.

Les défis en termes d'engagement et de coordination des partenaires au développement du Mali

Malgré l'enthousiasme manifesté par les donateurs pour la SNLP lors de la Table Ronde de Genève, on constate que leur engagement est resté timide dans l'opérationnalisation de la stratégie. En effet, au retour de Genève, plusieurs représentants bilatéraux des donateurs sont devenus très critiques par rapport à la SNLP. Ceux-ci trouvaient qu'elle ne mettait pas assez l'accent sur les questions de politique économique, notamment macroéconomique. On jugeait qu'il y avait trop d'interventions formelles et que la société civile était marginalisée dans l'exercice. Enfin, il y a eu une mauvaise interprétation des engagements financiers des donateurs envers la SNLP.

Ce dernier point en particulier a pris des proportions considérables. En effet, le problème est venu en bonne partie du fait que les donateurs ont annoncé à la Table Ronde des financements qui n'étaient pas de nouveaux engagements financiers. Il

s'agissait plutôt d'engagements en cours ou déjà prévus en matière de réduction de la pauvreté. De plus, chaque donateur utilisait ses propres critères pour estimer ses engagements qui, d'ailleurs, n'étaient pas toujours dans les secteurs prioritaires identifiés dans la SNLP.

On a constaté un manque de cohérence entre les donateurs, certains annonçant que 100 % de leur aide au développement était orientée vers la réduction de la pauvreté, alors que d'autres soulignaient que cette proportion n'était que de 20 ou 30 %, alors qu'il n'y avait pas de différences importantes dans le contenu de leur programme d'aide respectif. Malheureusement, cette situation a contribué à alimenter la confusion sur la perception du fait que le Gouvernement avait réussi à mobiliser plus de 600 millions de dollars à la Table Ronde en faveur de la réduction de la pauvreté. L'impression donnée par plusieurs donateurs était que les engagements annoncés étaient de nouveaux financements, alors que l'essentiel de ces engagements étaient en cours de réalisation ou déjà prévus. Malheureusement, la presse malienne avait déjà publié cette information et est donc devenue critique par rapport à la SNLP lorsqu'elle a compris la subtilité.

Conscient de la situation après la restitution des résultats de la Table Ronde, le Gouvernement a souhaité organiser une nouvelle campagne de communication pour rectifier la situation. C'est aussi pour cette raison que l'opérationnalisation de la SNLP a démarré sans tambour ni trompette. Il a fallu six mois de travail assidu avant que les donateurs ne commencent à être sensibilisés à l'effort majeur qui était entrepris pour traduire la SNLP en plan d'action opérationnel.

L'arrivée de l'initiative PPTE et l'exigence de préparation d'un CSLP sont largement responsables du retour de la SNLP dans l'esprit de la plupart des partenaires au développement du Mali. En novembre 1999, le FMI et la Banque mondiale effectuaient leur première mission au Mali dans le cadre du CSLP et quelques-uns de ses membres réalisaient rapidement l'ampleur et l'importance du travail en cours dans le cadre de l'opérationnalisation de la SNLP et sa pertinence pour le CSLP. Avant la fin de cette mission, une décision avait été prise de baser le CSLP sur la SNLP.

L'initiative conjointe du FMI et de la Banque mondiale a donc contribué à remettre la SNLP à l'ordre du jour des débats relatifs à la pauvreté au Mali. Cette initiative a également coïncidé avec l'élargissement du réseau de partenaires qui souhaitaient contribuer de manière constructive à l'opérationnalisation de la SNLP. Le gouvernement a donc saisi l'occasion et a invité plusieurs partenaires à participer aux groupes de travail, en particulier ceux qui œuvraient à la définition des OSM. Comme il a été mentionné précédemment, plusieurs partenaires ont été très actifs sur cette question et ont apporté une contribution importante au processus d'opérationnalisation de la SNLP.

De manière rétrospective, l'engouement renouvelé pour la SNLP chez les partenaires au développement du Mali a été fortuit. Un travail intense de plusieurs mois avait été réalisé, ce qui démontrait l'engagement du Gouvernement envers sa stratégie. De plus, les points focaux avaient eu amplement le temps de se familiariser avec

les méthodologies et pouvaient se concentrer sur les vraies questions. Ils avaient déjà produit des versions préliminaires du plan d'action et étaient prêts à lancer un processus de validation.

Un atelier de validation des travaux d'opérationnalisation de la SNLP a été organisé en février 2001, associant tous les départements ministériels impliqués, la société civile, les représentants des régions et les partenaires au développement. Cet atelier a permis de présenter le travail accompli depuis la Table Ronde de septembre 1998 pour: i) affiner les axes stratégiques et les actions prioritaires, entre autres la fixation des OSM; ii) dresser un état des lieux des interventions de réduction de la pauvreté aux niveaux national et régional; iii) proposer un plan préliminaire d'actions complémentaires pour maximiser les chances d'atteindre les OSM retenus. Les participants ont indiqué l'ampleur du travail accompli et incité l'équipe chargée de l'opérationnalisation à poursuivre son travail pour préciser certains chiffres et le plan d'actions complémentaires.

Évidemment, en regardant l'expérience du Mali aujourd'hui, on peut se demander s'il n'aurait pas été préférable de proposer un plan et un calendrier pour l'opérationnalisation de la SNLP, de manière à obtenir l'adhésion de tous les intervenants. Toutefois, dans le contexte particulier du Mali à ce moment-là, il a été jugé plus important de produire des résultats concrets avant d'approcher les intervenants à nouveau.

En résumé, quelles leçons tirer de l'expérience malienne? D'abord, en termes de niveau de rattachement institutionnel, il est de coutume, pour montrer l'importance d'une action, de la placer au plus haut niveau de la hiérarchie de l'organisation administrative. Cela donne effectivement beaucoup plus de poids politique, mais l'« opérationnalité » peut ne pas être garantie. À cause de son caractère multidimensionnel, la lutte contre la pauvreté doit-être placée au moins à un niveau de coordination. Mais l'expérience a montré que cela dépend également des hommes et des femmes qui animent ces institutions. Même supervisée à un niveau plus bas de la hiérarchie de l'organisation administrative d'un pays, la mise en œuvre peut être efficace. Il vaut mieux faire superviser une stratégie de lutte contre la pauvreté à un niveau où elle constitue la principale activité plutôt qu'à un niveau où les priorités sont nombreuses et où elle risque de ne pas se voir accorder l'importance requise. En définitive, la lutte contre la pauvreté nécessite un engagement politique fort et une structure de coordination dont la tâche principale est la réduction de la pauvreté.

Un autre enseignement est que le cadre institutionnel n'a pas besoin d'être cautionné par un texte officiel du type décret ou arrêté pour fonctionner. Au Mali, le réseau de points focaux sur lequel s'appuie la mise en œuvre de la SNLP est quelque chose de presque informel puisqu'il n'y a aucun texte constitutif, juste une liste établie à partir des lettres envoyées aux ministères cibles de la SNLP. C'est pourtant ce réseau qui a le plus appuyé l'ODHD dans tous les travaux d'opérationnalisation de la SNLP.

Ceci nous amène à un autre constat, relatif à la multiplicité des cadres institutionnels. En général, lorsqu'on veut contourner une difficulté, on a tendance à créer des comités. Cette propension est si grande qu'on se retrouve avec une multitude de comités dont le fonctionnement n'est pas évident. Malgré cette mise en garde, la création d'un cadre institutionnel souple et efficace peut être indispensable. Par exemple, le Comité de suivi et coordination de la mise en œuvre de la SNLP ne pouvait pas servir à la mise en œuvre du plan stratégique de communication, du simple fait de la spécificité de la communication. Il fallait un autre comité pour superviser la mise en œuvre de ce plan stratégique de communication. Toutefois, l'élément le plus important est que ces différents cadres institutionnels doivent trouver une passerelle entre eux, de manière à ne pas perdre de vue l'objectif commun poursuivi, à savoir la réduction de la pauvreté.

Un autre élément important est la nécessité de disposer d'une structure permanente, publique ou de statut privé, permettant au processus de mise en œuvre d'une stratégie de réduction de la pauvreté de fonctionner même en cas de changement institutionnel important. Il s'agissait pour le Mali de l'ODHD. En effet, le processus d'opérationnalisation était à sa vitesse de croisière lorsque la lutte contre la pauvreté a été transférée de la tutelle du Ministère de l'Économie, du Plan et de l'Intégration à celle du Ministère du Développement Social, de la Solidarité et des Personnes Âgées, une nouvelle structure. L'existence de l'ODHD a permis de passer la période de transition sans difficulté et sans retarder l'exercice. Il constitue également la mémoire institutionnelle pour tous les aspects relatifs à l'opérationnalisation de la SNLP. Si cette structure est autonome, cela donne un caractère plus neutre à l'exercice, ce qui n'est pas négligeable dans un domaine comme celui de la lutte contre la pauvreté.

Quel que soit le cadre institutionnel défini, l'opérationnalisation d'une stratégie de réduction de la pauvreté n'est ni une action ponctuelle (*one shot deal*), ni une action réalisée selon une démarche standardisée (*one size fits all*). Il faut faire et refaire, ajuster et réajuster en continu pour adapter non seulement les actions aux besoins des pauvres, mais aussi les mécanismes institutionnels aux réalités d'un monde en perpétuel mouvement.

CHAPITRE 9

FORMULATION D'UN PLAN STRATÉGIQUE DE COMMUNICATION D'UNE STRATÉGIE DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

ALAIN PÉRICARD ET TIONA MATHIEU KONÉ

INTRODUCTION

La communication est une composante essentielle du développement, particulièrement dans le cadre d'une nouvelle approche telle que la SRP. La sensibilisation aux causes de la pauvreté, la diffusion de nouvelles idées et de nouveaux modes d'action contribuant à la réduire, la mobilisation des acteurs du changement et le renforcement des actions à long terme exigent que des messages soient transmis, compris et interprétés de la bonne façon par les nombreux groupes de personnes concernées. Mais au-delà de telles considérations générales, rien n'est totalement clair ni consensuel par rapport au rôle de la communication dans le développement. Les praticiens du développement sont certes quotidiennement confrontés à des problèmes de compréhension et de communication. Quant aux décideurs, ils perçoivent généralement assez bien leur importance, comme en témoignent les services ou divisions de communication qui mobilisent une part des ressources humaines et matérielles dans les organisations et entreprises publiques ou privées. Mais les uns et les autres ne comprennent pas toujours très bien en quoi consiste la communication, comment il est possible d'en tenir compte et de l'intégrer concrètement dans les programmes de développement¹.

1. Lors d'une étude financée par l'Organisation mondiale de la santé, la quasi-unanimité des décideurs nationaux et internationaux interrogés estimait que la communication était un facteur crucial du développement, mais la plupart restaient perplexes lorsqu'il leur était demandé d'en expliquer les détails pratiques (Fraser, 1994).

Initiative originale du gouvernement malien et du PNUD, l'intégration d'une planification stratégique des communications dans la SNLP au Mali constitue, à notre connaissance, une première. Le contexte malien était favorable à une telle innovation. La liberté de presse², les antécédents et l'engagement des dirigeants au plus haut niveau de l'État dans les domaines de la communication et de la culture, la vaste dimension et la diversité du pays qui font de la communication un facteur nécessaire à la cohésion nationale, une volonté de décentralisation, l'existence d'une Politique nationale de communication pour le développement (en voie d'être actualisée), la volonté clairement exprimée de développer les services de communications gouvernementaux, ainsi que la situation préoccupante de la pauvreté et l'importance accordée à la SNLP sont quelques-unes des raisons qui font actuellement du Mali un pionnier de l'intégration des communications dans la lutte contre la pauvreté.

La définition et la réalisation du Plan Stratégique de Communication de la SNLP (PSC-SNLP) au Mali a été le fruit de la collaboration entre, d'une part, une équipe de deux consultants indépendants (national et international) spécialisés en communications, travaillant de concert avec les chargés de communication des différents ministères concernés par la SNLP, et d'autre part, un ensemble d'interlocuteurs, économistes et gestionnaires du bureau du Premier Ministre, du Ministère du Développement Social et de la Solidarité, de l'Observatoire du Développement Humain Durable et de la lutte contre la pauvreté (ODHD-LCP) et du PNUD. L'expérience confirme qu'une telle concertation est essentielle pour une bonne intégration des communications à la SNLP.

L'objectif de ce chapitre est de familiariser le lecteur avec les problématiques de communication dans le cadre du développement et à partir de l'expérience de la SNLP au Mali, de proposer une méthodologie susceptible de maximiser son apport à une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. La première partie vise à procurer aux non-spécialistes une compréhension minimale du potentiel, des contraintes et des limites d'une approche planifiée de la communication pour le développement. La deuxième partie présente l'approche utilisée pour mener à l'élaboration du PSC-SNLP. La troisième partie propose un cadre méthodologique d'élaboration d'un PSC, tandis que la quatrième partie en décrit la structure. En conclusion, le chapitre passe en revue les facteurs susceptibles de contribuer au succès de l'intégration des communications dans une SRP.

COMMUNICATION ET DÉVELOPPEMENT

Un aspect fondamental du consensus qui s'est développé entre les spécialistes en communication et leurs interlocuteurs consiste en la négociation d'une vision commune de la communication et de la façon dont il est possible de la mettre à contribution pour atteindre les objectifs de la SNLP au Mali.

2. Comme le souligne l'association Reporters sans frontières, le Mali est (avec le Sénégal) un des rares pays de la sous-région où aucune atteinte majeure à la liberté de la presse n'a été rapportée ces dernières années.

Au chapitre des généralités et des définitions, il faut remarquer que le terme même de communication – une notion polysémique – pose, au départ, trois problèmes principaux :

- L'objet d'étude et la discipline pour l'étudier portent le même nom, d'où une confusion fréquente dans les explications de ce qu'est la communication³. Dans les milieux anglo-saxons, et de plus en plus dans d'autres sphères linguistiques, on admet par convention que la communication est un objet d'étude et de pratique défini comme un processus de transfert d'information, d'échange et de négociation de sens, et que les communications constituent un champ interdisciplinaire regroupant un ensemble de sous-spécialisations qui visent la compréhension de ce phénomène et l'intervention. Sans en dresser une liste exhaustive, notons que les communications incluent l'étude et les pratiques dans les médias, les technologies de l'information, les messages, les audiences, ainsi que la communication organisationnelle et institutionnelle, la communication interpersonnelle, la communication interculturelle et les problèmes d'interprétation. En d'autres termes, le communicateur (ou communicologue) est un chercheur, un analyste et (ou) un praticien interdisciplinaire qui maîtrise une variété d'approches permettant d'aborder de façon spécifique les diverses facettes des processus de communication.
- En second lieu, au Mali comme ailleurs, dire que l'humain est un être grégaire et social implique qu'il communique avec ses semblables. Dans un sens, nous sommes tous des communicateurs compétents qui doivent comprendre leurs proches pour vivre avec eux. Partant de cette évidence, il se crée l'illusion d'une possibilité de compréhension immédiate. Toutefois, savoir parler et écouter n'est pas suffisant pour comprendre tous les aspects de la communication. Les recherches sur les médias et les audiences forcent à admettre que rien n'est donné dans ce domaine. Toute communication est orientée par le locuteur (ou l'émetteur), elle peut subir des distorsions (ou bruits) lors de la transmission, avant d'être interprétée – sans possibilité de contrôle absolu de cette interprétation – par un destinataire. Comment finalement ce dernier utilise-t-il les messages pour l'action ? La difficulté de comprendre tous ces aspects du processus doit inciter à la prudence. Il faut prendre la mesure des limites de la compréhension.
- Troisièmement, de l'impression de comprendre ce qui se passe durant la communication à l'illusion du savoir-faire – à la croyance d'une capacité à intervenir –, le pas est vite franchi. Il existe peu de domaines, en dehors de la communication, où l'on constate autant d'improvisation et où l'on retrouve autant d'experts autodésignés, qui offrent des solutions apparemment simples et rapides. Ces pseudo-solutions tiennent généralement de la réduction de la communication à un nombre restreint de dimensions, par exemple à sa transformation en des questions relevant exclusivement de la gestion ou de la psychologie.

3. Pour faire une analogie, c'est un peu comme si le même terme était utilisé pour signifier biologie et organisme ou pédiatrie et enfant.

L'approche est alors partielle et peu concluante quant aux résultats. Les communicateurs qualifiés, formés dans les institutions spécialisées, ont eux aussi une responsabilité dans cette situation : la multiplication des approches et des chapelles concurrentes, qui sont en effet le signe de la difficile construction d'un consensus parmi les spécialistes eux-mêmes.

Ces problèmes se posent enfin avec une force particulière dans le champ du développement, où s'ajoutent les dimensions supplémentaires des relations interculturelles et des singularités culturelles locales, qui rendent les processus de communication encore plus complexes. L'Afrique pose à cet égard un défi particulier au spécialiste. Par exemple, de nombreux observateurs des sociétés africaines ont constaté la dynamique des réseaux d'interactions qui jouent un rôle central dans la vie sociale (Bayart, 1996 ; Bourgault, 1995 ; Chabal et Daloz, 1999 ; Koné et Sy, 1995 ; Ndione, 1994 ; Tudesq, 1992 ; Ugboajah, 1985). L'intégration de ces réseaux essentiellement interpersonnels et des technologies de transport et de communication modernes, rarement étudiée de façon spécifique, est très peu intégrée dans les approches du développement – sinon, parfois, de façon intuitive par les praticiens locaux.

L'absence de définitions consensuelles et les multiples niveaux de sens mis en jeu dans les processus communicationnels obligent à considérer ce phénomène comme constitué par certains facteurs relativement bien connus et maîtrisés, et d'autres moins connus, imprévisibles et parfois trop complexes pour être totalement contrôlés. Évaluer avec rigueur les limites de ce que l'on comprend et de ce que l'on peut maîtriser est le premier critère qui devrait être appliqué. En conséquence, quel que soit le mode d'intervention privilégié, l'approche appropriée de l'intervention en communication doit être fondée sur une prise en compte de la complexité, au moyen de processus de rétroaction permettant de constants ajustements⁴.

L'APPROCHE DE COMMUNICATION UTILISÉE POUR L'ÉLABORATION DU PLAN STRATÉGIQUE DE COMMUNICATION DE LA SNLP (PSC-SNLP)

Cette section présente les particularités de l'application de la méthodologie d'élaboration du Plan stratégique de communication au Mali.

La SNLP et les communications

Sans entrer ici dans les détails de la SNLP (voir entre autres les chapitres 4 et 5), la lecture attentive des documents de programme faisait ressortir que les orientations et les contenus de la SNLP touchant les communications se retrouvaient dans trois séries de textes :

4. Les différentes approches pouvant être utilisées en communication et leur intégration sont présentées en détail à l'annexe 9.1.

- La liste des politiques, des plans et des programmes sectoriels autour desquels doit s'articuler la SNLP contient trois documents que le PSC devait impérativement prendre en compte : la *Politique nationale de communication pour le développement* constituait le premier cadre de référence, auquel s'ajoutaient le *Schéma directeur pour la promotion de la radio*⁵ et le *Schéma directeur des télécommunications*, ce dernier, plus technique, étant par ailleurs plus accessoire ;
- Le préambule de la SNLP au Mali, intitulé « Une démarche participative et progressive », résume la philosophie qui a présidé à son élaboration et devait également inspirer l'élaboration et, plus tard, l'opérationnalisation du PSC ;
- L'axe stratégique 8 de la SNLP, dont l'objectif est « d'assurer une coordination efficace de la stratégie de lutte contre la pauvreté », incluait déjà plusieurs objectifs touchant les communications. En particulier, il s'agissait de « faciliter la compréhension de l'opinion publique et des intervenants par des actions de plaidoyer en faveur de la lutte contre la pauvreté ». Accessoirement, le PSC devait également être conséquent avec les autres objectifs de cet axe 8 qui concernent la collecte et l'analyse de données sur la lutte contre la pauvreté, la coordination des activités et l'encadrement des intervenants et des collectivités territoriales.

Si l'axe 8 de la SNLP servait de cadre aux initiatives de coordination et de communications, les axes précédents, de 1 à 7, devaient donc être abordés comme autant de champs d'action – c'est-à-dire, en termes communicationnels, de contenus spécifiques –, que le PSC devait renforcer et mettre en valeur mais qui, à ce titre, fournissaient déjà un certain nombre de paramètres essentiels. Ainsi, les documents de programme identifiaient déjà, pour chacun de ces axes un ensemble d'intervenants à mobiliser et une série de groupes cibles à sensibiliser, auxquels on avait aussi donné une priorité : par exemple, les paysans, les populations nomades, les femmes, les résidants des milieux urbains et périurbains. En outre, les axes 1 à 7 de la SNLP structuraient d'emblée la dimension géographique des interventions du PSC : ainsi, la problématique de l'eau potable ne peut être abordée de la même façon dans le sud du pays, qui est bien irrigué, que dans les régions du nord, qui sont affectées par des sécheresses récurrentes.

Enfin, l'importance de la couverture médiatique dont la SNLP avait déjà fait l'objet contribuait, elle aussi, à situer le contexte dans lequel le PSC devait s'inscrire. Le 8 juin 1997, M. Alpha Oumar Konaré, Président du Mali, annonçait que les cinq années de son second et dernier mandat seraient placées sous le signe de la lutte contre la pauvreté. Quelques mois plus tard, le Gouvernement menait sur ce thème une consultation nationale, dans le cadre de laquelle il diffusait une première série d'informations quant à ses intentions. Par la suite, l'élaboration et l'adoption de la SNLP étaient soulignées par des campagnes de presse qui mettaient au premier plan

5. Les radios nationales, privées et communautaires – dites de proximité –, sont considérées à juste titre comme des outils privilégiés de communication. Il convient de préciser ici qu'en plus de deux chaînes publiques, le Mali comptait, au début de l'an 2000, 86 radios privées et communautaires (*Agenda de la presse 2000*, Maison de la Presse du Mali, Bamako).

diverses personnalités politiques. Les 16 et 17 septembre 1998, lors de la présentation de la SNLP à la quatrième Table Ronde des bailleurs de fonds du Mali à Genève, la télévision nationale malienne couvrait l'événement avec des moyens techniques sans précédent: pour la première fois, un canal satellite permettait aux téléspectateurs maliens de suivre au quotidien le déroulement d'un événement d'importance nationale qui se passait hors du pays. Enfin, le rapport de la Conférence a été officiellement adopté en Conseil des Ministres le 7 janvier 1999.

Tous ces événements avaient fait l'objet de campagnes de presse qui ont trouvé un large écho auprès de plusieurs groupes cibles. C'est donc dire que le plus grand défi communicationnel posé par la SNLP, à savoir signifier une rupture par rapport aux approches traditionnelles de la lutte contre la pauvreté, se trouvait accentué par le fait que de nombreux Maliens avaient déjà, au moment de l'élaboration du PSC, une idée arrêtée, même si elle était parfois vague, de ce qu'était ou allait être cette nouveauté.

L'élaboration du PSC-SNLP

Le PSC a été élaboré au Mali durant le mois d'août 1999: les délais très brefs ont exigé des consultants qu'ils adoptent une démarche itérative, la seule capable de leur permettre de mener à bien simultanément les trois étapes (recherche, concertation, et élaboration et diffusion) qu'impliquait leur travail. Toutefois, la démarche nécessitait aussi une grande capacité d'adaptation aux circonstances et une grande disponibilité de la part de l'ensemble des intervenants concernés. De plus, il est vite apparu que la complexité d'une initiative telle que la SNLP et les exigences particulières du contexte allaient rendre nécessaires certains ajouts et ajustements aux modèles classiques de la planification des communications (présentés dans la troisième partie de ce chapitre), pour y inclure notamment des considérations relatives à la structuration de la planification opérationnelle, aux apports des différents champs des communications (communication institutionnelle, communication pour le développement et communication sociale) et aux ressources humaines et financières nécessaires à la mise en œuvre du plan. Il n'est point nécessaire de présenter ici le détail du PSC-SNLP au Mali et du processus de son élaboration. Nous nous limiterons donc, dans les pages qui suivent, à mettre en relief certaines particularités du Plan dont nous espérons qu'elles pourront inspirer des lecteurs susceptibles de contribuer à des démarches similaires à celle qui est mise en œuvre par le Mali.

Objectif général, objectifs spécifiques et contexte

Le rôle même que le PSC était appelé à jouer dans le cadre de la SNLP au Mali rendait l'identification d'un objectif général et d'objectifs spécifiques assez simple et ne devait pas susciter de débats. Très rapidement, toutefois, la synthèse des éléments d'informations sur le contexte économique, sociopolitique et institutionnel a fait ressortir le grand nombre d'intervenants concernés par la SNLP. Ce premier constat devait amener les auteurs du plan de communication à proposer, dans la section de

leur plan consacré aux ressources humaines et financières, que la responsabilité de la coordination de la mise en œuvre des activités de communication et de leur suivi soit placée au sein d'une structure qui demeure autonome par rapport à ces intervenants, un Comité de coordination de six membres techniquement qualifiés dans le domaine des communications, du développement humain durable et de la lutte contre la pauvreté, appuyés par un coordonnateur spécialiste des communications. Il serait en effet peu réaliste de demander aux multiples organisations gouvernementales et non gouvernementales impliquées dans la SNLP d'assumer conjointement la responsabilité de l'organisation d'activités de visibilité dans le cadre desquelles elles seraient susceptibles de se trouver en position de concurrence.

La nécessité de marquer une rupture qui fasse écho à l'approche novatrice mise de l'avant par la SNLP et aussi de contrer une perception négative « classique » de ce genre d'initiative, parfois dictée par l'étranger, devait amener les auteurs du PSC à consacrer quelques paragraphes au contexte historique et culturel et à tenter de dégager les éléments symboliques sur lesquels les initiatives de communication de la SNLP allaient pouvoir s'appuyer. Le document fait ainsi référence aux grands royaumes et empires (Mandingue, Songhoi, Macina, Kénédougou, Bambara) dont le peuple malien est l'héritier, pour lesquels il éprouve de la fierté et qui inspirent un modèle d'organisation privilégiant la solidarité et l'effort collectif. Le document établit des liens spécifiques entre ces traditions et les pratiques contemporaines, rappelant que le rejet de telles traditions au nom de la modernité peut mener à la marginalisation. Il rappelle aussi que la langue bamana, la plus importante des langues nationales, est comprise par une très large proportion de la population.

L'analyse de l'environnement public et l'identification des groupes cibles

L'analyse de l'environnement public, qui constitue l'élément central dont découleront tous les autres aspects du plan de communication, peut emprunter différentes grilles. Plusieurs facteurs, comme la complexité des thèmes mis en jeu par la SNLP (la pauvreté, les différentes activités de développement) et le nombre de groupes cibles interpellés, ont amené les auteurs du document à privilégier une analyse qui se démarque légèrement des pratiques habituelles.

Ainsi, dans un premier temps, ils ont identifié une série de constats relatifs aux perceptions négatives de la SNLP, considérés comme autant de facteurs divisant l'opinion, et pour chacun de ces constats, des pistes de communication susceptibles d'aider à les contrer. Au total, neuf points majeurs ont été identifiés, que l'on peut résumer ainsi suit :

- La SNLP est perçue comme un programme de développement parmi beaucoup d'autres : faire la distinction entre l'action (la lutte contre la pauvreté) et son cadre administratif;

- La SNLP est perçue comme un enjeu politique, qui se situe avant tout au niveau des discours et qui concerne principalement les personnes instruites: modifier la perception politique pour présenter la SNLP comme un choix social et une question d'intérêt collectif, l'associer à des actions et non à des discours, faire intervenir et participer les pauvres;
- Parmi les politiciens, seuls les membres de la majorité appuient la SNLP: associer les parlementaires et les leaders de toutes tendances, en particulier dans leurs régions respectives;
- Il s'agit d'une nouvelle mode plus ou moins imposée par les bailleurs de fonds étrangers: insister sur la consultation nationale qui a eu lieu et sur les aspirations spécifiques aux habitants du pays, auxquelles la SNLP correspond;
- La SNLP est une question si complexe qu'il est difficile pour des non-spécialistes de comprendre de quoi il s'agit: vulgariser, schématiser l'information et faire des choix quant à ce qui est prioritaire. Ne diffuser que de l'information crédible et vérifiable;
- La SNLP vise d'abord ceux qui parlent français et pas vraiment les pauvres, dont la majorité comprend uniquement les langues nationales: mettre l'accent sur les communications dans les principales langues nationales comprises par la majorité de la population et sur la participation des pauvres;
- La SNLP a été discutée et approuvée en haut lieu, à l'étranger et dans la capitale du Mali: mettre l'accent sur la participation des pauvres en milieu rural et dans les régions;
- Les premières réactions négatives à l'intérieur du pays ont pu avoir un impact négatif à l'extérieur: diffuser de l'information auprès des Maliens de l'étranger et de l'opinion publique internationale concernée par la situation de la pauvreté au Mali;
- Les questions de la promotion de la femme et de l'environnement, considérées comme «transversales» dans la SNLP, sont mises de côté: présenter, promouvoir des actions menées par et pour des femmes, et des actions qui touchent la préservation de l'environnement.

L'ampleur de la couverture médiatique entourant la problématique de la lutte contre la pauvreté, et surtout de la SNLP depuis 1998, et l'importance de ces médias dans un contexte de pluralisme ont amené les auteurs du plan de communication à inclure une analyse plus fine de cette couverture dans le PSC. La première partie de cette analyse offre un survol différencié de la couverture effectuée par les médias électroniques (radio et télévision) et écrits, à chaque grande étape du processus d'élaboration, d'approbation et de restitution de la SNLP. La seconde contient une analyse de 52 articles diffusés par 10 journaux maliens entre janvier et juillet 1999⁶ qui permet d'identifier trois principaux types de contenus:

6. Il s'agit d'un échantillon des publications les plus influentes, parmi les 28 titres que compte la ville de Bamako.

- L'article descriptif et (ou) positif: ces articles reproduisent ou synthétisent l'information officielle;
- L'article sceptique: les plus nombreux parmi les articles aux connotations négatives. Ils font le plus souvent un lien entre les programmes d'ajustement structurel (sur recommandation de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international) et la pauvreté au Mali;
- L'article ironique ou cynique: ce sont des articles d'opinion (chroniques ou commentaires) dans lesquels la SNLP est qualifiée de trouvaille politique ou de mode venant de l'extérieur.

Ce volet est complété par une troisième analyse, diachronique cette fois, qui permet de retracer dans le temps l'évolution de la couverture de la SNLP effectuée par les médias maliens et de la situer dans le contexte d'autres événements concurrents qui influaient aussi sur les perceptions des auditeurs et des lecteurs (par exemple, l'augmentation du prix de l'eau et de l'électricité décidée durant la période couverte et le fait que les délestages d'électricité durant cette période obligaient beaucoup d'activités à tourner au ralenti). Le couplage des informations ainsi recueillies a permis de relativiser certaines images négatives du rôle de ces médias, ainsi que la perception de leur poids réel dans le façonnement de l'opinion.

Quant à l'identification des groupes cibles, elle consistait, à cette étape, à proposer une liste préliminaire des principaux destinataires des messages qui devait être transmise par les responsables des communications des institutions et des organisations concernées par la mise en œuvre de la SNLP: fonctionnaires, parlementaires, élus communaux et intervenants non gouvernementaux, qui à la fin de leur mandat, sont appelés à devenir à leur tour porte-parole dans le cadre des plans opérationnels de communication auprès d'autres groupes cibles, tels que les opérateurs économiques, les Maliens de l'extérieur et les partenaires au développement. Comme on le verra plus tard, si le grand public (en particulier les femmes et les plus pauvres) demeure un des principaux groupes cibles des activités de communication, certains de ses membres sont également appelés à devenir porte-parole, dans le cadre des processus de communication sociale intégrés au PSC.

La planification opérationnelle

La seconde partie du PSC-SNLP définissait un cadre pour l'élaboration des plans opérationnels qui sera effectuée, dans un deuxième temps, par les personnes chargées de leur mise en œuvre. Aux fins de l'opérationnalisation, cinq dimensions ont été intégrées:

- Les 7 ensembles de thèmes, impliquant autant de campagnes opérationnelles;
- Les structures (ministères) responsables et les principaux intervenants impliqués dans chacune de ces campagnes;

- La durée de mise en œuvre de la SNLP, pendant laquelle ces campagnes sont réparties ;
- La politique de régionalisation, suggérant de décentraliser cette campagne ;
- Les aspects « transversaux » (promotion de la femme et protection de l'environnement), ainsi que la coordination de la SNLP et la participation, sur lesquels il conviendrait de mettre un accent particulier.

L'exercice de planification du volet opérationnel consistait à « caser » les thèmes (ou sous-thèmes choisis dans le cadre de chaque axe stratégique) dans les régions les plus appropriées, puis à répartir chacune des paires « régions-thèmes » sur un calendrier, à des intervalles aussi réguliers que possible pendant la durée de la SNLP, en identifiant dans chaque cas la meilleure formule susceptible de mobiliser les médias et de rallier l'opinion publique. Il restait enfin à déduire de ce scénario les aspects plus techniques : organismes responsables du contenu des communications, organismes participants, partenaires privilégiés, activités possibles, etc.

La méthodologie d'élaboration du message principal et des messages secondaires

Les données sur les processus de communication interculturelle dans le contexte malien démontrent que la traduction de messages conçus à des fins de sensibilisation et de mobilisation est extrêmement problématique. La première question qui se posait à propos des messages diffusés dans le cadre de la SNLP portait sur la langue dans laquelle ils devaient être conçus et testés. Dans la mesure où la majorité des groupes cibles primaires comprennent le bamanan, mais non le français, il a été décidé de concevoir les messages d'abord dans cette langue nationale. Les auteurs ont jugé que la justification de ce choix vis-à-vis des groupes cibles secondaires (partenaires étrangers, en particulier) non seulement serait renforcée par une traduction mettant l'accent sur l'explication des symboles culturels, mais pourrait produire un effet positif en signifiant que les pauvres sont placés au centre des initiatives de communications. L'importance d'un programme comme la SRP exige évidemment qu'une fois conçus, les messages soient testés auprès de représentants des divers groupes cibles et éventuellement modifiés pour répondre aux objectifs.

Le PSC montre, par des exemples, comment les messages en bamanan permettent d'authentifier un contenu qui fait appel à l'amour-propre de l'individu et suscite, par des formules de refus de la fatalité, l'adhésion à une communauté fondée sur des valeurs partagées. Voici des exemples :

- « Sègè bam bali? An tê! » Traduction : Éternelle pauvreté? Jamais! (Nous refusons de subir dans l'inertie);
- « Ni am bè ko aï, sègè be niongri ». Traduction : Si ensemble nous disons non à la pauvreté, elle se mettra à genoux.

Niveaux d'intervention et outils privilégiés

Au moment d'identifier les outils de communication susceptibles d'être utilisés dans le cadre des plans opérationnels, la volonté d'ancrer la démarche du PSC dans la réalité socioculturelle malienne rendait nécessaire l'ajout dans cette section de considérations sur les réseaux endogènes⁷ de communication. Tentée avec succès dans le cadre d'opérations à portée plus limitée (par exemple avec les volets IEC⁸ de certains projets dans le domaine de la santé), leur intégration à un niveau plus stratégique pose encore un certain nombre de problèmes auxquels l'absence de connaissances précises sur le fonctionnement de ces réseaux ne permettait pas d'apporter de réponses totalement satisfaisantes.

Quelques principes pouvaient toutefois être mis de l'avant. Ainsi, le PSC prévoit la mise à contribution de divers types d'acteurs de ces réseaux (griots, matrones, autorités coutumières ou religieuses, etc.), l'utilisation de certains lieux de rencontre (marchés, dispensaires, lieux de culte, gares routières) et la mise à profit de différentes occasions (fêtes religieuses ou traditionnelles, mariages). Une telle démarche exige aussi des responsables des activités de communication qu'ils travaillent en collaboration avec des personnes qui utilisent quotidiennement ces réseaux et en connaissent intimement le fonctionnement, à savoir les membres des collectivités concernées.

Les approches privilégiées par le PSC presupposent donc la maîtrise de plusieurs champs de spécialisation (identifiés au début de ce chapitre), au sein desquels les pratiques (ou activités de communication) s'appuient sur l'usage d'outils particuliers. À un niveau stratégique, cette section du document permet de faire le lien entre ces champs et ces outils. Ainsi, le PSC prévoit que les démarches de communication institutionnelle nationale rendront nécessaires la production de dépliants, de bulletins, d'affiches, de communiqués, qui seront utilisés dans le cadre d'assemblées, de réunions, etc. Certains de ces outils ou d'autres encore, comme un site Internet, serviront à rejoindre les Maliens de l'étranger. Il convient de préciser ici que l'importance accordée aux médias dans la section d'analyse de l'environnement public devait conduire les auteurs du document à mettre leur rôle en évidence et à consacrer une section spéciale aux outils de communication médiatisée : spots publicitaires, jeux-concours, commandite d'émissions et de reportages, etc. Enfin, d'autres outils renvoient aux démarches de communication pour le développement. Ainsi, les activités de communication éducative recourront à des outils éprouvés en contexte rural ou périurbain, comme les sketches, le théâtre traditionnel (*hoteba*), les contes, les boîtes à images ou encore divers types de documents, en langues nationales, destinés spécifiquement à la presse communautaire et aux radios de proximité.

- 7. Le fait que les échanges d'informations et les dynamiques interpersonnelles entre les acteurs de ces réseaux s'appuient également sur des technologies de communication (téléphone) ou des moyens de transport modernes indique clairement qu'il serait inapproprié de les qualifier de « traditionnels ».
- 8. Information, éducation, communication.

Dans la mesure où le PSC a d'abord pour but d'aborder la communication en amont de ces démarches institutionnelles, les auteurs du document ont également choisi d'identifier dans cette section deux principales démarches participatives, vues comme des outils susceptibles de nourrir ou même de déterminer le contenu des communications institutionnelles : les groupes de discussion, qui réunissent des personnes visées par les actions de la SNLP, aideront les décideurs à valider la formulation de leurs messages et à ordonner les informations à diffuser. La communication sociale pousse cette démarche plus loin en incitant les pauvres, principaux acteurs de la SNLP, à identifier dans leurs propres termes leurs problèmes de pauvreté, les solutions qu'ils veulent y apporter et les processus de leur mise en œuvre. Ces formulations pourraient même devenir par la suite le point de départ de certaines activités de communication institutionnelle. Une telle démarche serait en outre l'occasion d'une collaboration étroite entre les responsables de la mise en œuvre de la SNLP elle-même et de leurs homologues chargés de celle des plans de communication.

Planification et gestion à l'étape opérationnelle

Document d'orientation stratégique, le PSC n'avait pas pour mandat de préciser le détail des activités, les ressources humaines nécessaires, les aspects budgétaires, les ressources techniques spécialisées, les modalités du suivi en région et les critères d'évaluation. Ces aspects doivent être développés dans les plans opérationnels auxquels le PSC fournit un cadre. Ainsi, on y suggère que cette planification soit élaborée par un comité de coordination élargi, avec des représentants des ministères responsables de l'axe qui fera l'objet des communications, et de la région qui sera au centre des activités. Ce comité désignera les personnes responsables de la mise en œuvre de chacune des campagnes de communication, le Comité de coordination assurant la responsabilité du suivi.

Au chapitre des activités et du budget, outre la participation et les contributions des institutions responsables de la SNLP et celles qui ont été prévues par les bailleurs de fonds, le PSC prévoit que l'on demande à certains partenaires au développement de collaborer aux communications des activités qui les concernent (par une participation et par une forme de commandite). En contrepartie, les campagnes de communication pourraient leur garantir une visibilité sur les plans régional, national et international et leur procurer du matériel écrit et audiovisuel utilisable à des fins d'information et de promotion, au Mali et à l'étranger.

LA MÉTHODOLOGIE D'ÉLABORATION DU PLAN STRATÉGIQUE DE COMMUNICATION DE LA SRP

L'élaboration d'un PSC constitue la première étape d'une stratégie de communication visant à appuyer une SRP. Cette étape permet de rassembler toutes les données pertinentes à la planification des activités. Comme l'indique l'expérience du Mali, le PSC

doit essentiellement être conçu comme un document de référence destiné aux décideurs et aux intervenants en communications, dont l'objectif est d'optimiser les résultats des actions de communication, en permettant :

- D'intégrer l'ensemble des connaissances sur le contexte, l'environnement public et les ressources ;
- De prendre les décisions d'ordre stratégique dans les meilleures conditions ;
- De bâtir un consensus parmi les acteurs qui doivent contribuer à leur opérationnalisation.

Comme nous l'avons évoqué plus haut, la conception du plan implique trois étapes simultanées : la recherche (collecte, analyse et synthèse des données pertinentes), la concertation (consultation et information préliminaire des décideurs et des intervenants appelés à mettre en œuvre les activités de communication), et l'élaboration et la diffusion. Une fois adoptée, l'approche définie dans le PSC fonde l'élaboration du ou des plans opérationnels. Sans pour autant céder aux effets de conjoncture, le PSC doit être utilisé comme un outil dynamique. Dans un environnement public changeant, des ajustements constants sont nécessaires, ce qui implique une surveillance de l'environnement et l'ajustement rapide de la planification des communications.

La recherche

Plusieurs techniques de recherche qualitative et quantitative peuvent être utilisées pour rassembler les données sur : les contextes économique, sociopolitique et institutionnel dans lesquels doit s'inscrire le PSC; les aspects pertinents du contexte historique et culturel; l'état de l'environnement public face à la SNLP. Cette étape procure l'information nécessaire pour la prise de décisions sur les aspects stratégiques des communications. Elle comprend au minimum les trois volets suivants :

- Une analyse fouillée de tous les documents officiels portant sur la SRP, ainsi que des échanges avec les acteurs et les décideurs qui ont été impliqués dans son élaboration. Cette étape permet de dégager les orientations et les contenus qui doivent faire partie du PSC. Il s'agit en quelque sorte d'une lecture « entre les lignes », les éléments touchant la communication étant généralement plus implicites qu'explicites.
- Des entrevues avec des spécialistes nationaux en communications, en particulier avec ceux qui œuvrent dans les différents départements concernés par la mise en œuvre de la SRP (ce qui permet simultanément de les informer). Il s'agit de rassembler les connaissances disponibles sur les médias, et les leçons que l'on peut tirer des expériences passées, et de faire le point sur les ressources existantes et sur les spécificités nationales dans le champ des communications.
- S'il y a lieu, une analyse de contenu des informations déjà diffusées par les médias sur la lutte contre la pauvreté et sur la SRP permet enfin de dégager les

tendances et les dynamiques, que doit contribuer à renforcer ou à modifier le PSC dans l'opinion publique.

La concertation

La réalisation des objectifs visés par le PSC passe par l'information et, éventuellement, la mobilisation des intervenants clés de la SRP sur le plan national, d'abord en communication puis dans d'autres domaines. Plusieurs niveaux doivent être considérés.

En premier lieu, il convient de constituer un comité (nommé dans ce texte Comité de coordination) qui pilotera l'élaboration et, par la suite, l'opérationnalisation du PSC. Plusieurs personnes devraient normalement y jouer un rôle central. Il s'agit d'abord des responsables de la communication des principales institutions chargées de l'opérationnalisation de l'ensemble de la SRP. Une personne-ressource du Ministère de la Communication, qui est généralement responsable des médias publics et des politiques de communication, devrait également faire partie de ce groupe, auquel peuvent par la suite s'ajouter d'autres experts nationaux et internationaux. Par exemple, un représentant de l'organisme qui rassemble les données nationales sur le développement humain et la lutte contre la pauvreté serait une bonne ressource humaine, ces données étant utiles à des fins de vulgarisation. Un principe à appliquer lors de la sélection des membres du Comité de coordination consiste à veiller à ce qu'une majorité d'entre eux soient des spécialistes de la communication. Étant donné qu'ils auront la responsabilité des ajustements lors de l'opérationnalisation du PSC et que certains de ces ajustements exigeront une réponse rapide, il est en effet indispensable que les décisions puissent être prises par des personnes qui partagent une connaissance et une vision communes des dynamiques de communication. Enfin, le Comité de coordination, tout en réunissant les acteurs essentiels de la stratégie de communication, doit éviter de les multiplier pour maintenir la rapidité de réaction.

Deuxième groupe d'intervenants concernés par la stratégie de communication, les responsables de la conception et de la mise en œuvre de la SRP doivent être informés et consultés dans le cadre de l'élaboration du PSC. Comme on l'a vu à propos de la recherche, ils vont fournir des éléments de contenu et peuvent contribuer à la mise en forme du PSC en portant un regard critique et profane sur ce dernier. Leur concours est nécessaire à l'approbation du PSC: ils doivent avaliser la décision du comité de coordination et, à l'étape de l'opérationnalisation, ils présideront à l'attribution de fonds et à l'établissement de procédures de gestion des activités de communication. Ils peuvent également être mis à contribution et participer aux communications en tant qu'experts et porte-parole dans les domaines de l'économie, des affaires sociales et de la réduction de la pauvreté. Enfin, pour éviter un conflit de valeurs, il est préférable de toujours s'adjointre un expert du domaine de la culture.

Un troisième niveau regroupe l'ensemble des responsables des communications des différentes administrations impliquées dans la mise en œuvre de la SRP. Au Mali, il s'agissait en pratique de la quasi-totalité des agents de communication des

ministères. Dans beaucoup de pays d'Afrique, ces personnes comptent parmi les experts les mieux formés et les plus expérimentés en communication. La plupart devraient d'abord être rencontrées en entrevues individuelles pour mettre à profit leurs connaissances de l'environnement public et leurs perspectives sur la SRP, et pour recenser les ressources techniques dont ils disposent. Par la suite, on doit leur remettre une ébauche du PSC pour commentaire.

À ces rencontres individuelles peut s'ajouter une rencontre en groupe qui sera l'occasion de discuter des aspects les plus complexes du contexte et de l'environnement public. Une telle réunion peut en outre contribuer à créer une cohésion favorable à la coordination des actions qui devront être collectivement entreprises lors de l'opérationnalisation de la stratégie. Dans beaucoup de pays, ce regroupement large de spécialistes institutionnels permet d'intégrer d'autres dimensions conjoncturelles qui touchent l'organisation nationale des communications, par exemple l'élaboration de politiques, l'éventuelle réorganisation des services et des activités de formation ou l'introduction de développements technologiques tels que l'informatisation des communications institutionnelles. À ce niveau, il peut s'avérer pertinent que l'institution concernée veille à la coordination des initiatives touchant la formation et l'acquisition de ressources techniques en communication.

Élaboration et diffusion

L'élaboration initiale du PSC, c'est-à-dire la recherche et la rédaction du document de référence, doit être réalisée par des personnes indépendantes des diverses administrations concernées par la SRP. Le mandat de ces personnes consiste, après concertation avec les intervenants, à proposer une approche pour réaliser de la meilleure façon possible les objectifs du PSC. Il est donc préférable que ces personnes ne soient pas perçues comme étant parties prenantes dans l'opérationnalisation de la SRP.

Quant à la diffusion du document, elle devrait au contraire se faire conformément aux processus administratifs courants, pour que les intervenants puissent se l'approprier et éventuellement en négocier les modalités d'opérationnalisation. Le lancement du PSC peut par ailleurs être mis à profit à des fins de sensibilisation et de mobilisation.

Le plan stratégique est destiné à servir de cadre de référence initial à une ou même à plusieurs campagnes de communication qui accompagneront toutes les étapes de la mise en œuvre de la SRP. Comme nous l'avons indiqué dans le cas du Mali, au moment de l'opérationnalisation, il est nécessaire d'élargir la concertation et la mobilisation à d'autres intervenants, en particulier aux responsables régionaux et à certains spécialistes dans des domaines techniques, tels que la production de documents écrits et audiovisuels, la création et le *testing* de messages, l'organisation de groupes de discussion, l'intervention en communication sociale, etc.

LA STRUCTURE DU PLAN STRATÉGIQUE DE COMMUNICATION DE LA SRP

La structure classique ou générique d'un plan de communication approprié, dans le cas d'une SRP, peut être ramenée à un modèle en dix points présenté dans les prochains paragraphes. Cette structure n'est évidemment pas rigide et elle doit être adaptée aux besoins. La première partie (points 1 à 5) est la plus importante dans un plan stratégique. La seconde (points 6 à 10) est abordée à un niveau général dans un PSC, avant d'être par la suite développée en détail dans un ou plusieurs plans opérationnels après que les autorités concernées auront avalisé les considérations stratégiques et décidé de la mise en œuvre du volet communication de la SRP.

Point 1 : L'objectif général

Ce premier point sert à décrire l'objectif général de la stratégie de communication. Par exemple, faire connaître l'approche nouvelle que constitue la lutte contre la pauvreté telle qu'elle est envisagée par la SRP, la position des institutions par rapport à ce dossier, etc. L'objectif général doit être conséquent avec les objectifs de la SRP, tout en mettant l'accent uniquement sur ce qui est pertinent pour le volet communication. À titre d'exemple, on peut y trouver les mots clés informer, sensibiliser, mobiliser, diffuser ou conscientiser. Il y en a de préférence un seul, parfois deux, très rarement trois. Il est essentiel que cet élément et le suivant soient compris et approuvés par tous les intervenants.

Point 2 : Les objectifs particuliers

Cette catégorie peut être utilisée pour identifier des objectifs plus concrets, liés à l'objectif général: par exemple, améliorer les perceptions du thème de la lutte contre la pauvreté. Elle n'est pas toujours nécessaire, quoique l'expérience tende à démontrer que la complexité des sous-thèmes reliés à la lutte contre la pauvreté rend nécessaire la formulation d'une série d'objectifs de second niveau.

Point 3 : Le contexte

Cette partie décrit la toile de fond, en résumant le contexte dans lequel s'inscrivent le plan stratégique de communication et sa raison d'être: rappel de situations, de décisions et d'activités antérieures ayant rapport avec la lutte contre la pauvreté, description de la situation présente et de l'avenir envisagé. Deux aspects majeurs doivent être présentés sous cette rubrique. La première consiste en un exposé synthétique de la situation de la pauvreté dans le pays, du cadre institutionnel dans lequel a été élaborée la SRP et des principaux acteurs nationaux, internationaux et étrangers impliqués dans sa conception. La seconde, plus subjective, met en perspective le contexte historique et culturel national dans lequel se situe la SRP, y compris les épisodes marquants du passé, les symboles et les valeurs qui contribuent à la cohésion du pays et

qui motivent la décision de faire de la lutte contre la pauvreté une priorité. Cette seconde partie vise à proposer un cadre de référence aussi consensuel que possible, permettant de situer la question de la lutte contre la pauvreté dans un cadre plus large, c'est-à-dire aux niveaux national et culturel.

Point 4 : L'analyse de l'environnement public

L'analyse de l'environnement public est la partie centrale d'un plan stratégique de communication. Elle peut être présentée de plusieurs façons. L'une d'elle consiste à simplement décrire la position de tous les groupes cibles concernés et de toutes les parties prenantes vis-à-vis du dossier, par exemple fonctionnaires, parlementaires, partenaires au développement, public urbain et scolarisé, médias, communicateurs traditionnels, organismes de base, grand public, etc. Cette approche simple est appropriée aux plans opérationnels qui devront être élaborés dans un second temps.

Une autre technique, qui permet mieux de mettre l'accent sur les aspects stratégiques, est celle que les Anglo-Saxons appellent « SWOT analysis », c'est-à-dire l'analyse des forces (*strengths*), des faiblesses (*weaknesses*), des occasions (*opportunities*) et des menaces (*threats*). Les forces et les faiblesses représentent les facteurs internes susceptibles d'aider ou de nuire au programme, par exemple la capacité de coordination entre les ministères concernés, la correspondance entre le programme et les attentes du public, etc. Les occasions et les menaces renvoient aux facteurs externes : besoins exprimés des groupes cibles, appui ou manque d'appui de tel ou tel groupe clé, réactions des médias nationaux, etc.

Enfin, une version plus élaborée de cette approche consiste, après avoir dressé une liste des enjeux identifiés par les spécialistes et même par les médias quant aux perceptions des programmes de lutte contre la pauvreté ou encore quant à ce qui a été dit sur la SNLP, à proposer des approches communicationnelles visant à renforcer les perceptions positives et à corriger les perceptions négatives. L'accent doit être mis sur les dynamiques et les perceptions des médias nationaux, qui constituent le premier canal par lequel les institutions nationales s'adressent à la population. C'est cette dernière option qui a été choisie dans le cas du PSC-SNLP au Mali.

Point 5 : Les groupes cibles

L'identification des groupes cibles découle généralement de l'analyse de l'environnement public. Une campagne de communication vise généralement plusieurs groupes cibles, mais il est important de les ordonner en « groupes primaires » et « groupes secondaires » ou en catégories, si les moyens pour rejoindre les différents groupes ne se recoupent pas. Dans le cas de la SRP, ces groupes cibles doivent également être identifiés selon qu'ils se situent à l'intérieur ou à l'extérieur du cadre institutionnel, à l'intérieur du pays ou même à l'extérieur. Les premiers destinataires et acteurs de la SNLP, les pauvres, constituent évidemment un groupe cible prioritaire.

Point 6 : Les messages

Même s'il est rare qu'une campagne ne comporte qu'un seul message, il est important de ne pas multiplier les messages. Il est plus efficace d'avoir un message principal et un ou plusieurs messages secondaires qui viennent soit le préciser, soit répondre à des questions qui seront provoquées par le programme. Dans tous les cas, les messages doivent se renforcer mutuellement. À l'étape de la planification stratégique, il faut d'abord définir les principes qui présideront à l'élaboration des messages, proposer une méthodologie pour les élaborer et les tester, et présenter des exemples, plutôt que de choisir les messages définitifs. Par exemple, les questions qui se posent sont d'ordre linguistique (dans quelle langue le message principal est-il initialement formulé?), culturel (quel type de message peut être compris par une variété de groupes cibles?) et technique (le message doit-il être modifié pour diffusion avec différents outils ou à l'intention de différents publics cibles?).

Point 7 : Le profil

Quel profil les organisations ou la structure responsable du programme adopteront-ils dans ce dossier? Une bonne nouvelle ou une action qui apporte une solution attendue suggère un profil haut et que l'on prend les devants par une approche proactive dans la dissémination de l'information. Lorsqu'il s'agit de répondre à une situation ou de désamorcer des tensions, un profil moyen, sur un mode essentiellement réactif, peut être approprié. Dans certaines situations où il est particulièrement difficile de faire ressortir un aspect positif, il est préférable d'adopter un profil bas et le plus discret possible. L'expérience démontre que le gouvernement, le principal promoteur d'une SRP, a avantage à ne pas adopter un profil trop élevé afin d'encourager l'adhésion et la participation des partenaires et des populations, surtout dans un contexte de mise en œuvre d'une décentralisation qui insiste sur la prise en main du développement par les populations, comme c'est le cas au Mali.

Point 8 : Les activités

Si certaines activités peuvent d'ores et déjà être planifiées dans le cadre d'un PSC, cette section constitue dans les faits un point de jonction entre les considérations stratégiques du PSC et les plans opérationnels de communication qui découleront de sa mise en œuvre. Il sera donc utile de préciser ici certains principes qui présideront à l'identification et au choix des activités.

La réalisation des objectifs du PSC suppose, sur le plan opérationnel, les deux conditions suivantes :

- *Le fractionnement du thème de la SNLP en sous-thèmes.* Le contenu de l'information sur les divers aspects de la pauvreté qu'il s'agit de rendre compréhensibles est en effet d'une complexité qui rendrait inefficace l'hypothèse d'une seule campagne de communication obligeant à multiplier les messages, quels qu'en soient les moyens. Il convient donc de subdiviser l'information et de planifier plusieurs campagnes dont chacune couvrira un thème particulier de la SRP. Cette exigence est renforcée par la nécessité de lier communication et actions concrètes sur le terrain et de respecter les politiques de régionalisation appliquées par de nombreux pays africains.
- *La durée.* Contribuer à modifier les discours des différents acteurs du développement pour y intégrer un nouvel aspect – une nouvelle façon de lutter contre la pauvreté – constitue un changement que l'on pourrait qualifier de culturel au niveau national. Un tel changement ne peut se faire que par une campagne de communication qui évolue tout au long de la mise en œuvre de la SNLP pour que de nouvelles habitudes soient créées et maintenues au niveau du langage des acteurs, suscitant à terme de nouveaux comportements⁹.

Cette section permet également de déterminer la nature des activités qui seront planifiées plus en détail à l'étape opérationnelle : conférences de presse, lancements de publications, séances d'information, campagnes de consultations publiques, campagne de publicité, relations avec les médias, utilisation des réseaux endogènes de communication (théâtre traditionnel, griots), communication sociale, etc. Déjà à cette étape, il est utile de déterminer, chaque fois que c'est possible, l'unité qui sera responsable de l'organisation de ces activités et les personnes qui occuperont le devant de la scène (personnalités, hauts fonctionnaires, partenaires au développement, représentants des destinataires, etc.). Un calendrier préliminaire de ces activités peut être inclus sous cette rubrique ou constituer une rubrique distincte. Il est important que les différentes activités se renforcent mutuellement. L'établissement du calendrier devra également tenir compte du temps de production des outils, et d'autres facteurs externes, comme la disponibilité des partenaires ou l'existence d'autres événements d'envergure nationale ou internationale (fête nationale ou religieuse, événement sportif, gros congrès), susceptibles d'avoir un impact sur les groupes visés.

9. L'intégration de thèmes nouveaux dans les discours fut réalisée dans le passé lorsque les notions de *promotion de la femme* (ou *équité entre les sexes et développement*) et de *développement humain durable* ont pris de l'importance à la suite d'initiatives venant des institutions. Ces notions ont été progressivement adoptées par les intervenants, puis appliquées sur le terrain, produisant à terme un effet incontestable. L'analyse démontre que l'échelle temporelle pour une contribution des communications à un tel changement est de plusieurs années, voire une décennie.

Point 9 : Les outils

Pour chaque activité déjà prévue, il faut détailler les outils de communication nécessaires, leur calendrier de production et, s'ils entraînent une dépense spéciale, leur coût. L'unité responsable de la production de chaque outil et de son financement doit être identifiée. À titre indicatif, le tableau 9.1 présente une série d'outils et leurs caractéristiques.

TABLEAU 9.1
Potentiel et limites des outils de communication

Types de médias	Caractéristiques des différents médias (pour le développement)									
	Coût	Crédibilité	Assimilation	Audience (portée)	Fiabilité	Interactivité	Souplesse d'utilisation	Rapidité	Adaptabilité	Facilité d'expression
Principaux médias endogènes										
1. Théâtre	—	XX	X	X	XX	XX	XX	—	XX	—
2. Contes, proverbes, devinettes	X	XX	X	XX	X	XX	XX	—	XX	X
3. Marionnettes	+	XX	X	X	XX	XX	XX	—	XX	—
4. Chants	—	XX	XX	X	XX	—	XX	—	XX	XX
Principaux médias « modernes »										
1. Radio	+	XX	XX	XX	XX	X	XX	XX	XX	XX
2. Télévision	+	XX	X	XX	XX	X	X	X	X	X
3. Vidéo	+	XX	X	X	X	X	XX	X	X	X
4. Cassettes audio	—	X	XX	X	XX	X	XX	X	X	X
5. Diapositives	—	X	X	X	X	X	XX	X	X	X
6. Imprimés (journaux, affiches, panneaux, T-shirts)	—	X	X	—	—	—	XX	—	—	—
7. Cinéma	++	X	XX	X	XX	—	—	—	—	X
8. Tableaux à feuilles mobiles	+	XX	X	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX
9. Internet	+	X	—	—	X	XX	X	XX	XX	X

(—) peu coûteux, (+) coûteux, (++) très coûteux, (—) faible, (X) bon, (XX) très bon

Adapté de la Politique nationale de communication pour le développement du Mali, p. 33.

Point 10 : Le suivi et l'évaluation

Quelles méthodes seront utilisées pour assurer le suivi, c'est-à-dire réagir en cas de besoin, et quelles ressources seront mobilisées à cette fin? Comment par la suite les résultats de la campagne de communication seront-ils évalués? Les outils d'évaluation différeront selon que l'on voudra mesurer le taux d'utilisation d'un service, la satisfaction des destinataires, un changement dans le traitement médiatique du dossier, etc. En général, ces outils combinent analyse de contenu, entrevues, questionnaires et techniques d'évaluation rapide, y compris une approche de l'observation participante éprouvée dans le champ des études d'auditoires.

En conclusion, le PSC doit être compris non seulement comme un cadre de référence pour le travail des communicateurs, mais aussi comme un document destiné aux diverses catégories de décideurs, de gestionnaires et d'intervenants engagés dans la SRP, qui sont pour la très grande majorité des non-spécialistes des communications. Une planification stratégique des communications utilisant le meilleur des connaissances et des ressources disponibles, clé de la mise en œuvre d'une SRP dans des conditions optimales, nécessite un consensus parmi ces personnes, ce qui facilite le travail des communicateurs nationaux. Parmi les obstacles qui peuvent se présenter, un des plus courants vient du fait que les spécialistes en communication sont parfois perçus (surtout dans la sphère culturelle francophone) comme des exécutants techniques dans les secteurs de la production de documents écrits et audiovisuels, des relations avec les médias ou des nouvelles technologies. Ils ne sont pas vus comme des spécialistes qualifiés pour prendre des initiatives et en assurer le suivi dans les domaines des communications internes et externes, ni ne sont habilités pour intervenir à un niveau stratégique susceptible de contribuer à la mobilisation des acteurs à toutes les étapes d'un programme de développement, ce qui contribue à terme à donner de meilleurs résultats. Un changement dans cette perception exige en premier lieu une volonté des responsables administratifs, même si l'expérience enseigne que ce n'est certes pas toujours aisé dans les institutions.

LES DÉFIS RELEVÉS AU COURS DE L'EXPÉRIENCE MALIENNE

À la lumière de l'expérience malienne, cinq défis doivent être relevés pour une intégration des communications à la SRP.

S'assurer de la volonté des décideurs de mobiliser les ressources

L'intégration d'une stratégie de communication dans les processus institutionnels est une démarche qui exige une volonté de la part des décideurs et des spécialistes engagés dans la planification, surtout lorsqu'il s'agit d'une initiative de l'envergure de la SRP. Elle implique la participation d'experts en communication indépendants

capables de mobiliser leurs homologues de la fonction publique et de créer des synergies avec les autres catégories d'intervenants, économistes, gestionnaires et autres experts.

Les questions de communication, en particulier la recherche des informations et les considérations stratégiques, devraient de préférence être intégrées dès les premières étapes de la conception de la SRP. Un comité de coordination des activités de communication devrait fonctionner dès que la SRP devient un enjeu public susceptible de provoquer des débats, afin de maintenir une capacité d'intervention et une cohérence dans l'ensemble des initiatives de communication. Au Mali, un certain retard à cet égard a entraîné des conséquences qui ont dû être corrigées. Plus généralement, le principe à appliquer en communication est le suivant: mieux vaut être proactif que réactif.

Développer de nouvelles compétences et de nouvelles procédures au besoin

Le PSC-SNLP constitue, pour les spécialistes en communication des institutions impliquées, une expérience de collaboration sans précédent dans le cadre d'un programme national. À la suite des premiers contacts avec les communicateurs institutionnels maliens, il est rapidement apparu que ces derniers étaient peu habitués au type de méthodologie retenu pour l'élaboration du PSC, alors qu'ils devaient par la suite contribuer à l'opérationnaliser en utilisant cette même méthodologie pour l'élaboration des plans opérationnels. Les entrevues réalisées par les consultants responsables de l'élaboration du PSC au Mali ont révélé que près de 70 % des chargés de communication des ministères ont une formation de journaliste, la plupart recrutés après avoir travaillé dans les médias maliens. Bien que la collecte d'informations et la maîtrise de certains outils utilisés dans le cadre des médias soient des qualifications essentielles en communication institutionnelle, leurs compétences dans ce domaine restent partielles et sont pour une part le fruit de l'expérience et de formations courtes organisées par le gouvernement ou divers organismes.

À la suite des nombreuses requêtes et questions techniques qui ont été soumises aux consultants chargés du PSC et qui témoignaient de l'intérêt pour des explications sur la méthode exposée dans ce chapitre, il a été décidé d'organiser une session d'information et de formation d'une journée. Cette expérience a démontré non seulement la pertinence de la formation en communication institutionnelle, adaptée à des besoins précis dans le cadre de la SRP, mais également la nécessité d'une large concertation entre l'ensemble des chargés de communication gouvernementaux. Il est donc prévu de reproduire de telles rencontres à plusieurs moments importants de l'opérationnalisation du PSC, en particulier lors de son lancement officiel.

Élargir la définition des communications

Comme il a été précisé plus haut, l'intégration de plusieurs niveaux d'analyse et de pratiques en communication constitue un atout dans le cadre d'une stratégie de communication comme le PSC. Cet aspect représente aussi un défi majeur lors de sa conception. Dans le contexte malien, et plus généralement dans les pays où la formation s'inspire de la tradition française, les communications sont généralement définies de façon relativement plus étroite que dans cet ouvrage, ce qui peut constituer un handicap pour la compréhension des problématiques complexes qui interviennent dans certains programmes de développement tels que la SRP. La stratégie de communication appropriée à une initiative d'une telle envergure doit faire davantage que diffuser de l'information, entretenir des relations avec les médias et s'occuper de marketing; elle doit également intégrer les approches constructivistes de la communication et les apports venant d'autres domaines de spécialisation, telles la communication interculturelle et la communication sociale. Il n'est en effet pas de stratégie de communication efficace dans le cadre d'une SRP sans prise en compte des facteurs culturels et sans que soit créé un espace pour l'expression et pour la participation des destinataires.

Intégrer un volet de communication sociale

Il convient de souligner que l'expérience du PSC-SNLP révèle le potentiel d'une approche intégrant la communication sociale. Cette dernière met à profit la contribution potentielle des destinataires, encourageant ainsi leur participation, et permet par ailleurs de prévoir certaines réactions négatives susceptibles de se manifester dans des groupes influents. Elle favorise la création de nouvelles formes de concertation et de collaboration entre les intervenants. Si l'on en fait plus qu'un aspect marginal, elle est également susceptible d'avoir une influence sur les pratiques de mise en œuvre de certains aspects de la SRP elle-même. À ce propos, malgré le peu de connaissances des techniques de communication sociale adaptées au contexte, les expertises locales dans ce domaine et dans celui des aspects culturels des problématiques de participation existent au Mali, mais elles restent difficiles à identifier. Ces expertises ont été élaborées de façon empirique par certains intervenants. Un recensement des expériences concluantes constituerait un atout pour la mise au point de méthodologies de communications adaptées au contexte, pas uniquement dans le cadre du PSC pour la SRP.

Prendre en compte les contraintes et les limites des communications

Il convient enfin de souligner certaines limites inhérentes au domaine des communications. Si bien conçue soit-elle, une stratégie de communication ne peut pas compenser les lacunes d'un programme de développement. Par exemple, si un thème tel que la lutte contre la pauvreté reste principalement au niveau des discours et si ces derniers ne sont pas précédés ou rapidement suivis d'actions concrètes et

concluantes, aucune activité de communication ne pourra pallier les perceptions négatives qui se développeront inévitablement avec le temps. Certaines croyances de sens commun bien ancrées (que l'on retrouve également dans les discours des publicitaires) prêtent trop souvent à la communication une capacité de persuasion et de manipulation des audiences et des publics qui est rarement fondée sur des preuves et qui est au contraire largement infirmée par la recherche, particulièrement dans un contexte africain (Koné et Sy, 1995). Une campagne de communication peut contribuer à renforcer des perceptions positives, à renverser des perceptions négatives, à mobiliser les acteurs et même parfois à transformer des croyances à long terme, mais seulement si elle est fondée sur des informations crédibles pour les destinataires et que ces informations soient par la suite confirmées par des pratiques. La communication d'une SRP ne peut fonctionner que si elle est le complément d'une bonne approche de lutte contre la pauvreté.

Annexe 9.1

APPROCHES ET STRATÉGIES DE COMMUNICATION

Les approches en communication

Dans le domaine du développement et, en particulier, dans le cadre d'interventions visant de larges secteurs de la population d'un pays, comme les initiatives de lutte contre la pauvreté au niveau national, les recherches et les pratiques en communication doivent simultanément faire appel à plusieurs champs de spécialisation.

- La communication institutionnelle, ou organisationnelle, qui poursuit un objectif d'information s'intéresse principalement aux aspects techniques de la diffusion des messages institutionnels, à l'interne comme à l'externe : quels messages transmettre, par quels moyens et à quels publics? Ce mode d'intervention adopte certains éléments conceptuels et outils méthodologiques de la sociologie et de la linguistique pour analyser l'environnement afin d'élaborer et de mettre en œuvre des activités de communication. C'est en gros ce que font dans d'autres contextes, et de façon plus ou moins élaborée, les services de communication gouvernementaux et les départements de relations publiques des organisations.
- La communication pour le développement, ou, selon l'UNESCO, la communication éducative, est un domaine qui a connu une forte évolution au cours des années 1950 à 1970. L'UNESCO, l'USAID et par la suite la FAO, le PNUD et l'UNICEF en ont fait la promotion. Sur le plan institutionnel, deux grandes tendances visant un objectif de changement se sont succédé. La première, au niveau macro, met l'accent sur les médias et les technologies conçus comme des outils permettant de modifier les comportements (Lerner, 1964; Schramm, 1967). La seconde, à un niveau plus micro, privilégie les outils légers (médias communautaires, sketchs, affiches, assemblées, échanges interpersonnels, etc.) qui permettent de diffuser de l'information dans le but d'introduire de nouvelles pratiques ou de nouvelles idées (Rogers, 1971 ; 1976). Alors que, dans le premier cas, l'utilisation des médias cherche à persuader directement les destinataires, dans le second, l'accent est plutôt mis sur l'influence par l'intermédiaire des leaders d'opinion qui répercutent les messages. Ces deux tendances coexistent de plus en plus aujourd'hui (Mowlana, 1986). En marge de ces approches institutionnalisées, des perspectives critiques et constructivistes ont également contribué à renouveler les pratiques.

- La communication sociale, ou participative, part du principe selon lequel la connaissance des problèmes et la capacité d'agir pour les résoudre existent autant dans les collectivités locales que chez les spécialistes, les premières étant en outre souvent mieux informées et plus aptes à prendre les décisions. L'intervention dans ce domaine utilise un ensemble de techniques qui visent à faire émerger des définitions consensuelles d'une situation problématique, à concevoir des actions pour l'améliorer et, éventuellement, à les mettre en œuvre. En se concentrant sur les processus pouvant faire intervenir des outils de communication afin de favoriser ou d'amplifier les échanges entre les membres, la communication sociale laisse aux acteurs la responsabilité de la définition des contenus. La communication sociale ressemble à certains égards aux démarches participatives appliquées dans le développement, tout en restant distincte en ce qu'elle se concentre sur les interactions et sur les significations. La volonté exprimée par les promoteurs de la SNLP de privilégier la participation des populations plaide aussi souvent que possible en faveur d'une intégration des principes et des techniques de communication sociale dans le cadre du PSC (Péricard, 2000).
- La communication interculturelle est une branche des communications où, plus encore qu'ailleurs, le fractionnement des approches reflète la complexité des problèmes à comprendre et à résoudre. Par exemple, les travaux de nombreux anthropologues démontrent clairement qu'une situation interculturelle est toujours spécifique. La proposition de solutions prétendues universelles dans ce domaine reste donc de l'ordre des généralités sans intérêt pratique.

Comment peut-on alors intégrer la communication interculturelle aux actions de développement ? D'une part, en abordant l'ensemble du processus de communication dans son environnement, dont la composante interculturelle n'est qu'un des aspects qui ne peut être isolé. D'autre part, en collaborant avec les personnes qui, par leur expérience, sont en mesure de comprendre les situations interculturelles particulières qui interviennent. Notons en passant que cette connaissance n'est nullement le privilège des experts ni même des personnes instruites. En d'autres termes, cet aspect des communications ne peut vraiment être intégré que par le biais d'une concertation large et ouverte avec une variété de personnes concernées ayant une bonne expérience du cadre interculturel spécifique dont il est question. Dans certains milieux africains, il est par exemple nécessaire d'aborder les relations interculturelles en tenant compte de la « parenté à plaisir », qui joue parfois le rôle de charte sociale entre différentes ethnies, comme les Dogons et les Songhaï, ou entre des familles, comme les Koné et les Traoré. Cette « sacrée plaisir » permet de trouver des solutions à des problèmes et de progresser ensemble. Mais ce n'est certes pas une connaissance théorique de cette forme d'échange ritualisé qui peut permettre, le cas échéant, de l'intégrer dans une activité de communication ; il est nécessaire d'en faire l'expérience concrète.

La communication interculturelle doit donc être conçue comme un aspect transversal de la communication dans le cadre du développement, ce qui exige la constitution d'équipes qui ont une expérience pratique des cultures en présence. Sur un plan technique, elle implique des connaissances initiales sur les spécificités culturelles de l'environnement et, par la suite, des tests qui permettront d'évaluer le potentiel des messages et des activités de communication au vu de ce contexte. Intégrer les considérations interculturelles au Mali implique entre autres la prise en compte des dizaines de langues parlées sur l'ensemble du territoire national.

En résumé, la communication d'une stratégie de lutte contre la pauvreté comprend la diffusion d'informations dans un cadre institutionnel de planification. Elle implique une démarche de communication pour le développement permettant l'utilisation raisonnée des médias et d'autres moyens de communication visant le changement, ainsi qu'une approche de communication sociale visant – en particulier pour en accentuer la crédibilité – à susciter la participation des destinataires (les pauvres eux-mêmes) et, comme nous le verrons plus loin, à souligner une rupture dans les pratiques. Enfin, elle doit prendre en compte les aspects interculturels susceptibles de jouer un rôle dans tous les volets des activités de communication.

Stratégie de communication et lutte contre la pauvreté

De la même façon qu'une SRP marque une rupture par rapport aux approches antérieures du développement, les activités de communication doivent représenter une rupture par rapport aux discours préexistants. Dans la perspective large et interdisciplinaire des communications présentée plus haut, cette rupture doit d'abord faire appel à deux approches complémentaires de la communication. D'une part, la communication en tant que transfert d'informations (le modèle diffusionniste) et, d'autre part, la communication comme construction et négociation de sens s'inscrivant dans un contexte communautaire et interculturel (le modèle constructiviste).

Le modèle diffusionniste classique du transfert d'information reste le plus utilisé dans le champ du développement (Koné et Sy, 1995; Mowlana, 1990; Rogers, 1971; 1976). La raison en est simple: il est celui qui permet le mieux la planification. Il est donc nécessaire d'en retenir certains aspects dans le cadre du plan stratégique de communication (PSC) d'une SRP. En substance, cette approche se concentre sur chacun des éléments de la communication (voir figure 9.1) pour orienter les activités, et ce, dans le but d'influencer directement ou indirectement les destinataires, en fonction d'un objectif de développement. Ce modèle permet par ailleurs d'intégrer les connaissances et les pratiques de la communication institutionnelle et de la communication pour le développement, deux domaines dont les approches orientées vers la planification sont complémentaires et conséquentes par rapport au modèle diffusionniste.

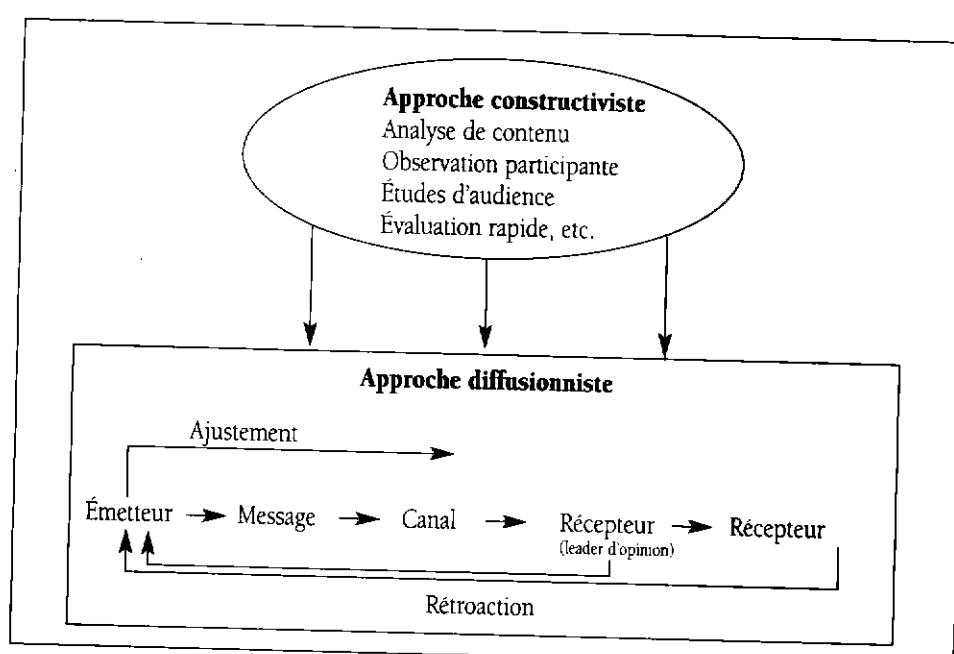
Certes, le modèle n'est pas dénué de faiblesses et suscite généralement des critiques de deux ordres. Premierement, le diffusionnisme est parfois qualifié d'« ethnocentrique », car il mène à la diffusion de valeurs, de comportements et de techniques étrangers aux contextes locaux. Deuxièmement, du fait de la circulation des informations du haut vers le bas, il conçoit les destinataires comme des récepteurs passifs, ce qui tend à les maintenir dans une situation de dépendance. En d'autres termes, le diffusionnisme constitue une forme d'imposition, à la fois sur le plan symbolique et sur le plan matériel, qui laisse peu d'espace à la participation des destinataires aux choix de développement et à la manifestation éventuelle des dynamiques endogènes de changement. L'expérience démontre que ces lacunes sont parmi les causes les plus fréquentes de l'impact limité des activités de communication planifiées.

On constate en effet que, dans la réalité, la signification des messages est modifiée par l'interprétation qu'en font les destinataires, qui souvent en détournent le sens en fonction d'objectifs qui leur sont propres. Il est toutefois possible de minimiser ce « détournement ». Ainsi, l'établissement de liens de collaboration avec les destinataires permettra de tester ou de négocier le sens de ce qui est diffusé lors des activités de communication, ce qui peut incidemment avoir pour conséquence d'orienter certaines des interventions de lutte contre la pauvreté. Aussi, tenir compte des processus locaux d'accès à la connaissance et de ce qui est connu du fonctionnement des réseaux endogènes de communication permettra de mieux comprendre à quelles conditions une information devient crédible et par quel canal cette information peut être le plus efficacement diffusée. En bref, la diffusion d'informations atteindra plus sûrement ses objectifs si on y introduit un mode d'échange qui facilite l'intégration de la perspective du destinataire.

Le modèle constructiviste peut contribuer à une telle intégration en mettant l'accent sur les aspects symboliques, culturels et politiques indissociables de tout processus de communication. Il s'agit principalement des processus d'interprétation qui peuvent être compris par l'analyse de contenu (d'inspiration linguistique) des problèmes touchant la réception et son contexte, qu'il est possible d'aborder par diverses techniques ethnographiques, telles que l'observation participante ou l'évaluation rapide (d'inspiration anthropologique). Dans le cadre des communications institutionnelles, ce modèle offre des outils de collecte et d'analyse de données là où le modèle précédent montre des faiblesses. Il peut en outre procurer des données pertinentes et utilisables aux différentes étapes d'une initiative de communication : analyse de l'environnement public, conception des messages, choix des porte-parole, évaluation d'impact. Dans le cadre d'un processus de communication sociale visant d'abord la participation, il favorise la contribution des destinataires à la définition et à la mise en œuvre de certaines actions de lutte contre la pauvreté. L'utilité de l'intégration de ce type de processus à un PSC est aisée à démontrer : des collectivités qui définissent leurs problèmes, identifient des solutions et parviennent à les mettre en œuvre de façon concluante, offrent la possibilité de démontrer que la lutte contre la pauvreté est plus qu'un discours venant des décideurs et des experts, et qu'elle consiste en une démarche concrète, fondée sur les besoins et les initiatives des pauvres, et ayant un impact sur les conditions de vie de ceux et de celles qui y participent.

L'intégration d'une approche constructiviste à la planification selon le modèle diffusionniste a pour effet d'optimiser les résultats des initiatives de communication en mettant à profit, à tous les moments de la mise en œuvre d'une SRP, le meilleur des connaissances et des informations disponibles sur l'environnement public et sur l'impact de ces initiatives. Toutefois, une telle intégration a également un coût. La rétroaction implique une surveillance permanente de l'environnement public par des observateurs qualifiés. Par exemple, la façon dont les médias traitent une information concernant la SRP doit immédiatement être analysée pour tenter d'en prévoir les effets sur les publics cibles concernés. Cette analyse peut conclure qu'un ajustement s'avère nécessaire dans le processus de diffusion de l'information, sous la forme d'une réaction publique rapide, généralement ponctuelle, avec le concours de porte-parole prêts à assumer ce rôle. Trois types de compétences doivent alors être mobilisés et travailler de concert : des observateurs qualifiés de l'environnement public, des communicateurs qui peuvent concevoir et mettre en œuvre des activités de communication, et enfin, des porte-parole qui comprennent les dynamiques de communication et acceptent d'y participer de façon concertée. L'expérience démontre toutefois qu'un tel coût constitue un investissement qui s'avère le plus souvent rentable.

FIGURE 9.1
Schéma d'intégration des modèles de communication

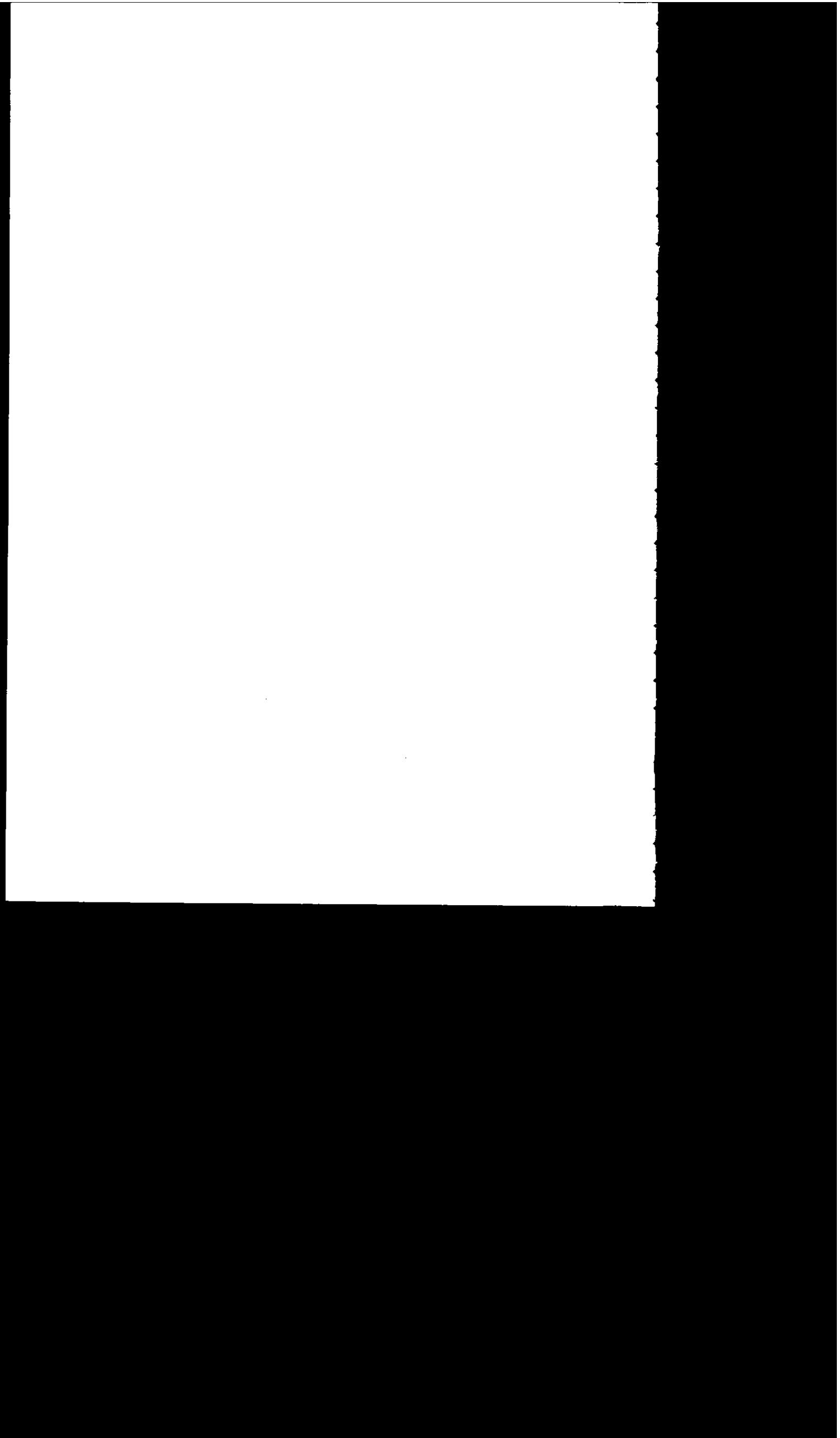


BIBLIOGRAPHIE

- Bayart, J.-F. (1996) *L'illusion identitaire*, Fayard, Paris.
- Bourgault, L.M. (1995) «Modernization, Development and the Communitarian Social Agenda», *Mass Media in Sub-Saharan Africa*, Indiana University Press, Bloomington.
- Chabal, P. et J.-P. Daloz (1999) *Africa Works: Disorder as a Political Instrument*, Indiana University Press, Bloomington.
- Koné, H. et J.H. Sy (1995) *La communication pour le développement durable en Afrique*, Presses universitaires de Côte d'Ivoire, Abidjan.
- Lerner, D. (1994) *The Passing of Traditional Society*, Free Press, New York.
- Mowlana, H. (1986) *Global Information and World Communication*, Longman, New York.
- Mowlana, H. et L.J. Wilson (1990) *The Passing of Modernity: Communication and the Transformation of Society*, Longman, White Plains.
- Ndione, E.S. (1994) *L'économie urbaine en Afrique : le don et le recours*, Karthala, Paris.
- Pacéré, T.F. (1991) *Le langage des tam-tams et des masques en Afrique (bendrologie) : une littérature méconnue*, L'Harmattan, Paris.
- Péricard, A. (2000) «Communication et lutte contre la pauvreté en Afrique de l'Ouest francophone», *Revue canadienne d'étude du développement*, Ottawa.
- Rogers, E.M. (1971) «Elements of diffusion», *Communication of Innovation: A Cross Cultural Approach*, Free Press, New York.
- (dir.) (1976) «Communication and Development: The Passing of the Dominant Paradigm», in *Communication and Development: Critical Perspectives*, Sage, Beverly Hills.
- Schramm, W.L. (1967) «Models of Traditional, Transitional and Modern Communication Systems», in Pye, Lucian W., *Communication and Political Development*, Harvard University Press, Cambridge.
- Tudesq, A.-J. (1992) *L'Afrique noire et ses télévisions*, Anthropos/INA, Paris.
- Ugboajah, F.O. (dir.) (1985) *Mass Communication, Culture and Society in West Africa*, Hans Zell, New York.

TROISIÈME PARTIE

**SYSTÈME DE SUIVI-ÉVALUATION
D'UNE STRATÉGIE DE RÉDUCTION
DE LA PAUVRETÉ**



CHAPITRE 10

CADRE DE COHÉRENCE DU SYSTÈME DE SUIVI-ÉVALUATION D'UNE STRATÉGIE DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

SYLVAIN LARIVIÈRE, FRÉDÉRIC MARTIN, RENATA LOK DESSALLIEN
ET FATIMATA DICKO SIDIBÉ¹

INTRODUCTION

Pour être en mesure de suivre et d'évaluer l'impact d'une stratégie de réduction de la pauvreté, il est nécessaire de disposer d'informations qui permettent de saisir la pauvreté dans sa globalité, de manière à pouvoir établir des relations entre les différentes variables qui la caractérisent et qui affectent les conditions de vie des ménages. Le principal défi auquel font face les directions nationales de statistiques est donc d'élaborer et de mettre en œuvre un système rigoureux d'information sur la pauvreté qui soit à la fois peu coûteux et permanent. L'expérience a montré les limites de l'approche classique d'enquêtes lourdes sur les conditions de vie des ménages. En raison de leur coût très élevé, ces enquêtes ont été réalisées de façon irrégulière et espacée, rendant difficile les comparaisons entre deux éditions en raison des changements de priorités, d'objectifs et de personnel. Dans un contexte de rareté de ressources financières et humaines, la solution de remplacement la plus logique pour un pays comme le Mali a été de privilégier les enquêtes plus légères, permettant ainsi une collecte plus régulière et moins coûteuse de données sur les conditions de vie des ménages.

Il est important de souligner qu'une enquête légère ne signifie pas pour autant un manque de rigueur. Au contraire, la nécessité de réduire les coûts et le temps de collecte et d'analyse des données impose un choix plus judicieux des variables sur lesquelles des données seront recueillies. Ceci oblige à partir d'un cadre conceptuel structuré et clair de la pauvreté, incluant les variables clés et les liens qui les unissent. La théorie écono-

1. Les coauteurs de ce chapitre remercient Jean-Luc Dubois pour ses commentaires.

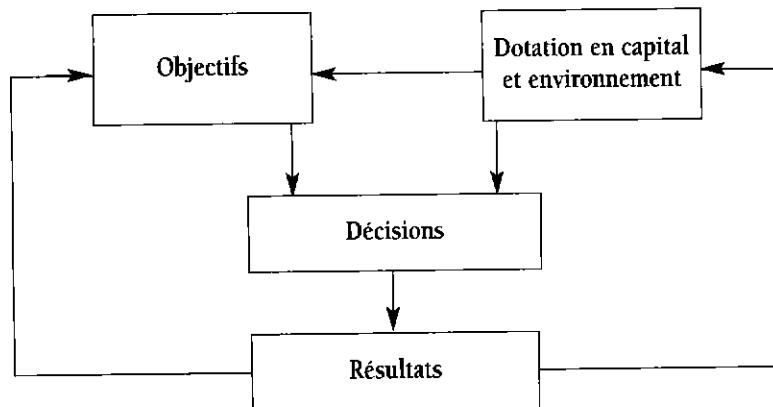
mique, dès lors qu'elle est enrichie de facteurs sociaux et culturels ressortant d'études qualitatives, offre un tel cadre en mettant l'accent sur l'explication du comportement des acteurs économiques que sont les ménages, les entreprises et le gouvernement.

L'objectif de ce chapitre est de présenter le système de suivi-évaluation de la SRP qui a été adopté au Mali. Il s'inscrit dans le contexte plus global de suivi-évaluation proposé pour le CSLP. La première section propose un cadre d'analyse de la pauvreté de manière à mieux appréhender les besoins d'information des décideurs dans le cadre d'une SRP. La deuxième section identifie les indicateurs de la pauvreté qui sont les plus pertinents en fonction du cadre conceptuel retenu. La troisième section décrit et justifie les composantes du système de suivi de la pauvreté adopté au Mali. Chacune de ces composantes sera présentée plus en détail dans les chapitres 11 à 14.

LE CADRE D'ANALYSE DE LA PAUVRETÉ

Un système d'information, visant à informer les décideurs sur l'évolution de la pauvreté, doit permettre d'une part de la caractériser et, d'autre part, de comprendre les causes et les facteurs qui en expliquent la dynamique. Pour atteindre cet objectif, il est important de disposer d'un cadre théorique structuré de la pauvreté qui permette d'identifier les indicateurs les plus pertinents pour le suivi et l'analyse. Malheureusement, dans bien des cas, on adopte une approche bien trop large, qui recouvre toutes sortes de besoins d'information et ne se préoccupe pas de leur pertinence par rapport à la pauvreté. On arrive ainsi à une longue liste d'indicateurs qui dépasse les capacités nationales de collecte et d'analyse et les budgets disponibles. De plus, il est important de réaliser que, selon l'approche et la définition retenue de la pauvreté, les indicateurs pourront varier de manière substantielle.

FIGURE 10.1
Cadre d'analyse du comportement de l'acteur socioéconomique



Dans le cas du Mali, un effort important a été consenti pour se limiter aux indicateurs les plus pertinents en s'appuyant sur une approche économique des décisions de l'acteur socioéconomique en fonction de ses objectifs, de sa dotation en capital et de l'environnement dans lequel il évolue (voir figure 10.1).

La personne et le ménage

Deux unités d'analyse sont privilégiées: la personne et le ménage. Il est important d'analyser la pauvreté au niveau de la personne, car les membres d'un même ménage ne font pas nécessairement face au même niveau ou au même type de pauvreté. Il faut notamment distinguer entre les sexes. Par exemple, on observe souvent que les filles sont moins scolarisées que les garçons.

Le ménage correspond au deuxième niveau d'analyse, car c'est une unité de décisions économiques et sociales importantes. La définition du ménage varie selon les sociétés, mais on peut le définir de manière générique comme un groupe de personnes i) vivant ensemble sous le même toit, ii) mettant en commun tout ou partie de leurs ressources, iii) partageant leurs repas et iv) dont les décisions interrelées dépendent en partie de l'autorité d'un chef de ménage.

Outre ces deux niveaux, on peut aussi en considérer un troisième, celui de la communauté ou collectivité. Ce niveau peut aussi être important pour les décisions d'allocation des ressources, en particulier en milieu rural. Par contre, dans d'autres contextes, il l'est beaucoup moins, ce qui est généralement le cas en milieu urbain.

Les objectifs

Les ménages, comme les personnes qui les composent, ont chacun leurs objectifs. Ces objectifs sont aussi bien le fruit des obligations sociales de chacun, selon son statut social, que le reflet de préférences personnelles ou collectives. Tous ces acteurs essaient d'atteindre leurs objectifs par une série d'actions qui reflètent leurs comportements.

La dotation en capital

La pauvreté est en bonne partie la conséquence du manque de capital des ménages et des collectivités (Larivière *et al.*, 1999 ; Shaffer, 2000). La notion de capital dépasse ici l'acception commune de capital financier, pour refléter tous les types d'actifs tangibles et intangibles, individuels et collectifs que possède une personne, un ménage, voire une communauté. Il existe ainsi plusieurs sortes de capital:

- Le capital physique, qui comprend les ressources naturelles (terres, forêts, eau, minéraux, conditions agroclimatiques) et les infrastructures physiques (barrières, routes, marchés, centres de santé, écoles, etc.). Selon les technologies disponibles et les conditions des marchés, il peut exister des complémentarités ou des substitutions possibles entre les ressources naturelles et les infrastructures physiques (Ruttan, 1992 ; 1997);

- Le capital humain, qui inclut la santé (médicale et nutritionnelle), la main-d'œuvre et les connaissances (les compétences et l'information). Les connaissances sont acquises par le biais des expériences personnelles et sociales et (ou) celui de l'éducation formelle (Scoones, 1998);
- Le capital institutionnel sous toutes ses formes, politique, légale, économique ou sociale, regroupe tous les arrangements entre membres d'une collectivité et plus généralement de la société, qu'il soit officialisé sous forme de règlements ou de lois, ou constitué de façon informelle des ententes traditionnelles, des us et des coutumes. Cette dernière forme, dénommée capital social, revêt une grande importance dans les stratégies des personnes et des ménages pour faire face à une situation de pauvreté. C'est le cas, par exemple, des réseaux d'entraide basés sur la famille, l'ethnie ou les amis.
- Le capital financier est accumulé en nature sous forme de biens physiques ou sous forme de numéraire.

L'environnement

Le terme «environnement» regroupe un ensemble de facteurs physiques, climatiques, économiques, sociaux, culturels et politiques dont la caractéristique commune est d'être exogènes, c'est-à-dire hors du contrôle de l'acteur considéré. On remarquera que le taux de change peut être un facteur exogène pour un acteur comme le ménage, alors qu'il sera un facteur endogène pour le gouvernement. Par contre, d'autres facteurs sont exogènes pour tous les acteurs d'un même pays: c'est le cas du prix du coton sur le marché mondial qui, à ce titre, fait partie de l'environnement de tous ces acteurs.

Ces décisions se traduisent par des résultats qui sont évalués selon divers critères de performance, tels le niveau de revenus de la personne et du ménage, le degré de nutrition des enfants du ménage, etc. Enfin, soulignons que ce cadre d'analyse du comportement de l'acteur socioéconomique est aussi un cadre dynamique, dans la mesure où les résultats d'une période peuvent à leur tour influer sur les objectifs et la dotation en capital de cet acteur pour la période suivante.

L'utilisation de ce cadre d'analyse pour l'orientation des politiques et des programmes de réduction de la pauvreté

Si le gouvernement estime que les résultats sont insatisfaisants, il peut, par ses politiques et ses programmes, chercher à modifier le comportement de l'acteur socioéconomique. Les interventions permettent au gouvernement d'agir de deux manières. Le plus souvent, il cherchera à éliminer des contraintes auxquelles font face certains acteurs. Par exemple, il peut encourager un meilleur accès des femmes aux services financiers par l'adoption d'une législation favorable au développement de la microfinance. En réduisant la contrainte de capital, le gouvernement peut ainsi

encourager l'investissement. Un autre exemple est l'augmentation de l'offre de biens publics par la construction d'infrastructures telles que des centres de santé. Les ménages ayant ainsi un meilleur accès aux soins de santé, d'une part améliorent leur bien-être et, d'autre part, sont en meilleure position pour saisir des possibilités économiques.

Le gouvernement peut également chercher à modifier les objectifs des acteurs socioéconomiques par des campagnes d'information, d'éducation et de sensibilisation. Par exemple, il peut lancer une campagne sur l'utilisation des préservatifs auprès des jeunes hommes pour lutter contre le VIH-SIDA. En influençant les objectifs de ces acteurs, le gouvernement espère agir sur leur comportement sexuel, ce qui devrait résulter en une moindre propagation du virus.

Le cadre d'analyse présenté à la figure 10.1 est appliqué de manière détaillée à l'analyse de la pauvreté de la personne et du ménage à la figure 10.2. Trop souvent, l'analyse et le suivi de la pauvreté ne sont pas précédés par l'élaboration d'un cadre conceptuel clair. Dans le passé, l'accent a été mis sur les dimensions monétaires de la pauvreté. Avec la reconnaissance de plus en plus répandue des dimensions humaines de la pauvreté, des indicateurs de pauvreté humaine ont été simplement ajoutés aux indicateurs monétaires de la pauvreté, sans analyse adéquate des relations causales. Au Mali, l'élaboration, au début du processus, d'un cadre multidimensionnel de la pauvreté a permis d'ordonner et de relier les différentes dimensions de la pauvreté et, ainsi, de faire de ce cadre un outil utile pour l'analyse et la prise de décisions en matière de réduction de la pauvreté. C'est là une valeur ajoutée significative de l'expérience malienne.

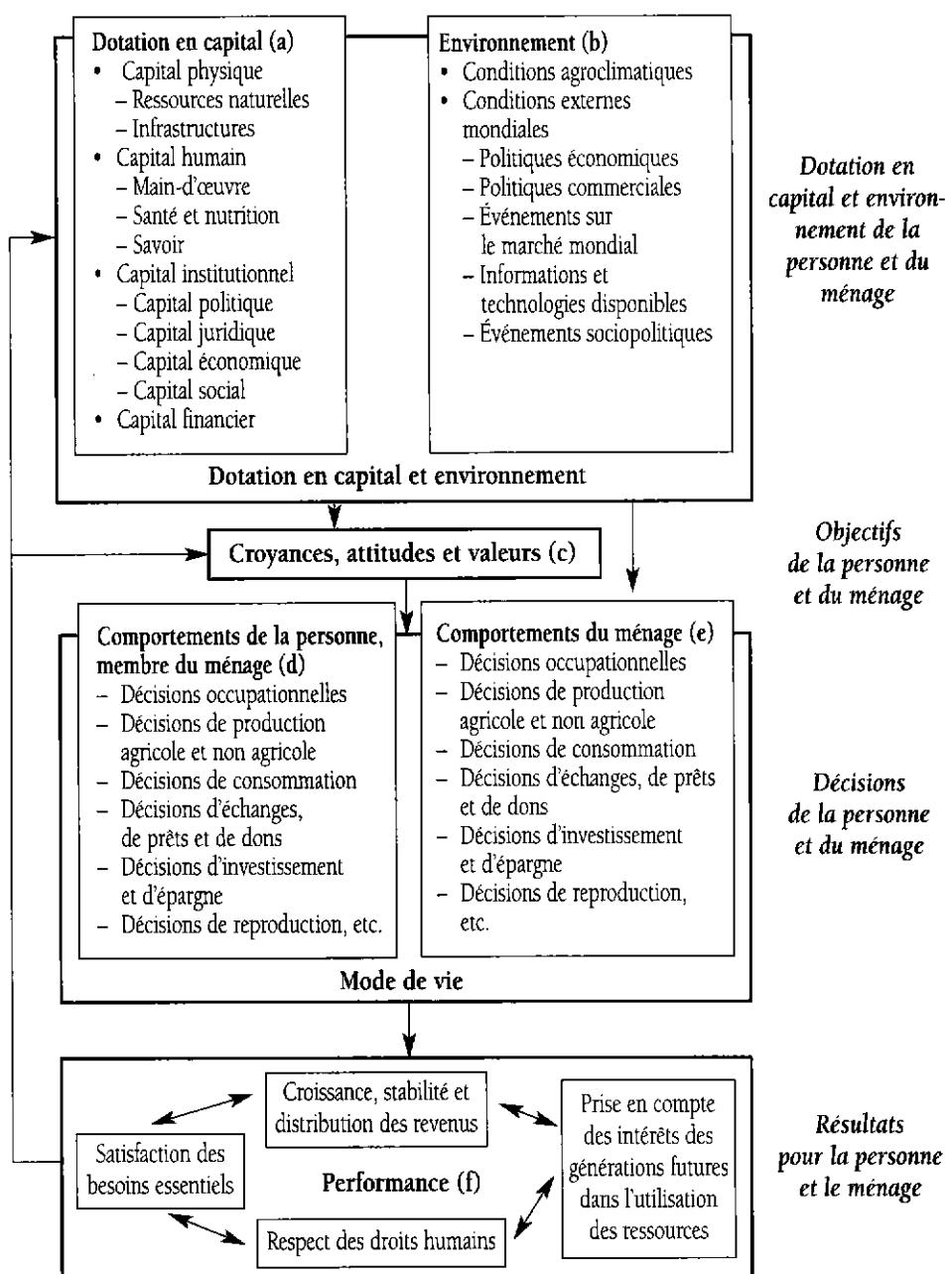
Le cadre conceptuel indique que les comportements de l'acteur socioéconomique sont affectés par sa dotation en différentes formes de capital et par l'environnement auquel il fait face. L'environnement comprend : 1) les conditions agroclimatiques; 2) les conditions du marché externe (prix mondiaux et accès aux marchés étrangers); 3) les politiques macroéconomiques et sectorielles; 4) l'information et les technologies disponibles; 5) l'environnement sociopolitique.

Le comportement du ménage est basé sur des actions individuelles et collectives des membres du ménage, par exemple les décisions de production agricole ou non agricole, les décisions de reproduction (nombre d'enfants), les décisions de consommation, d'investissement, etc. La combinaison de ces actions constitue la manière de vivre ou, tout simplement, le mode de vie (*livelihood*) du ménage.

Les décisions de la personne et du ménage se traduisent par l'obtention d'un certain niveau de bien-être, que l'on peut apprécier sous quatre aspects :

1. La croissance, la stabilité et la distribution des revenus (pauvreté monétaire);
2. Le degré de satisfaction des besoins essentiels (alimentation, santé, éducation, eau potable, etc.);
3. Le respect des droits humains, en particulier ceux des femmes et des enfants;
4. La prise en compte des intérêts des générations futures dans l'utilisation des ressources.

FIGURE 10.2
Cadre d'analyse interactive de la pauvreté de la personne et du ménage



Ces quatre aspects sont interreliés. Assurer à long terme un niveau de bien-être satisfaisant pour les membres du ménage implique le respect d'un équilibre simultané entre : 1) la réduction de la pauvreté monétaire ; 2) la satisfaction des besoins essentiels ; 3) la promotion des droits de la femme et de l'enfant ; 4) l'utilisation durable des ressources. Sinon, le cercle vicieux [pauvreté monétaire \Leftrightarrow non-satisfaction des besoins essentiels \Leftrightarrow insuffisance des droits et libertés \Leftrightarrow dégradation environnementale \Leftrightarrow pauvreté monétaire] persistera par un mécanisme de rétroaction, réduisant la dotation en capital de l'acteur social concerné lors du prochain cycle de prise de décisions.

On peut dire alors qu'un mode de vie est durable lorsqu'il permet à la personne et au ménage de résister à différents chocs et de maintenir, voire d'améliorer ses capacités et ses actifs, tout en ne dégradant pas la base de ressources, notamment les ressources naturelles. Les préférences des personnes et des ménages, leurs croyances et leurs connaissances déterminent conjointement de quelle manière les différentes formes de capital dont ils disposent (physique, humain, institutionnel et financier) seront combinées sous la contrainte de l'environnement afin de préserver leur mode de vie.

Un manque persistant de certaines formes de capital induira un comportement ou un mode de vie de l'acteur socioéconomique qui entraînera la persistance de la pauvreté monétaire ou non monétaire. Les décideurs et les donateurs doivent donc mettre l'accent sur la durabilité des modes de vie des pauvres, modes de vie qui devraient être basés sur une variété d'activités agricoles et non agricoles.

L'implication majeure du cadre conceptuel est que les stratégies des gouvernements et des donateurs qui se concentrent sur la pauvreté de revenu et de consommation, sans porter attention à la nature fondamentale de ses causes (la nature de la pauvreté selon les différentes dotations en capital), peuvent au mieux soulager la pauvreté à court terme, mais non la réduire de manière durable. Pour une réduction durable de la pauvreté, il faut essentiellement : 1) élargir la dotation en capital des personnes et des ménages sous toutes ses formes ((a) dans la figure 10.2) ; 2) diminuer la vulnérabilité du ménage face aux aléas externes (b) ; 3) informer et sensibiliser les ménages quant aux conséquences de leurs décisions, afin d'encourager le changement de certains comportements jugés non désirables socialement (c).

La section suivante identifie les indicateurs de suivi-évaluation de la SRP les plus pertinents en fonction du cadre conceptuel adopté.

LE CHOIX DES INDICATEURS DE SUIVI-ÉVALUATION DE LA SRP

Les indicateurs de suivi-évaluation de la SRP retenus au Mali peuvent être regroupés en trois catégories, soit :

1. Des indicateurs de suivi de la pauvreté ;
2. Des indicateurs de suivi d'exécution de la SRP ;
3. Des indicateurs d'évaluation de l'impact des politiques et des interventions types de lutte contre la pauvreté.

Les indicateurs de suivi de la pauvreté

Les indicateurs de suivi de la pauvreté correspondent à chacun des encadrés du cadre d'analyse retenu et présenté à la figure 10.2 :

- Indicateurs sur la dotation en capital des membres des ménages (a) ;
- Indicateurs sur l'environnement affectant les membres des ménages (b) ;
- Indicateurs sur les croyances, les attitudes et les valeurs des membres des ménages qui influent sur leurs décisions (c) ;
- Indicateurs sur les décisions individuelles et collectives des membres des ménages qui affectent leur niveau de pauvreté (d et e) ;
- Indicateurs sur le niveau de pauvreté (f).

Tous ces indicateurs peuvent être calculés à deux niveaux :

1. Au niveau moyen de l'ensemble de la population, c'est-à-dire sans distinction entre les ménages pauvres et non pauvres. Ils font partie au Mali d'un système de suivi d'indicateurs reliés au bien-être de la population et sont calculés principalement à partir de données de source administrative. On y retrouve les catégories suivantes :
 - Les indicateurs de niveau de revenu par habitant et de croissance économique ;
 - Les indicateurs sur les grands équilibres macroéconomiques ;
 - Les indicateurs de niveau du capital physique et d'accès à ce capital ;
 - Les indicateurs de niveau du capital humain et d'accès à ce capital ;
 - Les indicateurs de niveau du capital institutionnel et d'accès à ce capital ;
 - Les indicateurs de niveau du capital financier et d'accès à ce capital ;
 - Les indicateurs de vulnérabilité.

Ces indicateurs sont présentés au chapitre 11.

1. Au niveau des ménages pauvres d'une part, et des ménages non pauvres d'autre part. Les indicateurs calculés à ce niveau permettent de comparer et de caractériser ces deux groupes de ménages. Ils sont recueillis dans le cadre d'un système d'enquêtes sur les ménages et peuvent être regroupés en trois catégories :

- Les indicateurs d'incidence, d'intensité et d'inégalité de la pauvreté;
- Les indicateurs de caractérisation des pauvres par rapport aux autres catégories socioéconomiques;
- Les indicateurs de la dynamique de la pauvreté.

Ces indicateurs sont présentés au chapitre 12.

Les indicateurs de suivi d'exécution de la SRP

Dans le cadre d'une SRP, un deuxième ensemble d'indicateurs concerne le suivi de l'état d'avancement de la stratégie. Il s'agit d'abord d'indicateurs permettant de mesurer le niveau de réalisation des objectifs spécifiques mesurables (OSM) de la SRP au moyen des programmes et des projets mis en œuvre. Ceux-ci sont regroupés au sein d'un dispositif de suivi d'exécution qui permet de mesurer les écarts entre les OSM des axes stratégiques et des actions prioritaires contenus dans la SRP et les niveaux réels atteints à différents horizons temporels. Il s'agit ensuite d'indicateurs sur les allocations budgétaires du gouvernement et des bailleurs de fonds pour voir si elles sont conformes à la SRP. Ce dispositif fait l'objet du chapitre 13.

Les indicateurs d'évaluation de l'impact des politiques et des interventions types de lutte contre la pauvreté

Un troisième groupe d'indicateurs est requis pour évaluer l'impact des politiques et des interventions types représentatives de la SRP. De nombreuses politiques et interventions sont mises en œuvre dans le cadre d'une SRP et le gouvernement doit évaluer l'impact de certaines d'entre elles particulièrement typiques, de manière à tirer des enseignements sur l'efficacité des différentes catégories d'interventions pour réduire la pauvreté. L'évaluation d'impact dépasse de loin l'évaluation classique menée en fin de projet pour vérifier l'utilisation des intrants et les résultats atteints. Elle vise à estimer la contribution réelle de la politique ou de l'intervention au changement du bien-être des personnes, de leur ménage et de leur communauté, nonobstant les effets des autres variables affectant leur bien-être, tels les facteurs de l'environnement décrits dans le cadre d'analyse de la figure 10.2.

Enfin, les résultats des analyses menées à l'aide des trois catégories d'indicateurs ci-dessus permettent de dégager une analyse synthèse de l'impact global de la SRP sur la pauvreté. Lorsqu'on y ajoute des analyses de l'impact de certaines politiques globales clés de développement économique et social sur la pauvreté, on peut dégager une analyse synthèse de l'impact global de la SRP sur le développement économique et social. Soulignons d'ores et déjà les difficultés méthodologiques des analyses de l'impact global de toute stratégie de réduction de la pauvreté, dans la mesure où il est impossible d'isoler totalement les impacts de ce cadre stratégique des effets des nombreuses autres variables affectant la pauvreté ou le développement économique et social au niveau national.

En somme, les données utilisées pour le suivi-évaluation de la SRP sont :

1. Des données au niveau micro recueillies auprès de membres de ménages dans le cadre d'enquêtes et permettant de distinguer entre ménages pauvres et ménages non pauvres et de mener certaines analyses désagrégeées entre membres du ménage, selon le sexe par exemple ;
2. Des données administratives à un niveau plus agrégé, recueillies par les services de statistiques des ministères sectoriels et qui permettent de calculer des moyennes par zone géographique (pays, région, cercle) nationale ou régionale, mais sans pouvoir les rattacher à un groupe de personnes et de ménages pauvres ou non pauvres.

De plus, ces données peuvent servir pour :

1. Suivre simplement l'évolution de la pauvreté et analyser sa dynamique dans le temps ;
2. Suivre le degré d'exécution de la SRP ;
3. Évaluer son impact sur la pauvreté.

LES COMPOSANTES DU SYSTÈME DE SUIVI-ÉVALUATION DE LA SRP

Le système proposé pour le suivi-évaluation de la SRP au Mali est ombré dans la figure 10.3. Le système est positionné par rapport aux autres cadres de suivi-évaluation, en particulier le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP)¹. Le cadre de suivi-évaluation du CSLP est plus global que celui de la SRP et inclut :

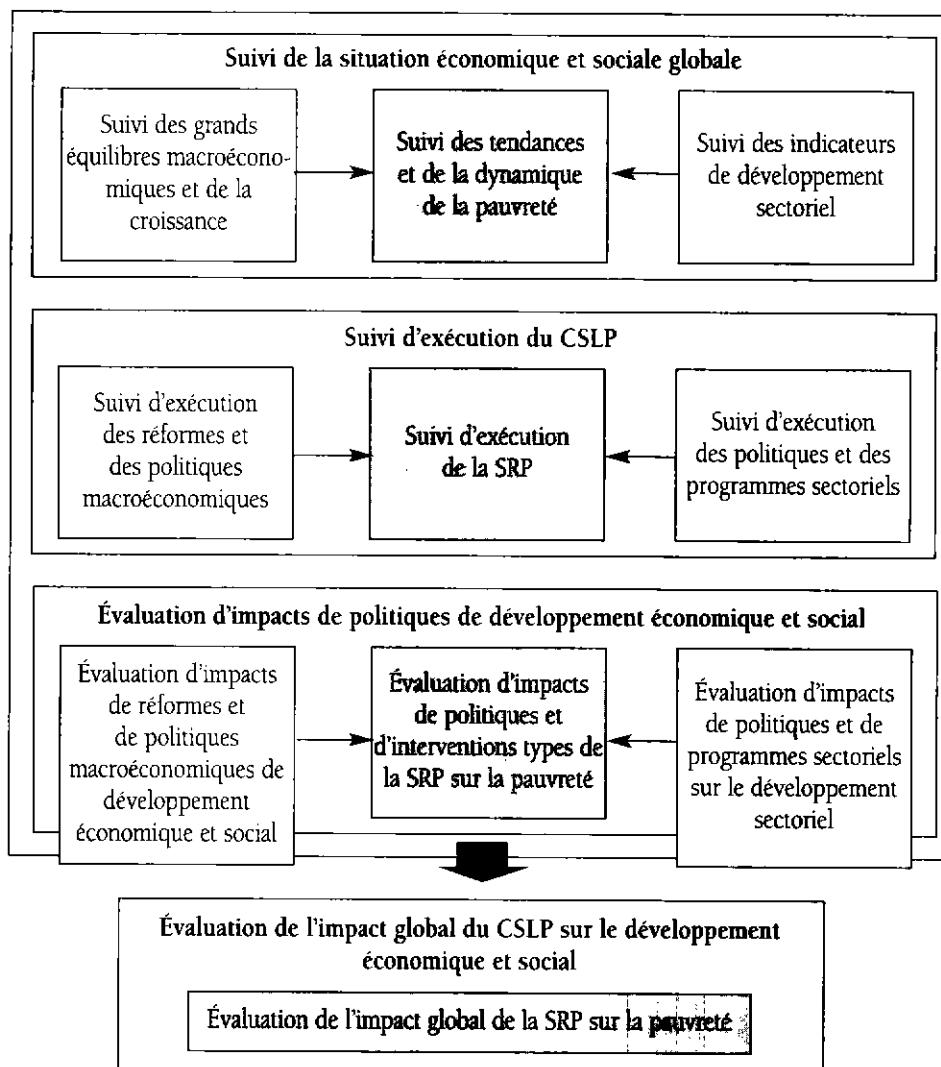
1. Un suivi de la situation économique et sociale globale, qui inclut :
 - un suivi des grands équilibres macroéconomiques et de la croissance,
 - un suivi des tendances et de la dynamique de la pauvreté,
 - un suivi des indicateurs de développement sectoriel ;
2. Un suivi d'exécution du CSLP, qui inclut :
 - un suivi d'exécution des réformes et des politiques macroéconomiques,
 - un suivi d'exécution de la SRP,
 - un suivi d'exécution des politiques et des programmes sectoriels ;
3. Une évaluation d'impacts de politiques de développement économique et social, qui inclut :
 - l'évaluation d'impact de réformes et de politiques macroéconomiques de développement économique et social,
 - l'évaluation d'impact de politiques et d'interventions types de la SRP sur la pauvreté,

1. Voir introduction et chapitre 7 pour une discussion des liens entre CSLP et SRP.

- l'évaluation d'impact de politiques et de programmes sectoriels de développement sectoriel.

Ensemble, ces trois éléments permettent d'évaluer l'impact global du CSLP sur le développement économique et social, y compris l'impact global de la SRP sur la pauvreté.

FIGURE 10.3
Système proposé pour le suivi-évaluation de la SRP et positionnement par rapport aux autres cadres de suivi-évaluation



Le système de suivi-évaluation de la SRP comprend donc trois composantes intégrées dans le système de suivi-évaluation du CSLP (voir figure 10.4) :

- Une composante « Suivi de la pauvreté » afin de suivre les tendances et la dynamique de la pauvreté ;
- Une composante « Suivi d'exécution de la SRP », pour mesurer le degré de réalisation des objectifs de cette stratégie ;
- Une composante « Évaluation d'impacts de politiques et d'interventions types de la SRP sur la pauvreté », permettant de mesurer les impacts de ces mesures sur les conditions de vie des ménages et de juger de leur efficacité relative dans la réduction de la pauvreté.

On trouvera ci-après une brève description de chacune de ces composantes.

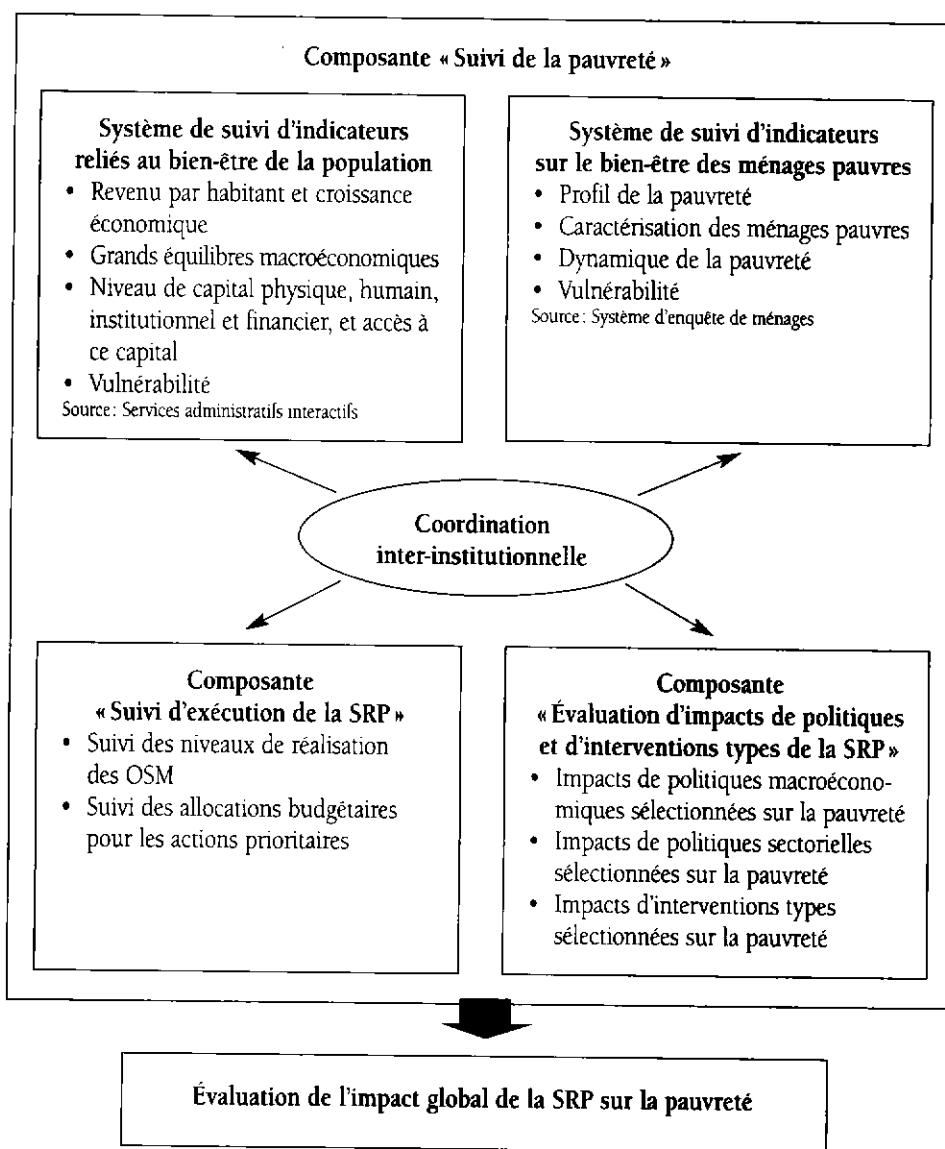
La composante « Suivi de la pauvreté »

Cette composante vise, bien sûr, à suivre les tendances de la pauvreté de manière régulière, mais va plus loin en analysant la dynamique de la pauvreté dans le temps. Il s'agit de mieux mesurer les flux de population entre pauvres et non-pauvres, les facteurs qui expliquent la direction et l'amplitude de ces flux, que ce soit les comportements des membres des ménages ou l'environnement des ménages affectant leur situation en termes de pauvreté. Cette composante inclut, d'une part, un système de suivi d'indicateurs du bien-être de la population et, d'autre part, un système de suivi d'indicateurs du bien-être des pauvres.

Le système de suivi d'indicateurs reliés au bien-être de la population

Ce système concerne le suivi de certains indicateurs reliés au bien-être de la population aux niveaux régional et national et calculés à partir de données administratives recueillies par les ministères sectoriels. Ces indicateurs, qui concernent le bien-être des populations ou les affectent, donnent des indications précieuses sur l'évolution moyenne des conditions de vie des ménages et surtout sur la disponibilité d'infrastructures socioéconomiques et de services sociaux essentiels, tels que la santé, l'éducation et l'eau potable. Il est essentiel, dans un tel système, d'être extrêmement sélectif dans le choix des indicateurs afin ne pas alourdir le coût et le temps nécessaires à sa mise en œuvre et à l'obtention de résultats utiles pour les décideurs. Ce système fait l'objet du chapitre 11.

FIGURE 10.4
Les composantes du système de suivi-évaluation de la SRP



Le système de suivi d'indicateurs reliés au bien-être des ménages pauvres

Le problème de la plupart des indicateurs reliés au bien-être de la population est, par définition, qu'ils ne sont pas spécifiques aux groupes pauvres. Il est donc difficile de les interpréter de manière pertinente dans un suivi de la pauvreté. Il est alors nécessaire de recourir à la collecte de données primaires, en faisant la distribution entre membres de ménages pauvres et membres de ménages non pauvres.

Dans le cas du Mali le système d'enquêtes inclut, d'une part, deux enquêtes lourdes (Enquête Malienne d'Évaluation de la Pauvreté (EMEP) et Enquête Démographique et de Santé (EDS-III)) et, d'autre part, une Enquête Légère Intégrée auprès des Ménages (ELIM). L'EMEP et l'EDS sont de grosses enquêtes qui nécessitent, pour leur financement, des dons ou des prêts importants de l'extérieur, ce qui en limite l'administration à des intervalles variant entre cinq et dix ans. L'ELIM étant une enquête moins coûteuse, elle peut être administrée sur une base plus fréquente, par exemple tous les deux ans. Sa prise en charge, même partielle, par les budgets de l'État est également plus facile et réduit la dépendance vis-à-vis de financements extérieurs.

L'EMEP et, de façon plus agrégée, l'ELIM fournissent une mesure cardinale des conditions de vie des ménages et de la pauvreté. Elles permettent de répondre aux questions : 1) Combien y a-t-il de pauvres ? 2) Où sont les pauvres ? 3) Quelle est l'intensité et l'inégalité de la pauvreté ? 4) Quelles sont les principales caractéristiques des pauvres ? 5) Quelles sont les causes de cette pauvreté ? 6) Comment la situation évolue-t-elle dans le temps ? L'enquête EDS-III, quant à elle, est une enquête sectorielle qui étudie en profondeur la situation démographique et sanitaire des ménages.

L'ELIM inclut aussi une composante qualitative qui permet de mieux comprendre la dynamique de pauvreté, en prenant en compte les perceptions des populations, les stratégies adoptées par les ménages pour surmonter leur situation, et la façon dont ils perçoivent les interventions de lutte contre la pauvreté.

Les caractéristiques du système d'enquêtes auprès des ménages sont présentées au chapitre 12.

La composante « Suivi d'exécution de la SRP »

Cette composante vise à estimer le degré de réussite des objectifs de la SRP pour différents horizons temporels et à suivre les allocations budgétaires pour les actions prioritaires. Elle procède de trois manières différentes : 1) en mesurant les écarts possibles entre les objectifs spécifiques mesurables (OSM) des axes stratégiques et des actions prioritaires et les résultats des interventions de lutte contre la pauvreté mises en œuvre dans le cadre de la SNLP ; 2) en analysant les allocations budgétaires reliées aux actions prioritaires pour voir si elles sont conformes à la SRP ; 3) en suggérant des changements dans l'exécution des interventions ou dans les allocations budgétaires, de manière à tendre plus efficacement vers les objectifs de la SRP. Cette composante fait l'objet du chapitre 13.

La composante « Évaluation d'impacts de politiques et d'interventions types de la SRP »

Cette composante se concentre sur l'évaluation de l'impact de certaines politiques et interventions de lutte contre la pauvreté particulièrement représentatives de la SRP. Par intervention, on entend des programmes ou des projets visant à réduire une ou plusieurs dimensions de la pauvreté d'un groupe cible. Une intervention est donc plus spécifique qu'une politique d'orientation, plus globale. L'évaluation d'impact vise plus particulièrement à répondre aux questions suivantes: 1) Les politiques et les interventions de lutte contre la pauvreté menées dans le cadre de la SRP répondent-elles aux besoins prioritaires des membres des ménages pauvres? 2) Comment les membres des ménages pauvres réussissent-ils à se sortir de la pauvreté par suite de la politique ou de l'intervention? 3) Y a-t-il des politiques ou des interventions plus efficaces pour permettre aux membres des ménages pauvres de sortir de la pauvreté?

Les évaluations d'impact impliquent généralement la tenue de petites enquêtes ciblées, qui doivent également fournir des éléments d'analyse coûts-bénéfices des différents types de politiques et d'interventions de réduction de la pauvreté pour identifier les plus efficaces. Le chapitre 14 couvre cette question.

L'ensemble des informations générées par les trois composantes du système de suivi-évaluation de la SRP et des analyses qui en découlent permet d'apprecier l'impact global de la SRP sur la pauvreté. Si l'on ajoute au système de suivi-évaluation de la SRP des analyses de l'impact des politiques globales clés sur d'autres indicateurs de développement économique et social que la réduction de la pauvreté, on sera en mesure d'apprecier l'impact global du CSLP sur le développement du pays.

Soulignons d'emblée les difficultés méthodologiques de tels exercices en raison des multiples interactions entre les variables au niveau macro et de la présence de nombreux facteurs exogènes qui créent des chocs majeurs sur les conditions de vie des ménages. Par contre, la triangulation des résultats des trois composantes permet d'augmenter le degré de confiance dans les résultats. Par ailleurs, des techniques économétriques permettent également de contrôler les effets des variations de certains facteurs exogènes.

Enfin, il est important de souligner qu'un système de suivi-évaluation de la SRP ne comporte pas seulement des défis méthodologiques, mais également des défis institutionnels. En effet, l'expérience montre qu'un des problèmes majeurs dans de nombreux pays est la difficulté d'assurer une coordination entre tous les intervenants, en particulier:

- Une coordination entre les producteurs et les utilisateurs de données sur la pauvreté. Dans le cas du Mali, on parle principalement de la DNSI comme producteur de données, de l'ODHD comme utilisateur intermédiaire de données et producteur d'analyses pour le gouvernement, et du gouvernement et des ministères sectoriels concernés comme utilisateurs finaux des données et des analyses sur la pauvreté;

- Une coordination entre les différentes opérations de collecte de données. En l'occurrence, au Mali, la DNSI assure un leadership dans la coordination des enquêtes sur la pauvreté (EMEP, ELIM) et des enquêtes sectorielles (EDS-III, enquête agricole, etc.).

La coordination doit en particulier se faire sur:

- Le choix et la définition précise des indicateurs et de leur mode de calcul;
- Le choix et la définition précise des variables entrant dans le calcul des indicateurs;
- Le calendrier de collecte, de traitement et d'analyse des données pour générer au même moment l'ensemble des indicateurs pertinents et les mettre en temps utile à la disposition des décideurs concernés.

RÉFÉRENCES

- Larivière, S. et F. Martin (2000) *Proposition de système léger d'information sur le bien-être et la pauvreté pour le Mali*. Communication présentée à l'Atelier sur la mise en place d'un système léger d'information sur la pauvreté au Mali, 16-17 février 2000, Bamako.
- Larivière, S., F. Martin et A. Diagne (1999) *Agricultural Production, Rural Livelihood, and Poverty Reduction in Sub-Saharan Africa*. Background Paper No. 8 for the World Bank Poverty Status Report 1999 for Africa, Université Laval/Institute of Development Studies, Québec/Brighton.
- Ruttan, V.W. (1992) *Sustainable Development and the Environment: Perspective on Growth and Constraints*, Westview Press, Boulder.
- Ruttan, V.W. (1997) « Sustainable Growth in Agricultural Production: Poetry, Policy, and Science » in *Sustainability, Growth, and Poverty Alleviation. A Policy and Agroecological Perspective*, edited by Vosti, S.A. and T. Reardon, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Scoones, I., (1998) *Sustainable Rural Livelihoods: A Framework for Analysis*, IDS Working Paper 72.
- Shaffer, P. (2000) *New Thinking on Poverty Dynamics: Implications for Policy*, CIDA, Hull.

CHAPITRE 11

SUIVI D'INDICATEURS RELIÉS AU BIEN-ÊTRE DE LA POPULATION

SYLVAIN LARIVIÈRE, FRÉDÉRIC MARTIN, ZIMA JEAN DIALLO

INTRODUCTION

Le suivi d'indicateurs reliés au bien-être de la population représente une partie de la première composante du système de suivi-évaluation de la SRP, soit la composante de suivi de la pauvreté (voir figure 10.3 présentée au chapitre 10). En effet, les conditions de vie des ménages et la pauvreté peuvent être suivies par deux types d'indicateurs : d'une part, des indicateurs au niveau des ménages, calculés à partir de données d'enquêtes (ces indicateurs font l'objet du chapitre 12), d'autre part, des indicateurs calculés au niveau de la population à partir de relevés de source administrative par les différents départements ministériels. Ces indicateurs ne permettent pas de faire la distinction entre les ménages pauvres et les ménages non pauvres, contrairement aux indicateurs calculés à partir des données d'enquêtes auprès des ménages. Ces indicateurs peuvent, soit caractériser le bien-être de la population (par exemple, le taux de prévalence de certaines maladies), soit mesurer des facteurs qui affectent ce bien-être (tels la pluviométrie ou le taux de croissance économique).

L'objectif de ce chapitre est de présenter un système cohérent d'indicateurs reliés au bien-être de la population qui soient pertinents pour suivre la pauvreté dans le cadre de la mise en place d'une SRP. À la fin du chapitre, le lecteur aura une bonne compréhension des catégories d'indicateurs entrant dans ce système de suivi.

LE SYSTÈME DE SUIVI D'INDICATEURS RELIÉS AU BIEN-ÊTRE DE LA POPULATION

Comme pour la plupart des pays en développement, certains services des ministères sectoriels du Mali recueillent de manière routinière un certain nombre d'informations très pertinentes pour suivre l'exécution de la SRP:

- Le Ministère du Plan et le Ministère de l'Économie et des Finances calculent des indicateurs de croissance économique et d'état des grands équilibres macroéconomiques;
- Les principaux ministères sectoriels effectuent un certain nombre de relevés administratifs qui peuvent être utilisés pour calculer des indicateurs agrégés caractérisant ou affectant le bien-être de la population, soit sur base de division administrative, soit par habitant. Par exemple, on pense à des indicateurs comme le nombre d'écoles par région, le nombre de centres de santé primaire par cercle, le kilométrage de pistes rurales, le nombre de points d'eau potable par région, cercle, arrondissement et commune, ou encore les relevés pluviométriques par zone agroécologique.

Ces indicateurs permettent de caractériser l'offre de certains services jugés importants et le niveau ou l'état de bien-être des populations dans les différentes régions et de les comparer entre elles. Certains de ces indicateurs permettent également d'analyser l'incidence potentielle de certains facteurs externes sur les conditions de vie des populations démunies.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la SNLP, le Mali a adopté une démarche par étape pour l'élaboration et la mise en œuvre du système de suivi d'indicateurs reliés au bien-être de la population. Dans un premier temps, l'administration a procédé à l'identification des indicateurs caractérisant ou affectant le bien-être des populations. Ensuite, on a retenu certains de ces indicateurs en fonction de la capacité réelle de l'administration à calculer ces indicateurs à partir des relevés administratifs ou des données de la comptabilité nationale. Ce système regroupe sept catégories d'indicateurs:

- Les indicateurs de niveau de revenu par habitant et de croissance économique;
- Les indicateurs sur les grands équilibres macroéconomiques;
- Les indicateurs de niveau du capital physique et d'accès à ce capital;
- Les indicateurs de niveau du capital humain et d'accès à ce capital;
- Les indicateurs de niveau du capital institutionnel et d'accès à ce capital;
- Les indicateurs de niveau du capital financier et d'accès à ce capital;
- Les indicateurs de vulnérabilité.

LES INDICATEURS DE NIVEAU DE REVENU PAR HABITANT ET DE CROISSANCE ÉCONOMIQUE

L'indicateur le plus communément utilisé pour évaluer le niveau de pauvreté d'une population est l'indicateur monétaire de Produit national brut (PNB) par habitant (tableau 11.1). Bien qu'il comporte certains avantages sur le plan de la comparabilité dans le temps (entre différentes années) et dans l'espace (entre différents pays), cet indicateur doit être interprété avec prudence, car la mesure monétaire de toute la production de biens et de services pose des défis considérables dans des pays comme le Mali, en raison du rôle important du secteur informel, des transferts de fonds reçus des travailleurs émigrés, et de l'autoconsommation d'une partie importante de la production par les ménages. De plus, cet indicateur ne dit rien sur la distribution du revenu au sein de la population.

Le deuxième indicateur retenu est la croissance économique, qui représente une condition nécessaire à la réduction de la pauvreté. L'indicateur habituellement retenu au niveau macroéconomique est le taux de croissance du PNB par habitant en termes réels.

Il est fortement souhaitable de ne pas se limiter à une mesure agrégée de la croissance, mais de se préoccuper de la qualité de la croissance. Ceci peut d'abord se faire en considérant les taux de croissance pour les principaux secteurs d'activité économique. Dans un pays à forte vocation agricole comme le Mali, il est aussi pertinent de suivre le taux de croissance de la valeur ajoutée du secteur primaire par habitant en termes réels. En effet, le secteur agricole, et plus généralement le secteur agroalimentaire (y compris la transformation, la mise en marché et la production agricole en tant que telle), représente la principale source d'emplois et de revenus, en particulier pour les pauvres. On peut aussi calculer et comparer les taux de croissance des secteurs de biens échangeables, comme le coton, et des secteurs de biens non échangeables, comme le mil-sorgho. Si l'on connaît les secteurs de concentration des pauvres, on peut alors émettre des hypothèses quant à l'évolution de leurs conditions de vie et se prononcer sur le choix de certaines politiques qui privilégient un secteur plutôt qu'un autre.

C'est pourquoi les indicateurs de PNB par habitant, de taux de croissance de la valeur ajoutée du secteur primaire par habitant en termes réels et le taux de croissance des secteurs du coton et du mil-sorgho par habitant en termes réels ont été retenus dans le cas du Mali. Les sources d'information utiles pour calculer ces indicateurs peuvent provenir des données des comptes nationaux, des données du recensement et des données sur la production agricole.

TABLEAU 11.1
Indicateurs reliés au niveau de revenu par habitant
et à la croissance économique

Indicateur	Niveau d'analyse	Période	Variables intermédiaires	Niveau de collecte de collecte	Période de collecte	Source
PNB par habitant	Pays	Année	PNB Population	Pays Pays	Année La plus récente	Comptes nationaux Recensement
Taux de croissance du PNB par habitant en termes réels	Pays	Année	PNB Population Déflateur du PNB	Pays Pays Pays	Année La plus récente Année	Comptes nationaux Recensement Comptes nationaux
Taux de croissance de la valeur ajoutée du secteur primaire par habitant en termes réels	Pays	Année	Valeur ajoutée secteur primaire Déflateur du PNB	Pays	Année	Comptes nationaux
Taux de croissance du secteur du coton et du secteur du mil-sorgho par habitant en termes réels	Pays	Année	Value de la production Déflateur du PNB	Pays	Année	Données de production agricole
Indices de production agricole, alimentaire et animale	Pays	Année	Value de la production agricole par produit Value de la production animale par type	Pays	Année	Données de production agricole

LES INDICATEURS SUR LES GRANDS ÉQUILIBRES MACROÉCONOMIQUES

Le taux de croissance économique à moyen terme dépend en partie du respect aujourd'hui des grands équilibres macroéconomiques, soit :

- L'équilibre des finances publiques;
- L'équilibre entre la croissance de la masse monétaire et la croissance de l'économie réelle qui se traduit par l'évolution du niveau des prix;
- L'équilibre de la balance des comptes courants;
- Le respect d'un taux de change réel d'équilibre, qui peut se mesurer empiriquement par l'écart entre le taux de change officiel et le taux de change du marché si ces deux taux sont différents. Dans le cas du Mali, le taux de change étant relativement proche du taux d'équilibre, il a été décidé de ne pas retenir cet indicateur;

Un service de la dette extérieure raisonnable, compte tenu de la capacité de remboursement du pays.

De plus, la croissance économique suppose un niveau adéquat d'investissement privé et public. La part de l'investissement public allant aux services sociaux essentiels, en particulier dans les zones les plus défavorisées, est particulièrement importante dans une perspective de réduction de la pauvreté. Cet indicateur est significatif, puisqu'il permet de mieux maîtriser la destination des dépenses publiques.

Enfin, il est important de voir si l'aide au développement permet de combler l'écart entre les besoins de financement public nécessaires pour atteindre les objectifs de la SRP et les niveaux de financement possibles dans le budget de l'État, qu'autorise le cadrage macroéconomique retenu.

Le tableau 11.2 présente les indicateurs des grands équilibres macroéconomiques retenus dans le cas du Mali. Ces derniers concernent :

- Le solde budgétaire par rapport au PIB (hormis dons) et le solde budgétaire de base;
- Le taux d'inflation;
- Le solde de la balance des comptes courants, par rapport au PIB;
- Le ratio du service de la dette par rapport aux recettes d'exportation;
- Les investissements publics financés sur ressources internes en pourcentage des recettes fiscales;
- La part des investissements publics destinés aux services sociaux essentiels (santé, éducation, eau potable, etc.);
- La masse salariale du secteur public sur les dépenses publiques;
- Le taux de couverture des besoins de financement de la SRP par l'aide au développement.

TABLEAU 11.2
Indicateurs des grands équilibres macroéconomiques

Indicateur	Niveau d'analyse	Période d'analyse à recueillir	Variables intermédiaires	Niveau de collecte	Période de collecte	Source
Solde budgétaire par rapport au PIB (hormis dons)	Pays	Année	Solde budgétaire PIB	Pays	Année	Budget de l'Etat Comptes nationaux
Solde budgétaire de base	Pays	Année	Solde budgétaire	Pays	Année	Budget de l'Etat
Taux d'inflation (indice des prix à la consommation, indice des prix agricoles, indice des prix des intrants agricoles)	Pays	Année	Prix des biens entrant dans la composition des indices	Pays	Mois	Enquête sur les prix
Solde de la balance des comptes courants par rapport au PIB	Pays	Année	Solde de la balance des comptes courants PIB	Pays	Année	Balance des comptes courants Comptes nationaux
Ratio du service de la dette par rapport aux recettes d'exportations	Pays	Année	Service de la dette Recettes d'exportations	Pays	Année	Balance des paiements
Investissements publics financés sur ressources internes en pourcentage des recettes fiscales	Pays	Année	Investissements publics Recettes fiscales	Pays	Trimestre	Balance des paiements
Masses salariale du secteur public sur les dépenses publiques	Pays	Année	Investissements publics	Pays	Année	Budget de l'Etat
Part des investissements publics destinées à la santé, à l'éducation, à l'eau potable, aux autres services sociaux essentiels	Pays	Année	Investissements publics	Pays	Année	Budget de l'Etat
Taux de couverture des besoins de financement externe de la SRP par l'aide au développement	Pays Secteur clé	Année	Besoins de financement de la SRP Disponibilités budgétaires Montant de l'aide au développement	Pays Secteur clé	Année	Chiffrage de la SRP Budget de l'Etat Revue de l'aide

Les sources qui permettent de calculer ces indicateurs sont le budget de l'État, les comptes nationaux, les enquêtes sur les prix, la balance des comptes courants, la balance des paiements et le rapport sur la coopération du développement.

LES INDICATEURS DE NIVEAU DU CAPITAL PHYSIQUE ET D'ACCÈS À CE CAPITAL

Comme nous l'avons vu dans le cadre conceptuel présenté au chapitre 10, l'accès de l'individu et du ménage aux ressources productives exerce un impact majeur sur leur situation de pauvreté. Au niveau du capital physique, les principales ressources pour lesquelles on peut disposer d'indicateurs agrégés sont les suivantes:

- Les terres;
- L'eau potable;
- L'énergie;
- Les infrastructures routières;
- Les marchés;
- Le matériel agricole.

Le tableau 11.3 présente les différents indicateurs retenus pour évaluer l'accès à la terre et aux actifs agricoles. Ces indicateurs sont:

- Les superficies moyennes cultivées;
- Le nombre moyen d'actifs agricoles par exploitation;
- Le nombre moyen de têtes de bétail par exploitation;
- La production moyenne en valeur par exploitation;
- Les superficies irriguées par exploitation;
- La répartition des exploitations selon le mode d'acquisition des terres.

Les principales sources d'informations pour le calcul de ces indicateurs sont les enquêtes agricoles. En général, on tente de calculer les indicateurs agrégés aux niveaux national, régional et de chaque zone agroécologique.

Le tableau 11.4 présente les indicateurs d'accès à l'eau potable et aux sources d'énergie utilisées dans le cas du Mali. Les indicateurs retenus sont, pour l'eau potable: le nombre d'habitants par point d'eau potable, le pourcentage de la population ayant accès à l'eau potable et le pourcentage de la population ayant un branchement d'eau. Pour l'énergie, l'indicateur retenu est le pourcentage de la population ayant un branchement d'électricité.

Dans ce cas, les principales sources d'informations sont le recensement et les relevés administratifs des fournisseurs d'eau et d'électricité.

Enfin, le tableau 11.5 identifie les indicateurs utilisés pour évaluer l'accès aux infrastructures routières et au marché.

TABLEAU 11.3
Indicateurs d'accès à la terre et aux actifs agricoles

Indicateur	Niveau d'analyse	Période d'analyse	Variables intermédiaires	Niveau de collecte	Période de collecte	Source
Superficies moyennes cultivées par spéculation principale (vivrière et de rente) par exploitation	Pays région ZAF	Année	Nombre d'exploitations Superficies cultivées par spéculation	Exploitation agricole	Année	Enquête Agricole de Conjoncture
Nombre moyen d'actifs agricoles par exploitation	Pays région ZAF	Année	Nombre d'exploitations Nombre d'actifs agricoles	Exploitation agricole	Année	Enquête Agricole de Conjoncture
Nombre moyen de têtes de bétail par exploitation	Pays région ZAF	Année	Nombre d'exploitations Nombre de têtes de bétail	Exploitation agricole	Année	Enquête Agricole de Conjoncture
Production moyenne en valeur par exploitation	Pays région ZAF	Année	Quantité produite par grande spéculation Prix moyen de vente du produit sur le marché	Exploitation agricole	Année	Enquête Agricole de Conjoncture
Superficies irriguées par spéculation par exploitation	Pays région ZAF	Année	Nombre d'exploitations Superficies irriguées par spéculation	Exploitation agricole	Année	Enquête Agricole de Conjoncture
Répartition des exploitations selon le mode d'acquisition des terres	Pays région ZAF	Année		Exploitation agricole	Année	Enquête Agricole de Conjoncture

TABLEAU 11.4
Indicateurs d'accès à l'eau potable et aux sources d'énergie

Indicateur	Niveau d'analyse	Période d'analyse	Variables intermédiaires à recueillir	Niveau de collecte	Période de collecte	Source
Indicateurs d'accès à l'eau potable						
Nombre d'habitants par point d'eau potable (forage, fontaine, puits aménagé)	Communes, cercles, ZAE région, rurale/urbain	Année	Nombre d'habitants Nombre de forages	Cercle Cercle	La plus récente Année	Recensement Relevés administratifs
Pourcentage de la population ayant accès à l'eau potable	Communes, cercles, ZAE, région, rurale/urbain	Année	Population Nombre de sources d'eau potable	Cercle	La plus récente Année	Recensement Relevés administratifs
Pourcentage de la population ayant un branchement d'eau EDM	Communes, cercles, ZAE, région, rurale/urbain et pays	Année	Population Nombre de branchements d'eau EDM	Cercle	La plus récente Année	Recensement Relevés administratifs
Indicateurs d'accès à l'énergie électrique et aux autres sources d'énergie						
Pourcentage de la population ayant un branchement d'électricité EDM	Communes, cercles, ZAE, région, rurale/urbain et pays	Année	Population Nombre de branchements d'électricité EDM	Cercle	La plus récente Année	Recensement Relevés administratifs

TABLEAU 11.5
Indicateurs d'accès aux infrastructures routières et au marché

Indicateur	Niveau d'analyse	Période d'analyse	Variables intermédiaires à recueillir	Niveau de collecte	Période de collecte	Source
Indicateurs d'accès aux infrastructures routières						
Densité routière (km de routes et pistes/100 km ² de superficie)	Pays rural/urbain, ZAF, région	Année	Nombre de km de route ou de piste rurale	Cercle	Année	Relevés administratifs
Pourcentage des km de route ou de piste rurale praticables en toute saison	Pays rural/urbain, ZAF, région	Année	Nombre de km de route ou de piste rurale Nombre de km de route ou de piste rurale praticable en toute saison	Cercle	Année	Relevés administratifs
Indicateurs d'accès au marché						
Nombre de marchés par catégorie:	Pays rural/urbain, ZAF, région par habitant	Année		Cercle	Année	Relevés administratifs
• Marché de proximité						
• Marché régional						
• Marché national et international						

Les indicateurs retenus, pour les infrastructures routières, sont la densité routière et le pourcentage de kilomètres de routes praticables en toute saison, tandis que l'accès au marché est évalué en fonction du nombre de marchés au niveau national, dans une région donnée (rural/urbain), pour une zone agroécologique (ZAE) donnée et par habitant.

Les sources d'informations utiles pour calculer ces indicateurs sont les relevés administratifs des Ministères des Transports et du Commerce.

LES INDICATEURS DE NIVEAU DU CAPITAL HUMAIN ET D'ACCÈS À CE CAPITAL

Pour ce qui est du niveau du capital humain, les principaux indicateurs concernent l'état sanitaire et le niveau d'éducation des populations. Pour l'état sanitaire, on suivra le taux de prévalence des principales maladies endémiques (paludisme, tuberculose, VIH/SIDA, diarrhée, poliomylérite, etc.), ainsi que le taux de mortalité (tableau 11.6). Ces indicateurs peuvent être complétés par des indicateurs agrégés de disponibilité de nutriments. Les indicateurs du niveau d'éducation retenus sont le taux d'alphabétisation fonctionnelle et le pourcentage de personnes ayant terminé le cycle fondamental avec succès.

Même si ces indicateurs de source administrative ne peuvent pas être calculés en faisant la distinction entre pauvres et non-pauvres, on peut néanmoins les calculer en distinguant les milieux urbain et rural d'une part, et les hommes et les femmes d'autre part. En effet, on peut s'attendre à des différences significatives entre les niveaux de ces indicateurs, selon le milieu et le sexe, ce qui permet de mieux cibler les interventions de réduction de la pauvreté sur les personnes ou les régions identifiées comme étant les plus défavorisées.

En plus des indicateurs d'état de santé et de niveau d'éducation, des indicateurs d'accès aux soins de santé et aux services d'éducation ont aussi été retenus. Le tableau 11.7 présente les indicateurs d'accès aux soins de santé, alors que le tableau 11.8 présente les indicateurs d'accès aux services d'éducation.

TABLEAU 11.6
Indicateurs d'état de santé et de niveau d'éducation

Indicateur	Niveau d'analyse	Période d'analyse	Variables intermédiaires à recueillir	Niveau de collecte	Période de collecte	Source
État de santé						
Taux de prévalence des principales maladies endémiques	Pays rural/urbain, sexe	Année	Population Nombre de cas relevés	Rural/urbain et cercle	La plus récente Année	Recensement Relevés administratifs
Taux de mortalité (maternelle, infantile, infanto-juvénile)	Pays rural/urbain, sexe	Année	Population Nombre de décès enregistrés	Rural/urbain et cercle	La plus récente Année	Recensement Relevés administratifs
Esperance de vie à la naissance	Pays, sexe	Année		Rural/urbain	Année	Recensement démographique
Taux de malnutrition (malnutrition aigüe, retards de croissance, insuffisance pondérale des enfants de moins de 3 ans)	Pays rural/urbain, Région, sexe		Poids des enfants de moins de 3 ans Taille des enfants de moins de 3 ans	Rural/urbain et cercle Région administrative	La plus récente et de santé	Enquête de démographie
Indice de disponibilité nutritionnelle	Pays rural/urbain		Production (quantité) Nombre de nutriments Population	Rural/urbain	La plus récente	Recensement démographique
Niveau d'éducation						
Taux d'alphabétisation fonctionnelle	Pays rural/urbain, sexe	Année	Nombre total d'hommes/femmes alphabétaires fonctionnels	Rural/urbain et cercle	La plus récente Année	Recensement Relevés administratifs
Pourcentage de personnes ayant terminé le cycle fondamental avec succès	Pays rural/urbain, sexe	Année	Nombre total d'hommes/femmes ayant terminé le cycle fondamental avec succès	Rural/urbain et cercle	La plus récente Année	Recensement Relevés administratifs

TABLEAU 11.7
Indicateurs d'accès aux soins de santé

Indicateur	Niveau d'analyse	Période d'analyse	Variables intermédiaires à recueillir	Niveau de collecte	Période de collecte	Source
Nombre d'habitants par CSCOM	Rural/urbain, ZAF, région et pays	Année	Population Nombre de CSCOM	Rural/urbain et cercle	La plus récente Année	Recensement Relevés administratifs
Nombre d'habitants par pharmacie	Rural/urbain, ZAF, région et pays	Année	Population Nombre de pharmacies	Rural/urbain et cercle	La plus récente Année	Recensement Relevés administratifs
Nombre d'habitants par médecin	Rural/urbain, ZAF, région et pays	Année	Population Nombre de médecins	Rural/urbain et cercle	La plus récente Année	Recensement Relevés administratifs
Nombre d'habitants par infirmier et sage-femme	Rural/urbain, ZAF, région et pays	Année	Population Nombre d'infirmiers et de sages-femmes	Rural/urbain et cercle	La plus récente Année	Recensement Relevés administratifs
Pourcentage d'enfants de 0 à 11 mois vaccinés contre les maladies cibles du PEV	Rural/urbain, ZAF, région et pays Sexe	Année	Nombre d'enfants de 0 à 11 mois Nombre d'enfants vaccinés	Rural/urbain et cercle	La plus récente Année	Recensement Relevés administratifs
Taux de fréquentation des services de santé	Rural/urbain, ZAF, région et pays Sexe	Année	Population Nombre de personnes ayant fréquenté les services de santé	Rural/urbain et cercle	La plus récente Année	Recensement Relevés administratifs

TABLEAU 11.8
Indicateurs d'accès aux services d'éducation

Indicateur	Niveau d'analyse	Période d'analyse	Variables intermédiaires à recueillir	Niveau de collecte	Période de collecte	Source
Proportion de villages situés à plus de 5 km d'une école	ZAF, région rurale et pays	Année	Nombre de villages Nombre de villages à plus de 5 km d'une école	Cercle (rural)	La plus récente	Recensement
Taux brut de scolarisation au cycle fondamental	Rural/urbain, ZAF, région, pays et sexe	Année	Nombre d'enfants en âge scolaire Nombre d'enfants fréquentant l'école	Rural/urbain et cercle	La plus récente	Relevés administratifs
Ratio élèves/classe au cycle fondamental	Rural/urbain, ZAF, région et pays	Année	Nombre d'élèves Nombre de classes	Rural/urbain et cercle	Année	Recensement
Ratio élèves/maitre au cycle fondamental	Rural/urbain, ZAF, région et pays	Année	Nombre d'élèves Nombre de maîtres	Rural/urbain et cercle	Année	Relevés administratifs
Ratio élèves/matière pédagogique au cycle fondamental	Rural/urbain, ZAF, région et pays	Année	Nombre d'élèves Quantité de matériel pédagogique	Rural/urbain et cercle	Année	Relevés administratifs
Taux d'abandon au cycle fondamental	Rural/urbain, ZAF, région, pays et sexe	Année	Nombre d'enfants en âge scolaire par classe d'âge Nombre d'enfants fréquentant l'école par classe d'âge	Rural/urbain et cercle	La plus récente Année	Recensement Relevés administratifs
Taux d'admission au cycle fondamental	Rural/urbain, ZAF, région, pays et sexe	Année	Nombre d'enfants en âge scolaire Nombre d'enfants admis à l'école	Rural/urbain et cercle	La plus récente Année	Recensement Relevés administratifs

LES INDICATEURS DE NIVEAU DU CAPITAL INSTITUTIONNEL

Les indicateurs de niveau de capital institutionnel indiquent le degré de développement institutionnel, en particulier celui des institutions communautaires. Le tableau 11.9 présente les différents indicateurs de niveau du capital institutionnel retenus dans le cas du Mali. Ces indicateurs sont le nombre de coopératives, d'ONG et d'associations à but économique et social présentes dans le pays, en milieu urbain et rural, dans chaque zone agroécologique, dans chaque région et par habitant. Le Ministère de la Justice est une source importante d'informations à cet égard.

TABLEAU 11.9
Indicateurs de niveau de capital institutionnel

Indicateur	Niveau d'analyse	Période d'analyse à recueillir	Variables intermédiaires	Niveau de collecte	Période de collecte	Source
Nombre de coopératives	Pays rural/urbain, ZAF, région par habitant	Année	Nombre de coopératives actives dans la zone	Institution	Année	Relevés administratifs
Nombre d'ONG	Pays rural/urbain, ZAF, région par habitant	Année	Nombre d'ONG actives dans la zone	Institution	Année	Relevés administratifs
Nombre d'associations à but économique et social	Pays rural/urbain, ZAF, région par habitant	Année	Nombre d'associations actives dans la zone	Institution	Année	Relevés administratifs

**LES INDICATEURS DE NIVEAU DU CAPITAL FINANCIER
ET D'ACCÈS À CE CAPITAL**

Les indicateurs de niveau du capital financier et d'accès de la population à ce capital sont présentés au tableau 11.10. Dans le cas du Mali, ces indicateurs sont le nombre d'institutions de services financiers décentralisés (SFD), le volume de l'épargne collectée et le volume de crédits octroyés par habitant par les banques et les SFD, et le taux d'intérêt mensuel moyen d'un prêt de 3 mois des banques et des SFD.

TABLEAU 11.10
Indicateurs d'accès aux services financiers

Indicateur	Niveau d'analyse	Période d'analyse à recueillir	Variables intermédiaires	Niveau de collecte	Période de collecte	Source
Nombre d'institutions de services financiers décentralisés (SFD)	Pays rural/urbain, ZAE, région par habitant	Année	Nombre de SFD actives dans la zone	Institution	Année	Relevés administratifs
Volume de l'épargne collectée par habitant par:						
• les banques						
• les SFD						
Volume des crédits octroyés par habitant par:						
• les banques						
• les SFD						
Taux d'intérêt mensuel moyen d'un prêt de 3 mois :						
• des banques						
• des SFD						

LES INDICATEURS DE VULNÉRABILITÉ

Dans un pays à forte orientation agricole et à risque climatique élevé comme le Mali, il est essentiel de suivre la vulnérabilité agroenvironnementale et les fluctuations des prix des principaux biens échangeables sur les marchés mondiaux (tableau 11.11). En combinant la variation de la production agricole et la variation des prix des biens exportés, comme le coton, on obtient une bonne idée des fluctuations des revenus agricoles, de la part respective de ces variations attribuable aux conditions agroclimatiques (variations des rendements) et de celles dues aux variations des prix mondiaux.

Les divers indicateurs de vulnérabilité agroenvironnementale retenus au Mali sont la pluviométrie moyenne, le niveau des crues des fleuves, les superficies de forêts et de pâturages (totales, déboisées, protégées), et la population active agricole. Les indicateurs de vulnérabilité face aux marchés mondiaux sont principalement reliés aux variations de prix des biens exportés ou importés: coton, riz et pétrole.

Les sources d'information sont les relevés pluviométriques, les recensements et les divers relevés administratifs des ministères concernés.

TABLEAU 11.11
Indicateurs de vulnérabilité

Indicateur	Niveau d'analyse	Période d'analyse	Variables intermédiaires à recueillir	Niveau de collecte	Période de collecte	Source
Indicateurs de vulnérabilité agroenvironnementale						
Pluviométrie moyenne	ZAF, région rurale, pays	Année	Précipitations	Cercle (rural)	Jour	Relevés pluviométriques
Niveau moyen des crues des fleuves	ZAF, région rurale, pays	Année	Crues des principaux fleuves	Cercle (rural)	Jour pendant période des crues	Relevés
Superficies de forêts et de pâtures (forales, déboisées, protégées)	ZAF, région rurale, pays	Année	Superficies	Cercle (rural)	La plus récente	Relevés
Population agricole active	ZAF, région rurale, pays	Année	Population	Cercle (rural)	La plus récente	Recensement
Indicateurs de vulnérabilité aux marchés mondiaux						
Prix du coton (\$US)	Pays	Trimestre		Pays	Trimestre	Données du commerce extérieur
Prix du riz (\$US)	Pays	Trimestre		Pays	Trimestre	Données du commerce extérieur
Prix du pétrole (\$US)	Pays	Trimestre		Pays	Trimestre	Données du commerce extérieur
Taux de change du FCFA/ \$US	Pays	Trimestre		Pays	Trimestre	Banque Centrale

CHAPITRE 12

SYSTÈME D'ENQUÊTES AUPRÈS DES MÉNAGES SUR LA PAUVRETÉ

SYLVAIN LARIVIÈRE, FRÉDÉRIC MARTIN ET FATIMATA DICKO SIDIBÉ

INTRODUCTION

Le système d'enquêtes auprès des ménages représente la deuxième partie de la première composante du système de suivi-évaluation de la SNLP, soit la composante de suivi de la pauvreté (voir figure 10.4 au chapitre 10). En effet, un concept multidimensionnel comme la pauvreté requiert un large éventail d'indicateurs de suivi-évaluation. Bien que certaines informations routinières soient disponibles dans les structures administratives, des enquêtes auprès des ménages sont nécessaires pour compléter le profil de pauvreté et identifier les facteurs qui affectent cette dernière. La plupart des pays réalisent de manière périodique des enquêtes de ménages sur différentes dimensions de la pauvreté : démographie-santé, emploi, nutrition, etc. En général, ces enquêtes ont des objectifs sectoriels spécifiques. Tout en étant très utiles et pertinentes dans une perspective sectorielle, il est difficile d'utiliser les données de ces enquêtes à des fins d'analyse de la pauvreté, car les données ne portent généralement pas sur les mêmes ménages et ne peuvent donc pas être utilisées pour une analyse globale de la pauvreté et de ses causes. Outre les enquêtes sectorielles, la plupart des pays disposent maintenant des résultats d'au moins une enquête nationale sur les conditions de vie des ménages permettant de dresser un profil de pauvreté. Par contre, très peu de pays disposent d'enquêtes répétées pour analyser les tendances de la pauvreté. Encore moins de pays disposent de données en panel sur les mêmes ménages, nécessaires à une analyse de la dynamique de la pauvreté.

Le Mali planifie actuellement la mise en œuvre d'un système d'information permanent afin de suivre les tendances de la pauvreté, d'en analyser la dynamique, ainsi que l'impact des politiques et des programmes de lutte contre la pauvreté. Une combinaison originale d'enquêtes lourdes et légères, quantitatives et qualitatives a été retenue dans le but : 1) de suivre de manière rigoureuse la pauvreté, tout en respectant les principes de l'évaluation ; 2) de suivre de manière moins rigoureuse mais plus fréquente les tendances de la pauvreté.

tant les contraintes de ressources budgétaires et humaines limitées; 2) de promouvoir une approche itérative et flexible où les résultats d'une enquête alimentent la méthodologie de collecte et d'analyse des enquêtes suivantes; 3) de bénéficier des avantages comparés de chaque type d'enquête; 4) de trianguler l'information pour augmenter le degré de fiabilité des résultats.

L'expérience montre que, pour être permanent et utile à la prise de décisions, un système d'information sur la pauvreté doit être peu coûteux et appropriatif, tout en gardant un niveau élevé de rigueur dans la collecte et dans l'analyse des données. Outre ces caractéristiques, il est important de cibler les indicateurs les plus pertinents à la mesure et à la caractérisation de la pauvreté, de la vulnérabilité et des inégalités. Enfin, une méthodologie de collecte en plusieurs passages est nécessaire pour saisir les variations intra-annuelles fortes qui caractérisent la pauvreté, surtout en milieu rural.

L'objectif de ce chapitre est de présenter le dispositif d'enquête retenu au Mali pour suivre la pauvreté. On présente successivement: 1) le choix d'un critère opérationnel de niveau de vie des ménages; 2) la détermination des seuils de pauvreté; 3) le classement des ménages en groupes homogènes; 4) les indicateurs du profil de pauvreté des ménages; 5) les indicateurs de caractérisation des pauvres par rapport aux autres catégories socioéconomiques; 6) les indicateurs de la dynamique de la pauvreté; 7) le dispositif d'enquêtes auprès des ménages.

LA DÉMARCHE ADOPTÉE AU MALI

Plusieurs enquêtes ont été menées au Mali depuis le début des années 1980 pour fournir des informations au gouvernement et à d'autres utilisateurs, afin d'apprecier la situation socioéconomique et d'orienter les politiques économiques et sociales. Les enquêtes passées, ou en cours de planification, qui touchent les conditions de vie des ménages sont en général des enquêtes lourdes (voir annexe 12.1)¹. Au nombre de ces enquêtes, on peut citer:

- L'Enquête Budget Consommation de 1988-1989;
- L'Enquête sur le Secteur Informel (ESI) de 1988-1989;
- L'Enquête de Conjoncture Économique et Sociale de 1994;
- L'Enquête Démographique et de Santé (EDS) de 1995;
- L'Enquête sur les Dépenses des Ménages de la Capitale Bamako de 1996;
- L'Enquête à Indicateurs Multiples (EIM) de 1996;
- L'Enquête Agricole de Conjoncture annuelle depuis 1964;
- L'Enquête qualitative sur la pauvreté au Mali de 1997;

1. Cette liste n'est pas exhaustive.

- Le Recensement Général de la Population (RGPH98) de 1998;
- Le Recensement Général de l'Agriculture (RGA) de 2000;
- L'Enquête Malienne de Conjoncture Économique et Sociale de 2000.

D'autres enquêtes plus ponctuelles ont été réalisées, notamment des enquêtes sectorielles sur la santé, l'éducation, l'accès à l'eau potable, etc. Ces enquêtes sont utiles à plusieurs égards: 1) la plupart ont une couverture nationale; 2) certaines, comme l'Enquête Budget Consommation de 1988 et l'Enquête Malienne de Conjoncture Économique et Sociale de 1994, ont servi à établir un premier profil de la pauvreté au Mali; 3) ces enquêtes incluent plusieurs variables pertinentes sur les conditions de vie des ménages – par exemple, les dépenses de consommation, les revenus et l'accès aux services sociaux de base (EBC, EMCES), la nutrition des enfants, et leur accès à l'éducation et à la santé (EIM). Elles permettent également d'obtenir des données sur certaines activités génératrices de revenus et sur l'autoemploi où les pauvres peuvent être concentrés (Enquêtes sur le secteur informel).

Cependant, ces enquêtes présentent aussi plusieurs insuffisances par rapport aux besoins de suivi de la pauvreté des ménages:

1. La plupart des enquêtes citées sont des enquêtes lourdes, relativement coûteuses. Elles sont utiles pour générer des situations de référence, mais ne peuvent être menées que de manière occasionnelle;
2. Ces enquêtes ne sont pas conçues au départ pour élaborer et suivre des indicateurs de pauvreté. Cela pose de sérieuses difficultés aux utilisateurs des données, tels les organismes chargés de produire des indicateurs de suivi de la pauvreté au Mali (par exemple, l'ODHD-LCP);
3. Ces enquêtes ne ciblent pas de façon spécifique les actions prioritaires menées dans le cadre de la SRP;
4. On note aussi une faiblesse des données sur les perceptions et les opinions des pauvres, notamment sur certains aspects concernant l'accès aux services sociaux de base, même si des études qualitatives réalisées au Mali sur les perceptions ont contribué à alimenter le débat national sur la pauvreté;
5. Certaines enquêtes sectorielles tentent d'apprécier les revenus et les dépenses des ménages, mais elles ne concernent qu'un petit échantillon plus ou moins représentatif de la population malienne;
6. Les enquêtes ne sont pas suffisamment approfondies pour permettre une analyse de l'accès des ménages aux services sociaux de base.

Ce survol montre que les principales enquêtes pertinentes menées au Mali ne permettaient pas: 1) de fournir une vision à jour, cohérente et valide des conditions de vie des ménages; 2) de fournir un suivi périodique des conditions de vie dans le temps; 3) de prendre en compte les perceptions des ménages; 4) de faire un suivi des impacts des interventions menées dans le cadre de la SRP sur les conditions de vie.

Pour corriger ces lacunes, une démarche intégrée, basée sur un cadre d'analyse rigoureux et un système d'enquêtes, a été adopté en 2000. L'élaboration du cadre analytique suppose les étapes suivantes :

1. Choix d'un critère opérationnel de niveau de vie des ménages ;
2. Détermination des seuils de pauvreté ;
3. Classement des ménages en groupes homogènes ;
4. Indicateurs du profil de pauvreté ;
5. Indicateurs de caractérisation des pauvres ;
6. Indicateurs de la dynamique de la pauvreté ;
7. Système d'enquêtes sur les conditions de vie des ménages et le suivi de la pauvreté.

Les étapes 1 à 5 sont décrites en détail dans Aho *et al.* (1997), aux chapitres 1 à 6, et sont donc reprises ici de manière sommaire pour les étapes 1 à 3. Les étapes 4 et 5 sont présentées de manière plus détaillée pour bien décrire les indicateurs de suivi de la pauvreté retenus au Mali.

CHOIX D'UN CRITÈRE OPÉRATIONNEL DE NIVEAU DE VIE DES MÉNAGES

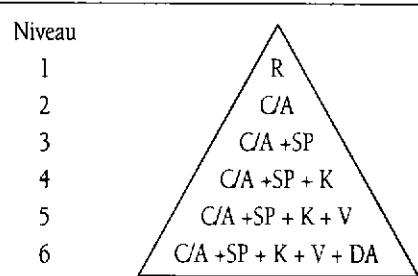
L'analyse des conditions de vie des ménages et de la pauvreté exige que l'on distingue deux catégories d'indicateurs. La première regroupe les indicateurs de classement. Ceux-ci sont utilisés pour établir des seuils qui permettent de classer les ménages en catégories socioéconomiques homogènes (pauvre, vulnérable et non pauvre). Ces catégories de ménages sont ensuite comparées entre elles par rapport à certaines dimensions de leurs conditions de vie. La deuxième catégorie d'indicateurs sert donc à caractériser les ménages pauvres et leurs membres.

La figure 12.1 donne l'éventail des indicateurs de niveau de vie des ménages, allant du niveau 1, qui représente la vision la plus restrictive, jusqu'au niveau 6, qui représente l'approche la plus englobante (Baulch, 1996). Dans cette figure, R représente le revenu monétaire ; C/A, les dépenses de consommation privée y compris la valorisation de l'autoconsommation ; SP, les services publics de base tels que l'éducation, la santé de base et l'eau potable ; K, l'accès aux différentes formes de capital, telles que le capital physique, humain et institutionnel et leur contrôle² ; V représente le degré de vulnérabilité du ménage à la pauvreté ; DA représente les facteurs reliés à la dignité et à l'autonomie, ce qui inclut des éléments tels que la dépendance et l'exclusion sociale. Plus la base de l'échelle s'élargit, plus il est difficile de mesurer le niveau de vie de manière concrète. Cela est particulièrement vrai pour des dimensions telles que la dignité ou l'exclusion sociale.

2. Le capital (K) représente la richesse au sens large. Pour plus de détails sur ce concept, voir le cadre conceptuel du chapitre 10.

Il n'est pas facile de choisir un indicateur qui puisse prendre en compte toutes les dimensions qui caractérisent la pauvreté et qui soit à la fois pertinent, opérationnel, relativement simple à mesurer, fiable, « agrégeable » et comparable. De plus, cet indicateur doit permettre de mesurer l'incidence, l'intensité et l'inégalité de la pauvreté.

FIGURE 12.1
Indicateurs de niveau de vie des ménages



Source: Adapté de Baulch (1996), « The New Poverty Agenda: A Disputed Consensus », IDS Bulletin, 27 (1) : 1-10.

L'indicateur retenu au Mali dans le cadre des systèmes d'enquêtes auprès des ménages est la dépense globale du ménage, incluant la valorisation de l'autoconsommation (niveau 3 de la figure 12.1). Cet indicateur permet d'appréhender les principales dimensions matérielles du bien-être. Le seuil peut être mesuré sur la base de normes nutritionnelles, pour la consommation alimentaire, et estimé sur la base de dépenses minimales, pour la partie non alimentaire. Par ailleurs, les études sur les perceptions de la pauvreté (PPA du PNUD et de la Banque mondiale) tendent à montrer que les dimensions monétaires et alimentaires sont très importantes dans la définition du bien-être par les ménages. Cela conforte le choix de la dépense de consommation comme indicateur pertinent de niveau de vie des ménages.

DÉTERMINATION DES SEUILS DE PAUVRETÉ

Trois seuils de pauvreté seront calculés au Mali :

1. Le seuil de pauvreté alimentaire (SPA), qui fait référence à la dépense minimale nécessaire à un individu ou à un ménage pour se procurer un panier de biens alimentaires qui respecte à la fois les normes nutritionnelles d'un régime alimentaire équilibré et les habitudes de consommation de sa communauté d'appartenance ;
2. Le seuil de pauvreté non alimentaire (SPNA), qui fait référence à la dépense minimale nécessaire pour que l'individu ou le ménage puisse acquérir les biens non alimentaires et les services publics considérés comme essentiels par la communauté dans laquelle il vit ;

3. Le seuil de pauvreté global (SPG), obtenu en faisant la somme des seuils de pauvreté alimentaire et non alimentaire (SPA et SPNA).

Les seuils de pauvreté alimentaire sont déterminés de manière empirique sur la base des habitudes alimentaires de la population et d'un panier alimentaire équilibré d'un point de vue nutritionnel. On tient compte de la taille et de la composition des ménages. Le panier type en équivalent-adulte est valorisé au prix courant des produits sur les marchés locaux.

Le seuil de pauvreté non alimentaire est calculé à partir du ratio entre les dépenses non alimentaires et les dépenses alimentaires pour les ménages les plus défavorisés de la société (par exemple, les 50 % disposant des revenus les plus faibles), et en multipliant ce ratio par le seuil de pauvreté alimentaire. Parce que les ménages restent les mieux placés pour arbitrer entre les différentes dépenses possibles, les dépenses effectivement réalisées représentent le résultat de leur arbitrage entre dépenses alimentaires et dépenses non alimentaires selon leurs préférences et leurs contraintes.

Enfin, le seuil de pauvreté global (SPG) s'obtient en faisant la somme des SPA et SPNA.

De par sa composition, le seuil de pauvreté n'est pas statique. Il peut varier dans l'espace et dans le temps puisqu'il dépend des prix sur les marchés et de la composition du panier jugé essentiel par la communauté. On doit donc s'attendre à ce que le seuil de pauvreté varie d'une région à l'autre, si les habitudes de consommation sont suffisamment différentes.

On réalisera des analyses de sensibilité, de manière à s'assurer de la robustesse des résultats, autrement dit, que le classement des ménages en catégories de pauvres et de non-pauvres restera en gros le même lorsqu'on variera légèrement le seuil de pauvreté.

CLASSEMENT DES MÉNAGES EN GROUPES HOMOGÈNES

Avec un échantillon d'enquête suffisamment grand pour assurer une représentativité statistique significative de plusieurs catégories socioéconomiques, on retiendra quatre catégories: non-pauvres, juste non-pauvres, pauvres et ultra-pauvres, en ordonnant les ménages, ramenés en équivalent-adulte, en ordre croissant selon leur niveau de dépense de consommation ou de revenu. À titre d'illustration, prenons l'exemple suivant:

- La première catégorie, les «non-pauvres», pourrait regrouper les ménages qui ont enregistré des dépenses de consommation réelles moyennes supérieures à 150 % du seuil de pauvreté considéré;
- La deuxième catégorie, les «juste non-pauvres», regrouperait les ménages dont les dépenses de consommation réelles moyennes sont comprises entre 100 % et 150 % du seuil de pauvreté considéré;

- La troisième catégorie, les « pauvres », regrouperait les ménages dont les dépenses réelles moyennes sont comprises entre 75 % et 100 % du seuil de pauvreté considéré ;
- Enfin, la quatrième catégorie, les « ultra-pauvres », regrouperait les ménages dont les dépenses réelles moyennes sont inférieures à 75 % du seuil de pauvreté considéré.

Pour illustrer le classement des ménages, prenons l'exemple suivant : en nous référant à un seuil de pauvreté global pour le Mali de 104 791 FCFA³, les ménages pourraient être classés selon le tableau 12.1. L'avantage de cette méthode est que l'on peut comparer le classement des ménages entre catégories socioéconomiques, d'un passage à l'autre et entre les périodes, pour saisir les variations saisonnières et l'évolution de la pauvreté.

TABLEAU 12.1
Classement des ménages en catégories socioéconomiques
selon le seuil de pauvreté globale

Catégories de ménages	Niveau des dépenses de consommation trimestrielles en FCFA/an en équivalent-adulte
Non-pauvres	Dépenses > 157 187
Juste non-pauvres	157 187 >= Dépenses > 104 791
Pauvres	104 791 >= Dépenses > 78 593
Ultra-pauvres	78 593 >= Dépenses

LES INDICATEURS DU PROFIL DE PAUVRETÉ

Plusieurs indicateurs seront utilisés pour analyser la pauvreté. Il s'agit de :

- L'incidence de la pauvreté (I_1) ;
- L'intensité de la pauvreté (I_2) ;
- L'inégalité de la pauvreté (I_3) ;
- La valeur du déficit total des dépenses des pauvres par rapport au seuil de pauvreté ;
- Le coefficient de contribution d'une région à la pauvreté nationale ;
- L'indice pondéré de la pauvreté.

3. Selon l'actualisation par la DNSI des données de l'EBC de 1988-1989.

L'incidence de la pauvreté (I_1)

L'incidence fait référence à l'étendue de la pauvreté dans une population donnée, soit la proportion de pauvres dans la population⁴.

$$I_1 = P_0 = \frac{q}{n}$$

où:

n: population totale (membres de tous les ménages en équivalents-adultes)

q: nombre de pauvres (membres des ménages en équivalents-adultes sous le seuil de pauvreté).

L'intensité de la pauvreté (I_2)

L'intensité (aussi appelée profondeur) indique l'écart entre le niveau moyen de dépenses des pauvres et le seuil de pauvreté.

$$I_2 = P_1 = \frac{q}{n} * \frac{z - y_p}{z}$$

où: y_p : dépenses moyennes des pauvres

Linégalité de la pauvreté (I_3)

Un autre indicateur pertinent de la pauvreté est l'inégalité (aussi appelée sévérité) dans la distribution des dépenses entre les pauvres. Par exemple, dans la famille des indicateurs de Foster, Greer et Thorbecke (CFG), P_2 est un indicateur d'inégalité.

$$I_3 = P_2 = \frac{q}{n} * \frac{(z - y_p)^2}{z}$$

4. Foster, Greer et Thorbecke (1984) ont mis au point une famille d'indicateurs de pauvreté qui mesurent l'incidence ($\alpha = 0$), l'intensité ($\alpha = 1$) ou l'inégalité ($\alpha = 2$).

$$P_\alpha = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \frac{(z - y_i)^\alpha}{z} \quad \alpha \geq 0$$

où: z : seuil de pauvreté (SPA ou SPG)

y_i : dépense réelle moyenne du membre du ménage i

α : coefficient reflétant différents degrés d'importance que pourrait accorder le gouvernement à la profondeur de la pauvreté

n : population totale (membres de tous les ménages en équivalents-adultes)

q : nombre de pauvres (membres des ménages en équivalents-adultes sous le seuil de pauvreté).

On peut également dériver une courbe combinée d'indices appelée « courbe TIP⁵ », puisqu'elle permet de représenter simultanément les trois « I » de la pauvreté (incidence, intensité, inégalité) (Jenkins et Lambert, 1997). Cette courbe (voir figure 12.2) correspond à la distribution des écarts de dépenses par rapport au seuil de pauvreté, les ménages étant placés en ordre croissant de dépenses, soit:

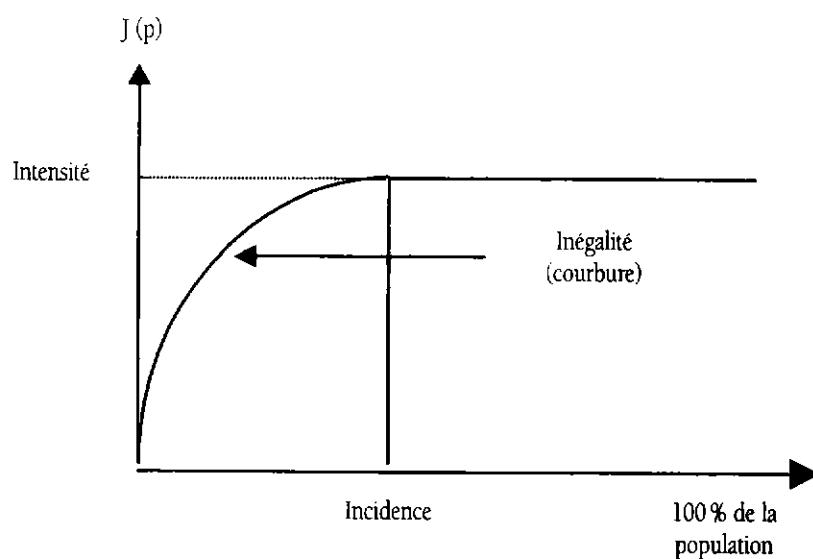
$$J(p) = \frac{\sum_{i=1}^k g_i}{n}$$

où: p: proportion cumulée de la population considérée

g_i : déficit en valeur absolue de la dépense de l'individu i par rapport au seuil de pauvreté

n: taille de la population.

FIGURE 12.2
Représentation d'une courbe combinée d'indices de la pauvreté (TIP)



5. TIP : Trois I de la pauvreté.

Le déficit total des dépenses des pauvres par rapport au seuil de pauvreté

On peut également calculer le montant total des ressources qui seraient nécessaires pour éliminer la pauvreté si le ciblage sur les pauvres était parfait (M), soit :

$$M = q(z-y_p) = n * z * P$$

Le coefficient de contribution d'une région à la pauvreté nationale

On peut calculer un coefficient de contribution à la pauvreté nationale pour chaque zone ou chaque sous-groupe de population. Si la population est divisée en sous-groupes j , la contribution de chaque sous-groupe à la pauvreté nationale est mesurée par le coefficient C_j :

$$C_{\alpha j} = \frac{x_j * P_{\alpha j}}{P_\alpha}$$

où : x_j : proportion du sous-groupe j dans la population totale

$P_{\alpha j}$: indice de pauvreté du sous-groupe j pour un α donné

P_α : indice national de pauvreté.

On peut ainsi calculer la contribution de chaque zone agroécologique (et de chaque région) à la pauvreté nationale, ou encore la contribution des pauvres et des ultra-pauvres à la pauvreté nationale.

L'indice pondéré de la pauvreté

L'indice pondéré de la pauvreté combine des indices d'incidence, d'intensité et d'inégalité. Il est souvent estimé par l'indice de Sen-Shorrocks-Thon (SST) :

$$SST = I * P * (1 + G(x))$$

où : $G(x)$: indice d'inégalité mesuré par le coefficient de Gini.

Le tableau 12.2 récapitule les indicateurs du profil de pauvreté retenus au Mali.

TABLEAU 12.2

Indicateurs du profil de pauvreté

Indicateur	Niveau d'analyse	Période d'analyse	Variables intermédiaires à recueillir	Niveau de collecte	Période de collecte
Seuil de pauvreté alimentaire (SPA)	Rural/urbain, ZAE, région et pays	Trimestre	Données sur les paniers de consommation alimentaire Tables de composition des aliments Prix des produits entrant dans le panier de consommation	Rural/urbain, ZAE et région	La plus récente
Seuil de pauvreté non alimentaire (SNPA)	Rural/urbain, ZAE, région et pays	Trimestre	Parts budgétaires alimentaire et non alimentaire des 50 % les plus pauvres	Rural/urbain, marché le plus proche	La plus récente
Seuil de pauvreté globale (SPG)	Rural/urbain, ZAE, région et pays	Trimestre	SPA SPNA	Rural/urbain, ZAE, région et pays	Trimestre
Incidence de la pauvreté Intensité de la pauvreté Inégalité de la pauvreté	Rural/urbain, ZAE, région et pays	Trimestre	Dépenses alimentaires et non alimentaires à chaque période Valorisation de l'autoconsommation à chaque période	Ménage	Trimestre
Déficit total des dépenses des pauvres Coefficient de contribution d'une région à la pauvreté nationale Indice SST					

LES INDICATEURS DE CARACTÉRISATION DES PAUVRES

Il est essentiel de compléter le profil de pauvreté par une caractérisation des pauvres et d'élargir notre compréhension de la pauvreté à d'autres dimensions que les revenus et les dépenses des ménages. Les pauvres forment une population hétérogène. Par conséquent, l'évaluation de leurs conditions de vie doit se faire selon différents critères socioéconomiques, ce qui permet de dresser une typologie des pauvres. Les données du système d'enquêtes sur les ménages permettent de caractériser la pauvreté sur la base d'indicateurs démographiques, économiques et sociaux.

En raison de cette hétérogénéité, il importe de désagréger l'analyse autant que cela est nécessaire pour identifier les principaux groupes de pauvres. Cependant, plus l'analyse est désagrégée, plus la taille de l'échantillon des ménages à enquêter doit augmenter pour permettre des comparaisons statistiquement valables. En général, on considère qu'il faut un minimum de 30 observations par sous-groupe considéré pour pouvoir faire des analyses statistiques valables. Ce nombre peut paraître petit, mais en fait la taille de l'échantillon croît très vite dès lors que l'on souhaite croiser différents critères. Il faut aussi tenir compte de la pertinence de former des sous-groupes de pauvres susceptibles d'être rejoints par des interventions de lutte contre la pauvreté. Plus un groupe est ciblé sur la base de plusieurs critères, plus il est difficile de l'identifier en pratique dans une population donnée et plus les coûts de l'intervention augmentent. Il faut donc faire des choix judicieux en matière de désagrégation pour ne pas aboutir à une liste de sous-groupes totalement inutile.

Plusieurs dimensions doivent être considérées dans la caractérisation des ménages défavorisés, compte tenu de la nature multidimensionnelle de la pauvreté. En général, on s'intéresse à des caractéristiques démographiques, économiques et sociales. Pour éviter de multiplier inutilement les critères de caractérisation, il est fortement recommandé de se limiter aux caractéristiques correspondant aux dimensions principales du bien-être et de la pauvreté, telles qu'elles sont identifiées par les populations dans le cadre des enquêtes participatives.

Enfin, tous les membres d'un même ménage n'ont pas nécessairement les mêmes conditions de vie. Par exemple, il est possible que les jeunes femmes ne bénéficient pas d'aussi bonnes conditions de vie que les hommes âgés du même ménage. Il faut donc savoir parfois descendre au-dessous du niveau du ménage pour désagréger les caractéristiques selon les membres du ménage. Examinons successivement les caractéristiques démographiques, économiques et sociales des ménages, et les indicateurs spécifiques qui s'y rattachent.

Les caractéristiques démographiques des ménages pauvres

Avant de présenter les indicateurs démographiques, il est nécessaire de définir le ménage en tant qu'unité d'observation et d'analyse principale. La définition du ménage peut varier selon les objectifs poursuivis par l'étude. Pour les enquêtes bud-

get-consommation, le ménage est généralement considéré comme l'unité de consommation alimentaire, souvent confondue avec l'unité de production dans les zones rurales. Une définition courante, au Mali, est celle d'un groupe de personnes, apparentées ou non, qui reconnaissent l'autorité d'une seule et même personne (le chef de ménage), qui vivent dans le même logement, prennent en commun leur repas et, parfois, subviennent en commun aux dépenses. Il est important de faire remarquer que le chef de ménage est généralement un homme, rarement une femme, sauf en cas de décès prématuré du conjoint, ou de divorce, ou de structures familiales très matriarcales.

Les principaux indicateurs démographiques de caractérisation de la pauvreté sont (tableau 12.3)⁶ :

- La taille du ménage : nombre de personnes vivant dans le ménage ;
- La structure du ménage par groupe d'âge et par sexe : répartition de la population de l'échantillon par sexe et par grands groupes d'âge, selon les besoins de l'enquête. D'une manière générale, la répartition se fait en cinq grands groupes d'âge : de 0 à 1 an, de 1 à 5 ans, de 5 à 14 ans, de 15 à 65 ans, et 65 ans et plus ;
- Le sexe du chef de ménage, afin d'étudier l'influence de cette caractéristique sur le niveau de pauvreté du ménage ;
- Le taux général de fécondité par femme ou par groupe d'âge : nombre d'enfants par femme ou par groupe d'âge considéré. Plusieurs préfèrent l'indice synthétique de fertilité, qui est le nombre moyen de naissances par femme au cours d'une vie ;
- Le taux de dépendance : nombre de membres inactifs (jeunes et vieux) sur le nombre de membres actifs du ménage.

Les caractéristiques économiques des ménages pauvres

Les caractéristiques économiques concernent trois catégories d'indicateurs : les indicateurs économiques du niveau de vie, les indicateurs de comportement économique et les indicateurs d'accès au capital productif. Les principaux indicateurs économiques du niveau de vie incluent (tableau 12.4) :

- Le niveau, la distribution et la structure des revenus. À partir de la distribution des revenus des ménages, on peut dériver une courbe de Lorenz⁷ et des indicateurs d'inégalité tels que le coefficient de Gini⁸ ;

6. Les indicateurs liés à la mortalité sont abordés dans le volet santé.

7. La courbe de Lorenz met en relation l'effectif cumulé en pourcentage de la population avec les revenus cumulés en pourcentage de cette population.

8. Le coefficient de Gini est dérivé de la courbe de Lorenz et se définit comme le rapport entre, d'une part, la superficie contenue entre la diagonale à 45° et la courbe de Lorenz, et, d'autre part, la superficie totale du triangle sous la diagonale.

TABLEAU 12.3
Indicateurs démographiques de caractérisation de la pauvreté

Indicateur	Niveau d'analyse	Période d'analyse	Variables intermédiaires à recueillir	Niveau de collecte	Période de collecte
Taille du ménage	Pauvre/non-pauvre, rural/urbain, ZAF, région, et pays	Année		Ménage	1 passage
Structure par âge et sexe	Pauvre/non-pauvre, rural/urbain, ZAF, région, et pays	Année		Ménage	1 passage
Sexe du chef de ménage	Pauvre/non-pauvre, rural/urbain, ZAF, région, et pays	Année		Ménage	1 passage
Taux général de lécotidité	Pauvre/non-pauvre, rural/urbain, ZAF, région, et pays	Année	Population féminine de 15 à 45 ans Nombre de naissances déclarées	Individu	La plus récente Année
Taux de dépendance	Pauvre/non-pauvre, rural/urbain, ZAF, région, et pays	Trimestre	Nombre d'actifs de 15 à 64 ans Nombre d'inactifs (jeunes et vieux)	Individu	1 passage

- Le niveau et la structure des dépenses de consommation ;
- Le niveau d'épargne ;
- Le niveau et la structure de l'investissement ;
- Le niveau et la composition du patrimoine non productif.

Les indicateurs de comportement économique concernent les deux variables qui affectent de manière significative les décisions d'achat des produits par les ménages. On retient généralement les revenus et les prix des produits. Trois indicateurs sont également utilisés pour mesurer la réaction des consommateurs à des changements de revenus et de prix :

- L'élasticité-revenu de la demande d'un bien : elle mesure le rapport de la variation en pourcentage de la consommation de ce bien sur la variation en pourcentage du revenu⁹ ;
- L'élasticité-prix directe de la demande d'un bien : elle mesure le rapport de la variation en pourcentage de la consommation de ce bien sur la variation en pourcentage de son prix¹⁰ ;
- L'élasticité-prix croisée de la demande d'un bien : elle mesure le rapport de la variation en pourcentage de la consommation de ce bien sur la variation en pourcentage du prix d'un autre bien¹¹.

Les indicateurs d'accès au capital productif concernent certaines catégories de capital, présentées dans le cadre conceptuel du chapitre 10 : la terre et les moyens de production (capital physique), l'emploi (lié au capital humain), les services financiers (capital financier) et la structure organisationnelle (capital institutionnel).

Les indicateurs d'accès à la terre et au bétail (tableau 12.5) :

- Superficies moyennes cultivées par spéculation principale (vivrière et de rente) par exploitation ;
- Nombre moyen d'actifs agricoles par exploitation ;
- Nombre moyen de têtes de bétail par exploitation ;
- Production moyenne en valeur par exploitation ;
- Superficies irriguées par spéculation par exploitation ;
- Répartition des exploitations selon le mode d'acquisition des terres.

9. Pour un bien normal, cette élasticité est comprise entre 0 et 1. Par exemple, une élasticité-revenu de 0,4 signifie qu'une augmentation de revenu de 10 % entraînera une augmentation de la demande du bien de 4 %.

10. Pour un bien normal, cette élasticité est négative ; autrement dit, lorsque le prix du bien augmente, la quantité demandée du bien diminue. Par exemple, une élasticité-prix de -0,3 signifie qu'une augmentation du prix d'un bien de 10 % entraînera une diminution de la demande de ce bien de 3 %.

11. Pour des biens substituts, cette élasticité est positive ; autrement dit, lorsque le prix du bien A augmente, la quantité demandée du bien B augmente aussi. Pour deux biens complémentaires, cette élasticité est négative, c'est-à-dire que la quantité demandée du bien B diminue lorsque le prix du bien A augmente.

Les indicateurs d'accès aux moyens productifs (tableau 12.6):

- Pourcentage d'exploitations dotées d'un attelage complet;
- Dépense moyenne en intrants par exploitation agricole;
- Nombre de banques de céréales pour 1 000 habitants;
- Pourcentage de ménages possédant une presse à karité;
- Pourcentage de ménages ayant accès à un moulin.

Les indicateurs d'accès à l'emploi (tableau 12.7):

- Taux global d'activité, soit le rapport entre la population active et la population totale. La population active désigne l'ensemble des personnes en âge de travailler, c'est-à-dire ayant déclaré exercer une profession lors de l'enquête. La population totale est la population de l'échantillon défini ou de l'ensemble des ménages enquêtés;
- Taux de chômage réel en milieu urbain, soit le rapport entre le nombre de personnes actives s'étant déclarées sans travail au moment de l'enquête et sans aucun revenu, et le nombre total d'actifs de 15 à 64 ans ou de 8 à 65 ans. Dans le cas du Mali, il s'agit de demandeurs d'emploi au secteur formel public;
- Taux de sous-emploi en milieu rural, soit le ratio du nombre d'actifs ayant travaillé pour une rémunération mensuelle inférieure à une somme d'argent minimale sur la population active;
- Salaire moyen du marché pour la main-d'œuvre non qualifiée;
- Flux migratoires saisonniers et à plus long terme.

Les indicateurs d'accès au capital institutionnel (tableau 12.8)

- Pourcentage des membres du ménage faisant partie d'une coopérative;
- Pourcentage des membres du ménage faisant partie d'une association à but économique et social;
- Pourcentage des membres du ménage faisant partie d'un ONG;
- Pourcentage des membres du ménage faisant partie d'une tontine.

Les indicateurs d'accès aux services financiers décentralisés (tableau 12.9)

- Pourcentage de la population ayant accès à des services financiers de différentes sources (banques, institutions de microfinance (IMF), secteur informel);
- Caractéristiques des crédits obtenus par source;
- Caractéristiques de l'épargne.

TABLEAU 12.4
Indicateurs économiques du niveau de vie des ménages

Indicateur	Niveau d'analyse	Période d'analyse	Variables intermédiaires à recueillir	Niveau de collecte	Période de collecte
Revenus	Pauvre/non-pauvre, rural/urbain, sexe, ZAE, région, et pays	Trimestre	Revenus agricoles Revenus non agricoles Dons et transferts	Ménage	4 passages
Dépenses de consommation	Pauvre/non-pauvre, rural/urbain, sexe, ZAE, région, et pays	Trimestre	Dépenses alimentaires, dont autoconsommation Dépenses non alimentaires	Ménage	4 passages
Épargne et investissement	Pauvre/non-pauvre, rural/urbain, sexe, ZAE, région, et pays	Trimestre	Montant par type	Ménage	4 passages
Patrimoine non productif	Pauvre/non-pauvre, rural/urbain, sexe, ZAE, région, et pays	Année	Valeur par catégorie de biens	Ménage	1 passage

TABLEAU 12.5
Indicateurs d'accès à la terre et au bétail

Indicateur	Niveau d'analyse	Période d'analyse	Variables intermédiaires à recueillir	Niveau de collecte	Période de collecte
Superficies moyennes cultivées par spéculation principale (vivrière et de rente) par exploitation	Pauvre/non-pauvre, sexe, ZAF, région rurale et pays	Année	Nombre d'exploitations Superficies cultivées par spéculation	Exploitations agricole	1 passage
Nombre moyen d'actifs agricoles par exploitation	Pauvre/non-pauvre, sexe, ZAF, région rurale et pays	Année	Nombre d'exploitations Nombre d'actifs agricoles	Exploitation agricole	1 passage
Nombre moyen de têtes de bétail	Pauvre/non-pauvre, sexe, ZAF, région rurale et pays	Année	Nombre d'exploitations Nombre de têtes de bétail	Exploitation agricole	1 passage
Production moyenne en valeur par exploitation	Pauvre/non-pauvre, sexe, ZAF, région rurale et pays	Année	Quantité produite par grande spéculation Prix moyen de vente du produit sur le marché	Exploitation agricole	1 passage
Superficies irriguées par spéculation par exploitation	Pauvre/non-pauvre, sexe, ZAF, région rurale et pays	Année	Nombre d'exploitations Superficies irriguées par spéculation	Exploitation agricole	1 passage
Repartition des exploitations selon le mode d'acquisition des terres rurale et pays	Pauvre/non-pauvre, sexe, ZAF, région	Année		Exploitation agricole	1 passage

TABLEAU 12.6
Indicateurs d'accès aux moyens productifs

Indicateur	Niveau d'analyse	Période d'analyse à recueillir	Variables intermédiaires	Niveau de collecte	Période de collecte
Pourcentage d'exploitation dotées d'un atelagé complet	Pauvre/non-pauvre, sexe, ZAE, région rurale et pays	Année	Nombre d'exploitations Nombre d'atelages complets	Exploitation agricole	1 passage
Dépense moyenne en intrants par exploitation agricole	Pauvre/non-pauvre, sexe, ZAE, région rurale et pays	Année	Quantité d'intrants utilisé Prix moyen d'achat de l'intrant	Exploitation agricole	1 passage
Nombre de banques de céréales pour 1000 habitants	Pauvre/non-pauvre, sexe, ZAE, région rurale et pays	Année	Nombre d'habitants Nombre de banques de céréales	Exploitation agricole	1 passage
Pourcentage de ménages possédant une presse à karté	Pauvre/non-pauvre, sexe, ZAE, région rurale et pays	Année	Nombre de ménages Nombre de presses à karté	Exploitation agricole	1 passage
Pourcentage de ménages ayant	Pauvre/non-pauvre, sexe, ZAE, région rurale et pays	Année	Nombre de ménages Nombre de ménages ayant accès à un moulin	Exploitation agricole	1 passage
Pourcentage de ménages possédant un moyen de transport par type	Pauvre/non-pauvre, sexe, ZAE, région rurale et pays	Année	Nombre de ménages Nombre de ménages possédant un moyen de transport	Ménage	1 passage

TABLEAU 12.7
Indicateurs d'accès à l'emploi

Indicateur	Niveau d'analyse	Période d'analyse	Variables intermédiaires à recueillir	Niveau de collecte	Période de collecte
Taux global d'activité	Pauvre/non-pauvre, sexe, rural/urbain, ZAE, région, et pays	Trimestre	Nombre de personnes Nombre d'actifs de 15 à 64 ans	Membre du ménage	4 passages
Taux de chômage en milieu urbain	Pauvre/non-pauvre, sexe, région, et pays (urbain)	Trimestre	Nombre d'actifs de 15 à 64 ans Nombre d'actifs sans travail et sans revenu	Membre du ménage	4 passages
Taux de sous-emploi en milieu rural	Pauvre/non-pauvre, sexe, ZAE, région, et pays (rural)	Trimestre	Nombre d'actifs de 15 à 64 ans Nombre d'actifs ayant travaillé pour une rémunération inférieure à un montant minimal	Membre du ménage	4 passages
Salaire moyen du marché pour la main-d'œuvre non qualifiée	Pauvre/non-pauvre, sexe, rural/urbain, ZAE, région, et pays	Trimestre	Nombre d'actifs de 15 à 64 ans Nombre d'actifs ayant travaillé pour une rémunération inférieure à un montant minimal	Membre du ménage	4 passages
Flux migratoires	Pauvre/non-pauvre, sexe, rural/urbain, ZAE, région, et pays	Trimestre	Nombre d'actifs partants Nombre d'actifs revenants Lieux d'origine ou de destination Durée de migration Raisons de migration	Membre du ménage	4 passages

TABLEAU 12.8
Indicateurs d'accès au capital institutionnel

Indicateur	Niveau d'analyse	Période d'analyse à recueillir	Variables intermédiaires	Niveau de collecte	Période de collecte
Pourcentage de membres du ménage faisant partie d'une coopérative	Pauvre/non-pauvre, sexe, rural/urbain, ZAE, région, et pays	Année	Nombre de membres du ménage faisant partie d'une coopérative Nombre de membres du ménage	Ménage	1 passage
Pourcentage de membres du ménage faisant partie d'une association à but économique et social	Pauvre/non-pauvre, sexe, région, et pays (urbain)	Année	Nombre de membres du ménage faisant partie d'une association Nombre de membres du ménage	Ménage	1 passage
Pourcentage de membres du ménage faisant partie d'un ONG	Pauvre/non-pauvre, sexe, ZAE, région, et pays (rural)	Année	Nombre de membres du ménage faisant partie d'une ONG Nombre de membres du ménage	Ménage	1 passage
Pourcentage de membres du ménage faisant partie d'une tontine	Pauvre/non-pauvre, sexe, rural/urbain, ZAE, région, et pays	Année	Nombre de membres du ménage faisant partie d'une tontine Nombre de membres du ménage	Ménage	1 passage

TABLEAU 12.9
Indicateurs d'accès aux services financiers décentralisés

Indicateur	Niveau d'analyse	Période d'analyse à recueillir	Variables intermédiaires	Niveau de collecte	Période de collecte
Pourcentage de la population ayant accès à des services financiers :	Pauvre/non-pauvre, sexe, rural/urbain, ZAE, région, et pays	Trimestre	Nombre de personnes Nombre de personnes ayant accès à des services financiers de banques	Membre du ménage	4 passages
• de banques					
• d'IMF					
• du secteur informel					
Caractéristiques des crédits obtenus par source (banques, IMF, secteur informel) :	Pauvre/non-pauvre, sexe, rural/urbain, ZAE, région, et pays	Trimestre		Membre du ménage	4 passages
• montant					
• durée					
• utilisation					
• taux d'intérêt					
Caractéristiques de l'épargne :	Pauvre/non-pauvre, sexe, rural/urbain, ZAE, région, et pays	Trimestre	Montant d'épargne placée auprès de SFD	Membre du ménage	4 passages
• montant					
• forme					
• durée					
• raison					
• rendement					

Les caractéristiques sociales des ménages pauvres

En plus des indicateurs démographiques et économiques, on a également recours aux indicateurs sociaux pour caractériser les conditions de vie des ménages et la pauvreté. Les indicateurs sociaux retenus concernent la santé, l'éducation et le logement.

La santé des ménages

Cinq types d'indicateurs sont utilisés pour caractériser la santé des ménages dans une analyse de leurs conditions de vie (tableau 12.10). Il s'agit de : 1) l'état nutritionnel ; 2) l'état sanitaire ; 3) l'accès aux soins de santé (l'offre) ; 4) l'utilisation que les ménages pauvres et non pauvres en font (la demande) ; 5) leur taux de satisfaction (tableau 12.11).

- *L'état nutritionnel*

Pour une appréciation directe de l'état nutritionnel, on a recours à des mesures anthropométriques (poids et taille) par groupe d'âge et par sexe. On s'intéresse aux groupes vulnérables au sein des ménages, c'est-à-dire les enfants, les femmes enceintes et allaitantes, et les personnes âgées. Selon la classification de Waterlow, on distinguera quatre états nutritionnels :

1. Normal ;
2. Retard de croissance (indicateur taille/âge inférieur à la norme) ;
3. Émaciation (indicateur poids/taille inférieur à la norme) ;
4. Retard de croissance et émaciation (indicateurs inférieurs aux normes).

- *L'état sanitaire*

Les indicateurs de l'état sanitaire sont plus ou moins fiables à partir des données d'enquêtes auprès des ménages, car les échantillons sont souvent très petits pour mesurer de manière statistiquement représentative la prévalence de certaines maladies. On se sert donc plutôt d'indicateurs relatifs à la population (voir le chapitre 11). Cependant, si les échantillons sont suffisamment grands pour donner des groupes représentatifs de ménages pauvres et non pauvres, comme c'est le cas pour l'EMEP et de manière agrégée pour l'ELIM, on peut tirer des conclusions sur l'état sanitaire comparé des deux groupes.

- *Accès aux soins de santé, utilisation et degré de satisfaction*

Les indicateurs d'accès aux soins de santé utilisés sont :

- Les indicateurs d'accès aux services publics de santé (proportion de la population vivant dans un rayon de 5 km/15 km et utilisant les services de CSCOM¹) ;
- La fréquence d'utilisation des divers services sanitaires et le recours à d'autres formes de traitement (automédication, sorcier, prières, etc.) ;
- Les raisons du choix des services sanitaires utilisés ;
- Les dépenses moyennes par type de service sanitaire (déjà mesurées dans les dépenses de consommation non alimentaires) ;
- Le niveau de satisfaction des utilisateurs par rapport à la qualité des soins reçus et de l'accueil prodigué par le personnel de santé.

1. Les CSCOM sont des centres de santé primaire communautaire.

TABLEAU 12.10
Indicateurs de l'état nutritionnel et sanitaire

Indicateur	Niveau d'analyse	Période d'analyse	Variables intermédiaires à recueillir	Niveau de collecte	Période de collecte
Taux de prévalence des principales maladies endémiques par catégorie d'âge et par sexe	Pauvre/non-pauvre, rural/urbain, ZAF, région, et pays	Trimestre	Catégorie de population Nombre de cas relevés	Ménage	4 passages
Taux de mortalité par catégorie d'âge et par sexe, et causes	Pauvre/non-pauvre, rural/urbain, ZAF, région, et pays	Trimestre	Population Nombre de décès enregistrés	Ménage	4 passages
Indicateurs anthropométriques de l'état nutritionnel des enfants de moins de 5 ans (Classification de Waterlow)	Pauvre/non-pauvre, sexe, rural/urbain, ZAF, région, et pays	Trimestre	Poids Âge Taille	Individu	4 passages
Indicateurs sur l'alimentation des enfants de moins de 2 ans	Pauvre/non-pauvre, sexe, rural/urbain, ZAF, région, et pays	Trimestre		Individu	4 passages

TABLEAU 12.11
Indicateurs d'accès aux services de santé, d'utilisation et de degré de satisfaction

Indicateur	Niveau d'analyse	Période d'analyse	Variables intermédiaires à recueillir	Niveau de collecte	Période de collecte
Proportion de population vivant dans un rayon de 5 km et utilisant les services de CSCOM	Pauvre/non-pauvre, sexe rural/urbain, ZAE, région, et pays	Année	Population dans un rayon de 5 km Population dans un rayon de 5 km utilisant les services de CSCOM	Ménage	1 passage
Proportion de population vivant dans un rayon de 15 km et utilisant les services de CSCOM	Pauvre/non-pauvre, sexe rural/urbain, ZAE, région, et pays	Année	Population dans un rayon de 15 km Population dans un rayon de 15 km utilisant les services de CSCOM	Ménage	1 passage
Pourcentage d'enfants de 0 à 11 mois vaccinés contre les maladies cibles du PEV	Rural/urbain, sexe ZAE, région et pays	Année	Nombre d'enfants de 0 à 11 mois Nombre d'enfants vaccinés	Ménage	1 passage
Taux d'utilisation des services par type et raisons	Pauvre/non-pauvre, sexe rural/urbain, ZAE, région, et pays	Trimestre		Ménage	4 passages
Taux de satisfaction par type de service	Pauvre/non-pauvre, sexe rural/urbain, ZAE, région, et pays	Trimestre		Ménage	4 passages

L'éducation des ménages

De manière similaire à la santé, pour caractériser l'éducation dans une analyse des conditions de vie des ménages, on retient généralement trois types d'indicateurs. Il s'agit du niveau d'éducation des membres du ménage, de la disponibilité des services éducatifs (l'offre) et de l'utilisation que les ménages pauvres et non pauvres en font (la demande). Pour tous ces indicateurs, on mènera les analyses par groupe d'âge et par sexe.

- *Le niveau d'éducation*

Les indicateurs retenus sont le taux d'alphabétisation fonctionnelle et le pourcentage d'adultes (plus de 15 ans) ayant terminé le cycle fondamental avec succès, en désagrégant selon le sexe (tableau 12.12).

- *Accès et utilisation des services éducatifs*

Les indicateurs retenus sont (tableau 12.13) :

- La proportion d'enfants d'âge scolaire résidant dans un rayon de plus de 5 km d'une école ;
- Le taux d'admission au cycle fondamental par sexe ;
- Le taux brut de scolarisation au cycle fondamental par sexe ;
- Les raisons de non-fréquentation du cycle fondamental par sexe ;
- Le taux d'abandon au cycle fondamental par sexe ;
- Les raisons d'abandon au cycle fondamental par sexe.

L'intérêt de ces indicateurs est qu'ils permettent d'apprécier le capital humain disponible et le degré de préparation des générations futures à créer et à saisir des occasions d'emplois et, donc, à générer des revenus. Ils permettent aussi d'identifier les contraintes qui limitent l'accès des ménages pauvres à l'éducation.

TABLEAU 12.12

Indicateurs du niveau d'éducation

Indicateur	Niveau d'analyse	Période d'analyse	Variables intermédiaires à recueillir	Niveau de collecte	Période de collecte
Taux d'alphabetisation fonctionnelle	Pauvre/non-pauvre, sexe rural/urbain, ZAF, région, et pays	Année	Nombre total d'hommes et de femmes alphabétés fonctionnels	Individu	1 passage
Pourcentage de personnes ayant terminé le cycle fondamental avec succès	Pauvre/non-pauvre, sexe rural/urbain, ZAF, région, et pays	Année	Nombre total d'hommes et de femmes terminé le cycle fondamental avec succès	Individu	1 passage

TABLEAU 12.13
Indicateurs d'accès aux services d'éducation et d'utilisation de ces services

Indicateur	Niveau d'analyse	Période d'analyse à recueillir	Variables intermédiaires	Niveau de collecte	Période de collecte
Proportion d'enfants d'âge scolaire résidant dans un rayon de plus de 5 km d'une école	Pauvre/non-pauvre, sexe, rural/urbain, ZAE, région, pays	Année	Nombre total d'enfants dans un rayon de 5 km Nombre d'enfants dans un rayon de 5 km fréquentant l'école	Individu	1 passage
Taux d'admission au cycle fondamental par sexe	Pauvre/non-pauvre, sexe, rural/urbain, ZAE, région, pays	Année	Nombre total d'enfants en âge scolaire Nombre d'enfants admis à l'école	Individu	1 passage
Taux brut de scolarisation au cycle fondamental par sexe	Pauvre/non-pauvre, sexe, rural/urbain, ZAE, région, pays	Année	Nombre total d'enfants en âge scolaire par classe d'âge et par sexe Nombre d'enfants fréquentant l'école par classe d'âge et par sexe	Individu	1 passage
Raisons de la non-fréquentation du cycle fondamental par sexe	Pauvre/non-pauvre, sexe, rural/urbain, ZAE, région, pays	Année		Individu	1 passage
Taux d'abandon au cycle fondamental par sexe	Pauvre/non-pauvre, sexe, rural/urbain, ZAE, région, pays	Année	Nombre total d'enfants en âge scolaire par classe d'âge et par sexe Nombre d'enfants ayant abandonné l'école par classe d'âge et par sexe	Individu	1 passage
Raisons de l'abandon au cycle fondamental par sexe	Pauvre/non-pauvre, sexe, rural/urbain, ZAE, région, pays	Année		Individu	1 passage

Le logement des ménages

Le logement fait référence au cadre de vie du ménage. Il est évalué par groupe de ménages pauvres et non pauvres selon trois composantes :

Les indicateurs d'accès à un logement décent (tableau 12.14) :

- Pourcentage de ménages propriétaires;
- Pourcentage de femmes chefs de ménages propriétaires;
- Nombre moyen de personnes par pièce;
- Pourcentage de maisons en ciment et en assimilé;
- Pourcentage de ménages possédant un lieu d'aisance amélioré.

Les indicateurs d'accès à l'eau potable (tableau 12.15) :

- Source d'approvisionnement en eau des ménages par saison;
- Pourcentage de ménages ayant accès à l'eau potable par saison;
- Pourcentage de ménages situés à plus de 30 minutes de marche d'un point d'eau potable par saison;
- Pourcentage de ménages ayant un branchement d'eau EDM.

Les indicateurs d'utilisation d'énergie (tableau 12.16) :

- Pourcentage de ménages ayant un branchement d'électricité EDM;
- Pourcentage de ménages s'éclairant aux produits pétroliers et assimilés;
- Pourcentage de ménages utilisant le gaz et (ou) les foyers améliorés.

L'intérêt de ces indicateurs est qu'ils permettent de caractériser le cadre de vie des ménages et d'établir des liens entre ce cadre et leurs conditions de vie. On s'attend à ce que les ménages pauvres vivent dans un milieu plus précaire et plus insalubre, contribuant ainsi à un état sanitaire déficient et à une productivité faible.

TABLEAU 12.14
Indicateurs d'accès à un logement décent

Indicateur	Niveau d'analyse	Période d'analyse	Variables intermédiaires à recueillir	Niveau de collecte	Période de collecte
Pourcentage de ménages propriétaires	Pauvre/non-pauvre, sexe, rural/urbain, ZAF, région, pays	Année	Nombre de ménages enquêtés Nombre de ménages enquêtés propriétaires	Ménage	1 passage
Pourcentage de femmes chefs de ménages propriétaires	Pauvre/non-pauvre, sexe, rural/urbain, ZAF, région, et pays	Année	Nombre de ménages enquêtés Nombre de ménages enquêtés propriétaires	Ménage	1 passage
Nombre moyen de personnes par pièce	Pauvre/non-pauvre, sexe, rural/urbain, ZAF, région, et pays	Année	Nombre de membres du ménage Nombre de pièces du logement	Ménage	1 passage
Pourcentage de maisons en ciment et assimilé	Pauvre/non-pauvre, sexe, rural/urbain, ZAF, région, et pays	Année	Nombre de maisons Nombre de maisons en ciment et assimilé	Ménage	1 passage
Pourcentage de ménages possédant un lieu d'aisance amélioré	Pauvre/non-pauvre, sexe, rural/urbain, ZAF, région, et pays	Année	Nombre de ménages enquêtés Nombre de ménages enquêtés possédant un lieu d'aisance amélioré	Ménage	1 passage

TABLEAU 12.15
Indicateurs d'accès à l'eau potable

Indicateur	Niveau d'analyse	Période d'analyse	Variables intermédiaires à recueillir	Niveau de collecte	Période de collecte
Source d'approvisionnement en eau des ménages par saison	Pauvre/non-pauvre, rural/urbain, ZAE, région, et pays	Trimestre		Ménage	4 passages
Pourcentage de ménages ayant accès à l'eau potable par saison	Pauvre/non-pauvre, rural/urbain, ZAE, région, et pays	Trimestre	Nombre de ménages enquêtés Nombre de ménages enquêtés ayant accès à l'eau potable	Ménage	4 passages
Pourcentage de ménages situés à plus de 30 minutes de marche d'un point d'eau potable par saison	Pauvre/non-pauvre, ZAE, région rurale et pays	Trimestre	Nombre de ménages enquêtés Nombre de ménages enquêtés situés à plus de 30 minutes de marche d'un point d'eau potable	Ménage	4 passages
Pourcentage de ménages ayant un branchement d'eau EDM	Pauvre/non-pauvre, rural/urbain, ZAE, région, et pays	Année	Nombre de ménages enquêtés Nombre de ménages enquêtés ayant un branchement d'eau EDM	Ménage	1 passage

TABLEAU 12.16
Indicateurs d'utilisation d'énergie

Indicateur	Niveau d'analyse	Période d'analyse	Variables intermédiaires à recueillir	Niveau de collecte	Période de collecte
Pourcentage de ménages ayant un branchement d'électricité EDM	Pauvre/non-pauvre, rural/urbain, ZAE, région, et pays	Année	Nombre de ménages Nombre de ménages ayant un branchement d'électricité EDM	Cercle	Année
Pourcentage de ménages s'éclairant aux produits pétroliers et assimilés	Pauvre/non-pauvre, rural/urbain, ZAE, région, et pays	Année	Nombre de ménages enquêtés Nombre de ménages enquêtés s'éclairant aux produits pétroliers et assimilés	Ménage	1 passage
Pourcentage de ménages utilisant le gaz et (ou) les foyers améliorés	Pauvre/non-pauvre, rural/urbain, ZAE, région, et pays	Année	Nombre de ménages enquêtés Nombre de ménages enquêtés utilisant le gaz et (ou) les foyers améliorés	Ménage	1 passage

Jusqu'à présent, les indicateurs présentés servent essentiellement à caractériser les conditions de vie et la pauvreté à un moment donné dans le temps. Il est fortement souhaitable d'aller plus loin en étudiant la dynamique de la pauvreté.

LES INDICATEURS DE LA DYNAMIQUE DE LA PAUVRETÉ

La dynamique de la pauvreté s'analyse d'abord en comparant les profils de pauvreté à différents moments du temps (tableau 12.17). La comparaison des résultats entre passages intra-annuels de la même édition de l'ELIM permet de saisir les variations saisonnières de la pauvreté. Cependant, la comparaison des résultats d'un passage au même moment de l'année, mais entre éditions différentes de l'ELIM (deux à trois ans d'intervalle), permet de saisir l'évolution à moyen terme des conditions de vie et de la pauvreté.

La pauvreté conjoncturelle et la pauvreté structurelle s'analysent à partir de données sur les dépenses des ménages provenant d'une enquête à passages multiples. Il s'agit de comparer l'incidence de la pauvreté entre différentes périodes. Si un ménage est classé dans la catégorie pauvre à tous les passages, il souffre de pauvreté structurelle. La pauvreté structurelle est généralement plus profonde et plus difficile à éliminer. C'est la constance dans l'incidence de la pauvreté qui indique le type de pauvreté qui afflige les individus.

La fluctuation dans l'incidence indique qu'une proportion de ménages est pauvre de façon conjoncturelle. On peut par exemple s'attendre à une incidence et à une profondeur de la pauvreté moins grande à certaines périodes de l'année, comme à la période post-récolte. Par contre, elles sont plus fortes à d'autres moments, comme à la période de soudure.

Au-delà de l'analyse en statique comparative comparant les niveaux de variables caractéristiques entre deux éditions, il faut voir qui a amélioré ses conditions de vie, qui les a détériorés, et pourquoi. Pour cela, on peut mener des analyses quantitatives sur trois groupes de ménages dans l'échantillon, en comparant les résultats du même passage de deux ELIM, par exemple :

- Les ménages pauvres à l'ELIM1 et toujours pauvres à l'ELIM2 (voir figure 12.3) ;
- Les ménages pauvres à l'ELIM1 qui ne sont plus pauvres à l'ELIM2 (voir figure 12.4) ;
- Les ménages non pauvres à l'ELIM1 et qui sont pauvres à l'ELIM2 (voir figure 12.5).

On peut aussi analyser l'évolution des flux de pauvreté (voir figure 12.6).

FIGURE 12.3
Dynamique de maintien du ménage dans la pauvreté

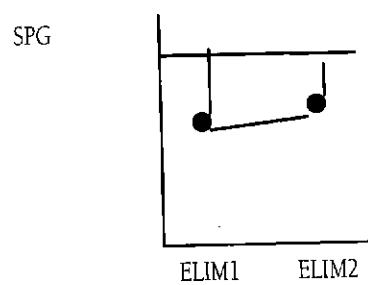


FIGURE 12.4
Dynamique de sortie du ménage de la pauvreté

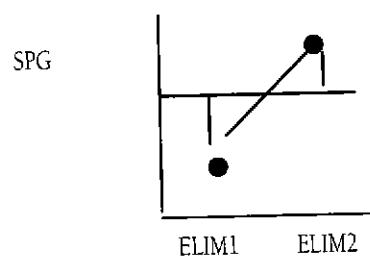


FIGURE 12.5
Dynamique d'entrée du ménage dans la pauvreté

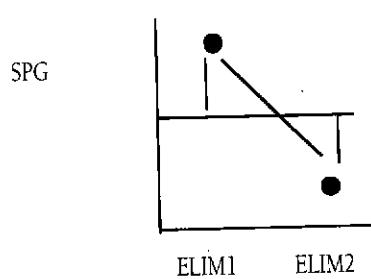
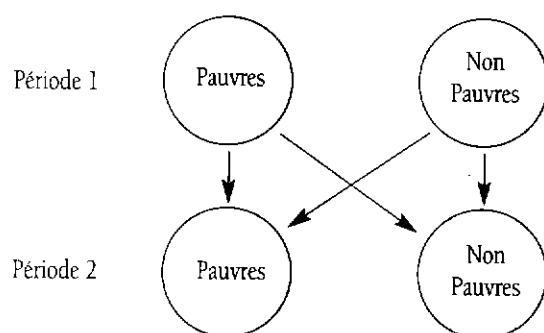


FIGURE 12.6
Dynamique des flux de pauvreté



Pour chaque groupe, on peut s'intéresser aux indicateurs suivants :

- Comment a évolué l'incidence de la pauvreté entre les deux ELIM ?
- Comment a évolué l'intensité de la pauvreté entre les deux ELIM ?
- Comment a évolué l'inégalité de la pauvreté entre les deux ELIM ?
- Y a-t-il une proportion plus importante de certaines catégories socioéconomiques dans ce groupe, comme des petits producteurs, des paysans sans terres, des ménages dirigés par des femmes, des pêcheurs, des producteurs vivant dans des zones d'insécurité alimentaire, etc. ?
- Ce groupe présente-t-il une plus forte proportion que la moyenne des ménages pour certaines caractéristiques, telles qu'une forte taille du ménage, un faible niveau d'éducation, un accès réduit à la terre ou au crédit, etc. ?
- Pour une analyse plus approfondie de la dynamique de la pauvreté, on peut s'intéresser plus particulièrement aux perceptions et aux comportements des pauvres. Les indicateurs portent alors sur :
 - L'identification et l'ordonnancement des difficultés éprouvées par les pauvres;
 - Les causes des difficultés principales;
 - Les stratégies qu'ils adoptent face à ces difficultés;
 - Leurs suggestions en matière de programmes et de projets publics, privés ou communautaires susceptibles de les aider à réduire l'ampleur de la difficulté considérée.

Dans cette démarche, il est essentiel de partir des difficultés telles qu'elles sont identifiées et ordonnées par les ménages pauvres pour améliorer les conditions de vie de la manière la plus pertinente et efficace possible, et pour s'assurer de la participation active des ménages dans la résolution des problèmes.

TABLEAU 12.17
Indicateurs de la dynamique de la pauvreté

Indicateur	Niveau d'analyse	Période d'analyse	Variables intermédiaires à recueillir	Niveau de collecte	Période de collecte
Dimensions de la pauvreté	Pauvre/non-pauvre, rural/urbain, ZAE, région et pays	4 trimestres		Ménage	4 passages
Causes du changement de statut de la pauvreté	Pauvre/non-pauvre, rural/urbain, ZAE, région et pays	2 ans		Ménage	1 passage
Stratégies de lutte contre la pauvreté	Pauvre/non-pauvre, rural/urbain, ZAE, région et pays	2 ans		Ménage	1 passage
Comparaison des indicateurs du profil de pauvreté entre années	Pauvre/non-pauvre, rural/urbain, ZAE, région et pays	Comparaison entre passages de même ordre		Ménage	4 passages
Pourcentage des ménages pauvres aux deux passages	Pauvre/non-pauvre, rural/urbain, ZAE, région et pays	Passages de même ordre		Ménage	4 passages
Pourcentage des ménages pauvres au 1 ^{er} passage et non pauvres au 2 ^e	Pauvre/non-pauvre, rural/urbain, ZAE, région et pays	Passages de même ordre		Ménages	4 passages
Pourcentage des ménages non pauvres au 1 ^{er} passage et pauvres au 2 ^e	Pauvre/non-pauvre, rural/urbain, ZAE, région et pays	Passages de même ordre		Ménages	4 passages
Pourcentage des ménages non pauvres aux deux passages	Pauvre/non-pauvre, rural/urbain, ZAE, région et pays	Passages de même ordre		Ménages	4 passages

LE SYSTÈME D'ENQUÊTES SUR LES CONDITIONS DE VIE DES MÉNAGES ET LE SUIVI DE LA PAUVRETÉ

Le système proposé est basé sur l'articulation de deux enquêtes, que ce soit pour les passages, l'échantillon ou le questionnaire : une Enquête malienne d'évaluation de la pauvreté (EMEP) administrée tous les six ans et une Enquête légère intégrée auprès des ménages (ELIM) administrée à deux reprises entre les EMEP :

- 2001: EMEP1
- 2003: ELIM1
- 2005: ELIM2
- 2007: EMEP2

Les principes généraux qui guident l'EMEP sur les conditions de vie des ménages sont les suivants :

- Il y a une nécessité absolue d'assurer la qualité des résultats et de les documenter, compte tenu de leur utilisation dans le suivi de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Toutes les conditions (taille de l'échantillon, taille du questionnaire, formation, contrôle sur le terrain, assistance technique, correction des données, etc.) sont remplies pour que cette qualité soit assurée.
- La recherche de la comparabilité avec les enquêtes précédentes, pour pouvoir définir les tendances des indicateurs de pauvreté, est essentielle. Cette recherche de comparabilité porte en particulier sur les concepts, les variables et leurs modalités, les méthodes de collecte et l'échantillonnage.
- La cohérence avec les autres enquêtes entreprises au Mali, entre autres l'EDS, le Recensement de l'Agriculture et l'EIM, est assurée. Un plan d'analyse de la pauvreté doit inclure l'ensemble des données collectées.
- Le réalisme est nécessaire, afin de respecter la capacité d'absorption des institutions nationales, d'éviter la fatigue des ménages enquêtés et d'assurer la sortie des résultats selon les échéances désirées par le gouvernement. Ceci influe sur la taille de l'échantillon, la taille du questionnaire, le nombre de passages et l'assistance technique nécessaire au renforcement des capacités humaines nationales.

Les caractéristiques de l'EMEP sont les suivantes :

- L'enquête est représentative au niveau du pays, des milieux urbain et rural, des régions (9) et des zones agroécologiques (ZAE).
- La taille de l'échantillon est de 7 500 ménages et elle est déterminée en fonction des besoins d'analyse exprimés par le gouvernement, des normes statistiques standard pour assurer une représentativité et des tests valables, ainsi que des ressources humaines et financières disponibles.
- L'enquête se déroule en trois passages afin de saisir les variations saisonnières dans les conditions de vie.

- Le questionnaire permet de collecter les données d'enquête nécessaires pour calculer les indicateurs identifiés dans les sections précédentes. Certains choix difficiles doivent être faits pour ne pas trop alourdir le questionnaire et le rendre ainsi difficile à administrer de manière crédible et répétée.
- Les méthodes modernes de saisie et de traitement des données seront utilisées pour accélérer au maximum la sortie des résultats. Les résultats de chaque passage sont analysés en cours d'enquête pour permettre des ajustements aux passages suivants.
- Compte tenu des variations significatives dans la structure de la consommation dans le temps et dans l'espace, dans un pays de la grandeur du Mali, on distingue différents seuils de pauvreté selon le milieu (rural/urbain), la région et la période, même si l'on souhaite par la suite calculer un seuil annuel national de manière pondérée.

Le principal résultat attendu de l'EMEP est un premier profil de pauvreté, y compris une caractérisation des ménages pauvres sur une base nationale à partir de l'ensemble des données concernant tout l'échantillon et tous les passages. Pour préparer une sortie rapide de ce profil, l'ensemble des traitements (correction des données, agrégation, comparaison, etc.) est préparé et testé au fur et à mesure des passages. Par la suite sortiront également des profils régionaux de pauvreté.

Par ailleurs, l'Enquête légère intégrée auprès des ménages (ELIM) va permettre de suivre l'évolution de la pauvreté entre deux Enquêtes de référence. L'ELIM se situe dans le cadre des nouvelles générations d'enquêtes sur les ménages apparues dans les années 1990, combinant méthodes quantitatives et qualitatives pour suivre la pauvreté. Les principes généraux qui guident l'ELIM sont les suivants :

- Il est essentiel de répondre rapidement et fréquemment à différents besoins d'information du gouvernement en matière de conditions de vie et de suivi de la pauvreté, pour permettre à ce dernier de connaître l'évolution de la situation des populations et de prendre les décisions les mieux informées possibles à temps pour aider les populations. Ceci a des implications sur la taille de l'échantillon et du questionnaire, qui doivent rester limitées pour permettre une collecte et une analyse rapides.
- Le caractère léger de l'enquête vise également à respecter les contraintes de ressources humaines et financières des gouvernements, qui sont en mesure de s'approprier ces outils de collecte et d'analyse avec une aide extérieure technique et financière plus réduite que dans le cas d'une enquête lourde. Enfin le caractère léger de l'enquête permet de limiter la fatigue des ménages enquêtés, qui risque d'être particulièrement élevée lors de passages répétés. La taille réduite et ciblée des fiches d'enquête du questionnaire contribue aussi de manière significative à la qualité des réponses recueillies.

- Le calage de l'ELIM sur une enquête de référence permet de bénéficier des acquis de cette enquête lourde et de faire des comparaisons régulières dans le temps sur un certain nombre de variables clés susceptibles de changer rapidement.
- La fréquence des passages et des éditions de l'ELIM, combinée à la rapidité de sortie des résultats, permet des modifications dans le questionnaire, entre autres l'ajout de fiches thématiques pour répondre à des questions spécifiques que se pose le gouvernement à un moment donné.
- Par définition, l'ELIM ne peut atteindre le même niveau de précision et de représentativité sur l'ensemble des variables concernant les divers groupes de population couverts par l'EMEP, compte tenu de la taille plus réduite de l'échantillon. Par contre, elle fournit un profil de pauvreté acceptable à des niveaux plus agrégés et, en sur-échantillonnant certains groupes de répondants, permet à un coût réduit des analyses statistiquement valides sur ces groupes.

Les caractéristiques techniques de l'ELIM sont les suivantes:

- L'enquête est représentative au niveau du pays et des milieux urbain et rural et, selon la taille de l'échantillon et du plan de sondage, au niveau des principales régions et zones agroécologiques (ZAE).
- La taille de l'échantillon est déterminée en fonction des besoins d'analyse exprimés par le gouvernement, des normes statistiques standard pour assurer une représentativité et des tests statistiques valables, des résultats de l'EMEP et, enfin, des ressources humaines et financières disponibles. Elle est comprise entre 2000 et 3000 ménages et tirée comme un sous-échantillon de l'échantillon de l'EMEP.
- Le nombre de passages doit être similaire à celui de l'EMEP, afin de saisir les variations saisonnières dans les conditions de vie. Il est important de se caler sur les périodes de passage de l'EMEP pour permettre des comparaisons pertinentes.
- Afin d'être souple en termes d'administration à des cibles différentes et à des périodes différentes, le questionnaire adopte une structure modulaire comprenant plusieurs fiches d'enquête. La majorité d'entre elles sont des fiches simplifiées de l'EMEP, qui se concentrent sur des indicateurs pertinents et discriminants de la pauvreté au Mali et susceptibles de changer annuellement. De plus, des fiches portant sur des thématiques précises auprès de groupes ciblés sont ajoutées de manière ponctuelle en fonction des besoins d'information exprimés par le gouvernement.
- Enfin, un module qualitatif est également inclus pour mieux comprendre la dynamique de la pauvreté. Son objectif est de recueillir de l'information ordinaire (identification et ordonnancement) sur les causes de la pauvreté et les stratégies des ménages au cours de l'année passée. Ceci aide à expliquer pourquoi certains ménages sont sortis de la pauvreté, tandis que d'autres y sont restés ou entrés. Ce module qualitatif aide donc à mieux comprendre les résultats quantitatifs.

- Comme pour l'EMEP, les méthodes modernes de saisie et de traitement des données sont utilisées pour accélérer au maximum la sortie des résultats.
Les résultats attendus de l'ELIM sont les suivants:
- Un bulletin d'information sur l'évolution de la pauvreté après chaque passage et une mise à jour annuelle du profil de pauvreté national sur la base de l'évolution des indicateurs pertinents et discriminants de la pauvreté au Mali;
- Des notes thématiques sur des questions d'intérêt spécifiques pour le gouvernement.

Ces enquêtes étant en cours d'élaboration et de démarrage, il n'est pas encore possible de tirer des leçons de l'expérience malienne dans ce domaine. Cependant, le système d'enquêtes sur les ménages que le Mali entend mettre en œuvre, paraît des plus pertinents dans le contexte de la mise en œuvre de la SNLP et du CSLP.

RÉFÉRENCES

- Aho, G., S. Larivière et F. Martin (1997) *Manuel d'analyse de la pauvreté. Application au Bénin*. PNUD/Université Nationale du Bénin/Université Laval, Québec.
- Dubois, J.-L. et D. Blaizeau (1989) *Connaitre les conditions de vie des ménages dans les pays en voie de développement*, 3 tomes, Ministère de la Coopération et du Développement, Paris.
- Foster, J.E., J. Greer et E. Thorbecke (1984) «A class of decomposable poverty measures», *Econometrica*, 52: 761-66.
- Lambert, P.J. et S.P. Jenkins (1997) «Three poverty curves with an analysis of UIC poverty trends», *Oxford Economic Papers*, 49; 317-327.
- Kankwenda, M., J.-L. Grégoire, H. Legros et H. Ouédraogo (1999) PNUD, *La lutte contre la pauvreté en Afrique Subsaharienne*, Économica, Paris.

ANNEXE 12.1
Les principales enquêtes pertinentes pour le suivi des conditions de vie des ménages, réalisées, en cours ou planifiées, au Mali

1. Variable pertinentes

Enquête	Etat	Champ (Objectif et variables)	Variables pertinentes sur les conditions de vie
Enquête Budget-Consommation de 1988-1989	Réalisée	Structure des dépenses des ménages	Revenus Accès aux services sociaux de base
Enquête sur le Secteur Informel de 1998-1989	Réalisée	Structure de l'emploi et du chômage	Revenus tirés de l'activité
Enquête Malienne de Conjoncture Economique et Sociale de 1994	Réalisée	Profil de pauvreté	Revenus Accès aux services sociaux de base
Enquête de Démographie et de Santé de 1995-1996	Réalisée	Analyse de la fécondité des femmes, et santé de la mère et des enfants	Nutrition des enfants Accès à l'éducation et à la santé
Enquête sur les Dépenses des Ménages de la Capitale de 1996	Réalisée	Dépenses de consommation selon les grands postes	Dépenses des ménages
Enquête à Indicateurs Multiples de 1996	Réalisée	Analysé de la situation de la mère et de l'enfant	Nutrition des enfants Accès à l'éducation et à la santé
Enquête Agricole de Conjoncture annuelle depuis 1964	Réalisée jusqu'en 1998	Détermination de la production agricole	Équipement agricole des exploitations Prix au producteur des spéculations Niveau de consommation des intrants agricoles
Recensement Général de la Population de 2000	Réalisée sur le terrain (en cours d'exploitation)	Variables démographiques, équipements sociaux de base des villages	Rien de spécifique
Recensement Général de l'Agriculture de 2000	En cours de préparation	Détermination de la production agricole	Équipement agricole des exploitations Prix au producteur des spéculations Niveau de consommation des intrants agricoles
Enquête Malienne de Conjoncture Economique et Sociale de 2000	En cours de préparation	Profil de pauvreté	Revenus Accès aux services sociaux de base

2. Autres caractéristiques

Enquête	Couverture spatiale	Accessibilité	Comparabilité	Échantillon
Enquête Budget-Consommation de 1988-1989	Nationale	- Rapports d'analyses - Bases de données en format SPSS et Ariel	Zones agroclimatiques et régions administratives	8 000 ménages
Enquête sur le Secteur Informel de 1998-1989	Nationale	- Rapports d'analyses - Bases de données en format STATA et ISSA	Régions administratives	10 222 ménages
Enquête de Conjoncture Économique et Sociale de 1994	Nationale	- Rapports d'analyse - Bases de données en format SPSS et Ariel	Zones agroclimatiques et régions administratives	10 000 ménages
Enquête de Démographie et de Santé de 1995-1996	Nationale	- Rapports d'analyses - Bases de données en format ISSA	Régions administratives	9 000 femmes de 15 à 49 ans et 3 000 hommes de 15 à 59 ans
Enquête sur les Dépenses des Ménages de la Capitale de 1996	Bamako	- Rapport d'analyse - Bases de données en format SPSS et Ariel	Pays de l'UEMOA	1 008 ménages en 4 vagues de 252 chacune
Enquête à Indicateurs Multiples de 1996	Nationale	- Rapport d'analyse - Bases de données en format EPI-INFO	Régions administratives	9 700 ménages
Enquête Agricole de Conjoncture annuelle depuis 1964	Nationale	- Rapport annuel d'analyse - Bases de données en format SPSS	Régions administratives Pays du CILSS	2 500 exploitations
Recensement Général de la Population de 1998	Nationale	- En cours de saisie informatique sous format IMP	Régions administratives Cercles Arrondissements Communes	Exhaustif
Recensement Général de l'Agriculture de 2000	Nationale	- Bases de données en format SPSS	Régions administratives Cercles	7 500 exploitations
Enquête de Conjoncture Économique et Sociale de 2000	Nationale	- Bases de données en format SPSS	Régions administratives Cercles (éventuellement)	10 000 ménages

Source : DNSU/CDDH

CHAPITRE 13

DISPOSITIF DE SUIVI D'EXÉCUTION D'UNE STRATÉGIE NATIONALE DE LUTTE CONTRE LA AUVRETÉ

SYLVAIN LARIVIÈRE, FRÉDÉRIC MARTIN ET ALY DIALLO

INTRODUCTION

Les dispositifs de suivi d'exécution sont des outils indispensables à la gestion de projets et de programmes. Pour rendre les programmes de réduction de la pauvreté plus performants, il faut être en mesure de fournir, sur une base permanente, des informations sur le degré de réalisation des objectifs de la SRP aux intervenants concernés, soit : 1) les agences qui exécutent des interventions de réduction de la pauvreté; 2) les pouvoirs publics aux niveaux régional et central; 3) les bailleurs de fonds impliqués dans la SRP. Un dispositif de suivi d'exécution efficace permet de repérer rapidement les décalages par rapport aux objectifs à atteindre afin que des mesures correctives puissent être prises rapidement.

Ce chapitre a pour objectif de présenter une démarche méthodologique permettant de mieux faire le suivi d'exécution de programmes et de projets de réduction de la pauvreté. Il propose de présenter : 1) le contexte actuel du Mali en termes de méthodologies existantes de suivi d'exécution, avec leurs forces et leurs faiblesses; 2) la démarche méthodologique adoptée au Mali pour le suivi d'exécution de la SNLP; 3) les défis à relever pour l'avenir.

LE SUIVI D'EXÉCUTION DE PROJETS ET LE SUIVI SECTORIEL

Le Mali est en plein processus d'opérationnalisation de la SNLP. La définition des objectifs spécifiques mesurables (OSM) de la SNLP est à la phase finale, celle de la validation des (OSM) quant à leur réalisme financier par rapport à la matière des politiques du CSLP. Le gouvernement et les partenaires au développement ont convenu de la nécessité de mettre en place un système de suivi-évaluation de la SRP.

Le dispositif de suivi d'exécution de la SRP constitue l'une des quatre composantes du système (voir la figure 10.4 du chapitre 10).

Quant au dispositif de suivi d'exécution de la SNLP, il a été retenu qu'il ne doit pas bouleverser fondamentalement les dispositifs de suivi d'exécution existants, mais plutôt les compléter pour permettre le suivi de la SNLP. Pour assurer le départ des acquis des ministères dans ce domaine, une étude diagnostique des systèmes de suivis existants a été réalisée par un consultant national. Ce rapport diagnostic présente deux types de systèmes de suivi : le suivi des projets et le suivi des objectifs sectoriels.

Le suivi des projets et des programmes

Le suivi des projets et des programmes relève de la responsabilité de la Direction Nationale du Plan (DNP) qui a conçu des fiches à cet égard. Ces fiches contiennent les informations nécessaires à l'élaboration du Budget Spécial d'Investissement (BSI) et du Programme Triennal d'Investissement (PTI).

Les fiches sont envoyées aux Cellules de Planification et de Statistique (CPS) sectorielles et aux Directions des Affaires Financières (DAF), qui les font parvenir aux directions nationales des ministères. À leur tour, ces directions transmettent les fiches aux services régionaux et aux projets et programmes. Une fois remplies, les fiches sont retournées à la DNP pour analyse et traitement. Le BSI et le PTI sont élaborés sur la base de ces fiches. La sélection des projets et des programmes fait l'objet de réunions d'arbitrage présidées par la DNP. Cette sélection repose essentiellement sur les disponibilités financières du Mali et de ses partenaires au développement.

Le remplissage des fiches pose de nombreux problèmes :

- a) Les fiches sont souvent mal remplies et les informations, incomplètes. Par exemple, les situations de décaissement manquent ; les fiches des projets à actualiser sont retournées sans que les données ne soient actualisées ; les fiches des projets basés dans les régions sont les plus mal remplies ;
- b) Les fiches sont retournées avec du retard ;
- c) En général, le recensement des projets n'est pas exhaustif. C'est notamment le cas des projets exécutés par les ONG ;
- d) Les ministères ne présentent pas le bilan physique des projets ;
- e) La chaîne de remplissage des fiches (DNP-CPS/DAF-Directions Nationales sectorielles-Projets) est trop longue et peu efficace ;
- f) Les fiches continuent à être envoyées physiquement dans les régions, alors qu'elles pourraient l'être par courrier électronique pour gagner du temps ;
- g) Le temps donné aux CPS/DAF pour envoyer les fiches de suivi trimestriel et les retourner à la DNP (15 jours) est insuffisant, surtout pour les projets localisés dans les régions.

Par rapport à la SRP, les fiches de BSI et de PTI présentent certaines insuffisances:

- a) Les fiches ne font pas ressortir de façon précise les objectifs de lutte contre la pauvreté;
- b) La programmation et la sélection des projets sont basées principalement sur les ressources budgétaires disponibles et les financements extérieurs; les critères de lutte contre la pauvreté ne sont pas explicitement pris en compte;
- c) Le suivi est surtout financier, car les données des réalisations physiques sont rarement disponibles.

En vue de garantir un bon suivi d'exécution des projets et des programmes d'une part, et de la lutte contre la pauvreté d'autre part, il faut prendre des dispositions pour:

- Résoudre les nombreux problèmes liés au remplissage des fiches;
- Élaborer des critères de lutte contre la pauvreté à prendre en compte dans le choix des projets et des programmes lors des réunions d'arbitrage présidées par la DNP;
- Veiller à ce que les nouveaux projets et programmes poursuivent des objectifs spécifiques mesurables de lutte contre la pauvreté;
- Rendre disponibles les données sur les réalisations physiques.

Le suivi des objectifs sectoriels

Le suivi des objectifs sectoriels est assuré en général par les directions nationales, qui élaborent des rapports annuels d'activités. On tient généralement des réunions annuelles pour faire le bilan des activités, élaborer et adopter les nouveaux programmes.

La plupart du temps, les objectifs sectoriels de lutte contre la pauvreté ne sont pas traduits en OSM et sont donc difficiles à suivre. Cependant, dans certains départements ministériels, notamment ceux chargés de la santé, de l'éducation et du développement rural, des OSM peuvent être suivis grâce aux fiches élaborées à cette fin.

Il n'existe pas de rapports spécifiques de suivi périodiques précédant les rapports d'activités semestriels ou annuels.

Les systèmes de suivi présentent également certaines insuffisances par rapport aux besoins de suivi de la SRP:

- a) Les objectifs sectoriels ne sont généralement pas traduits en objectifs spécifiques mesurables de lutte contre la pauvreté. Des données sont disponibles, mais ne permettent pas de savoir en quoi elles contribuent à lutter contre la pauvreté;
- b) Les réalisations ne sont pas comparées aux objectifs pour calculer le taux de réalisation et analyser les écarts. Les chiffres de réalisation sont comparés, dans beaucoup de cas, aux chiffres des années précédentes;

- c) Les données sur les activités des ONG sont insuffisantes. Sur 1 252 ONG, 230 seulement envoient leur rapport annuel au service responsable de la coordination des ONG, et ces rapports ne permettent pas d'évaluer leur contribution à la lutte contre la pauvreté.

Il faut prendre des dispositions pour corriger ces insuffisances et traduire les objectifs sectoriels en OSM. En outre, les objectifs sectoriels doivent faire l'objet d'un suivi semestriel sanctionné par un rapport.

Par ailleurs, l'étude diagnostique a identifié plusieurs besoins, entre autres: 1) une formation méthodologique de suivi d'exécution des interventions dans le cadre de la SRP; 2) la nécessité de faire revoir les outils des projets par la DNP pour en améliorer l'efficacité; 3) la nécessité d'un dispositif de collecte d'informations spécifique à la SRP.

LA DÉMARCHE PROPOSÉE POUR LE SUIVI D'EXÉCUTION DE LA SRP

Pour s'assurer d'un langage commun en matière de suivi d'exécution, il est important de différencier certains concepts:

- Le suivi d'exécution est différent de l'évaluation d'exécution. Le premier représente un tableau de bord qui permet de suivre quelques indicateurs clés de l'état d'avancement de l'exécution d'une stratégie, d'un programme ou d'un projet de manière régulière, afin de pouvoir faire le point rapidement et d'apporter les ajustements éventuels nécessaires. L'évaluation d'exécution implique une analyse plus en profondeur de l'état d'avancement d'une stratégie, d'un programme ou d'un projet et ce, de manière plus ponctuelle.
- Le suivi d'exécution de projet est différent du suivi d'exécution de la SRP. Le suivi d'exécution de projet s'intéresse au degré de réalisation des différentes activités du projet en question. Le suivi d'exécution de la SRP se réfère: i) à l'évaluation du degré de réalisation des OSM des axes stratégiques de la SRP et des actions prioritaires à l'intérieur de ces axes, à certaines dates fixées comme horizons temporels et ii) au suivi des allocations budgétaires du gouvernement et des partenaires au développement en conformité avec les actions prioritaires de la SRP.
- Le suivi d'exécution de la SRP est différent du suivi des conditions de vie des ménages et de la pauvreté, même si une partie des indicateurs est commune aux deux systèmes de suivi. Pour ce qui est du suivi d'exécution de la SRP, on cherche entre autres à connaître le degré de réalisation des OSM. Or, certains de ces OSM portent sur des indicateurs de conditions de vie. Il y a donc une zone d'intersection entre les deux systèmes de suivi qu'il faut définir avec précision pour éviter toute duplication d'effort.

Le suivi d'exécution de la SRP consiste d'abord à suivre le degré de réalisation des OSM aux horizons temporels fixés et à mesurer les écarts entre le niveau désiré (OSM) et le niveau obtenu pour pouvoir, si nécessaire, procéder à des ajustements dans les interventions de réduction de la pauvreté. Par définition, un OSM

correspond à un niveau souhaité pour un indicateur lié au bien-être de la population. Pour mettre en place le système de suivi d'exécution, il faut donc préciser le mode de calcul de chaque indicateur utilisé, en remplissant une fiche selon le format de la figure 13.1. Chaque indicateur est lui-même calculé en général à partir de plusieurs variables, dont il faut préciser les caractéristiques dans une fiche selon le format de la figure 13.2. Une application fictive est présentée pour l'indicateur « Taux de vaccination des enfants de moins de 2 ans ». Ce travail est fait une seule fois lors de la conception du système de suivi d'exécution.

Le suivi d'exécution de la SRP implique également un suivi des allocations budgétaires du gouvernement et des partenaires au développement aux actions prioritaires de la SRP. Des fiches assez similaires à celle du suivi des OSM seront utilisées à cette fin.

FIGURE 13.1
Description d'un indicateur donné de suivi d'exécution de la SRP (fiche 1)

Indicateur:	
Axe stratégique:	
Action prioritaire:	
Objectif spécifique mesurable:	
Définition:	
Département ministériel concerné:	
Unité:	
Liste des variables entrant dans le calcul de l'indicateur:	
Méthode de calcul:	
Couverture géographique:	
Groupe cible:	
Date de production:	
Période couverte:	
Niveau au 31 décembre 1999:	
OSM au 31 décembre 2000:	
OSM au 31 décembre 2001:	
OSM au 31 décembre 2002:	
Cocher si l'indicateur est aussi utilisé pour le suivi des conditions de vie:	<input type="checkbox"/>

FIGURE 13.2
Variables entrant dans le calcul d'un indicateur donné de suivi d'exécution de la SRP (fiche 2)

Variables entrant dans le calcul d'un indicateur donné de suivi d'exécution de la SRP		Validation par la DSNI (cachet)	
Variable	Unité	Date de référence	Institution responsable de la production de la variable
Indicateur de suivi d'exécution de la SRP			
Action stratégique			
Action prioritaire			
Objectif spécifique mesurable			
Département ministériel concerné			
Variables entrant dans le calcul d'indicateur			
Contributeur			
Source de données de la variable			
Groupe cible			
Date de production			

Cocher si la valeur de la variable doit être validée par la DSNI.

FIGURE 13.3

Exemple de formulaire 1 rempli pour un indicateur de santé

Indicateur: Taux de vaccination des enfants de moins de 2 ans

Axe stratégique: 6

Action prioritaire: 3

Objectif spécifique mesurable: Assurer la vaccination d'au moins 70% des enfants de moins de 2 ans dans les villages, quartiers ou régions disposant d'un centre de santé

Département ministériel concerné: Ministère de la Santé

Définition: Proportion d'enfants de moins de 2 ans ayant reçu au moins un vaccin dans un centre de santé dans un quartier, un village ou une région.

Unité: %

Liste des variables entrant dans le calcul de l'indicateur:

X: Nombre d'enfants de moins de 2 ans ayant reçu au moins un vaccin du centre de santé et vivant dans un village, un quartier ou une région disposant d'un centre de santé

Y: Nombre d'enfants de moins de 2 ans vivant dans un village, un quartier ou une région disposant d'un centre de santé

Méthode de calcul:

$$\text{VACCIN} = X * 100 / Y$$

Couverture géographique: Région centre

Groupe cible: Enfants de moins de 2 ans

Date de production: Avril 2001

Période couverte: Août 2001

Niveau au 31 décembre 1999: 25 %

OSM au 31 décembre 2000: 35 %

OSM au 31 décembre 2001: 40 %

OSM au 31 décembre 2002: 45 %

Cocher si l'indicateur est aussi utilisé pour le suivi des conditions de vie: X

FIGURE 13.4
Exemple de fiche 2 remplie: Variables entrant dans le calcul de l'indicateur de vaccination des enfants de moins de 2 ans

Indicateur de suivi d'exécution de la SNP: taux de vaccination des enfants de moins de 2 ans (VACCIN)	Axe stratégique 6: Action prioritaire 3: Objectif spécifique mesurable: Assurer la vaccination d'au moins 70 % des enfants de moins de 2 ans dans les villages, quartiers, ou régions	Ministère de la Santé	Ministère de la Santé	Ministère de la Santé	Ministère de la Santé	Ministère de la Santé	Ministère de la Santé	Ministère de la Santé
Variables entrant dans le calcul de l'indicateur	Unité de la variable	Source de données de la variable	Couverture géographique	Groupe cible	Date de production	Date de référence pour la production couverte	Institution responsable de la production de la variable	Validation par DSNU (cocher)
Enfants de moins de 2 ans vaccinés (X)	Nombre d'enfants	Ministère de la Santé	Village ou quartier disposant d'un centre de santé	Enfants de moins de 2 ans	30 sept. de l'année en cours	30 juin de l'année en cours	Ministère de la santé	<input checked="" type="checkbox"/>
Enfants de moins de 2 ans	Nombre d'enfants	Ministère de la Santé	Village ou quartier disposant d'un centre de santé	Enfants de moins de 2 ans	30 sept. de l'année en cours	30 juin de l'année en cours	Ministère de la santé	<input checked="" type="checkbox"/>

(1) Cocher si la valeur de la variable doit être validée par la DSNU.

Lorsqu'on a bien précisé les indicateurs de suivi pertinents et les variables entrant dans leur calcul, il s'agit de remplir le tableau de bord de suivi d'exécution de la SNLP une fois par année selon le format des tableaux 13.1, 13.2 et 13.3, respectivement pour les années 2000, 2001 et 2002.

Le tableau 13.1 reprend, sur les lignes, les OSM de chaque axe stratégique, puis les OSM de chaque action prioritaire comprise dans chaque axe stratégique. Dans les colonnes, après avoir rappelé l'unité de mesure de l'indicateur, on précise le niveau réel à l'année de référence (30 décembre 1999), puis dans les trois colonnes subséquentes, le niveau prévu, le niveau réel atteint et l'écart entre les deux pour l'horizon considéré (2000). Les tableaux 13.2 et 13.3 sont conçus selon le même principe, avec une année d'observation de plus et un horizon temporel décalé d'un an à chaque fois.

En pratique, le dispositif de suivi d'exécution de la SNLP comprend plusieurs tableaux, compte tenu du nombre d'OSM à suivre (environ 150).

TABLEAU 13.1
Tableau de bord du suivi d'exécution de la SRP
par département ministériel en 2000

Département ministériel :	Axe stratégique	OSM des axes stratégiques	Action prioritaire	OSM des actions prioritaires	Unité	Niveau de l'indicateur			
						31-12-99 Rét.	Prévu	Réel	Ecart
	Axe stratégique 1 (AS1)	OSM1 de l'ASI							
		OSM 2 de l'ASI							
		Etc.							
			Action prioritaire 1 (AP1)	OSM 1 de l'AP1					
				OSM 2 de l'AP1					
				Etc.					
			Action prioritaire 2 (AP2)	OSM 1 de l'AP2					
				OSM 2 de l'AP2					
				Etc.					
	Axe stratégique 2 (AS2) (etc.)								

TABLEAU 13.2
Tableau de bord du suivi d'exécution de la SRP
par département ministériel en 2001

Département ministériel :	Axe stratégique	OSM des axes stratégiques	Action prioritaire	OSM des actions prioritaires	Unité	Niveau de l'indicateur		
						31-12-99 Reel	31-12-00 Réel	31-12-01 Prévu Réel
Axe stratégique 1 (AS1)	OSM1 de l'AS1							
	OSM 2 de l'AS1							
	Etc.							
		Action prioritaire 1 (AP1)	OSM 1 de l'API	OSM 1 de l'API				
			OSM 2 de l'API	OSM 2 de l'API				
			Etc.	Etc.				
		Action prioritaire 2 (AP2)	OSM 1 de l'AP2	OSM 1 de l'AP2				
			OSM 2 de l'AP2	OSM 2 de l'AP2				
			Etc.	Etc.				
Axe stratégique 2 (AS2) (etc.)								

TABLEAU 13.3
Tableau de bord du suivi d'exécution de la SRP
par département ministériel en 2002

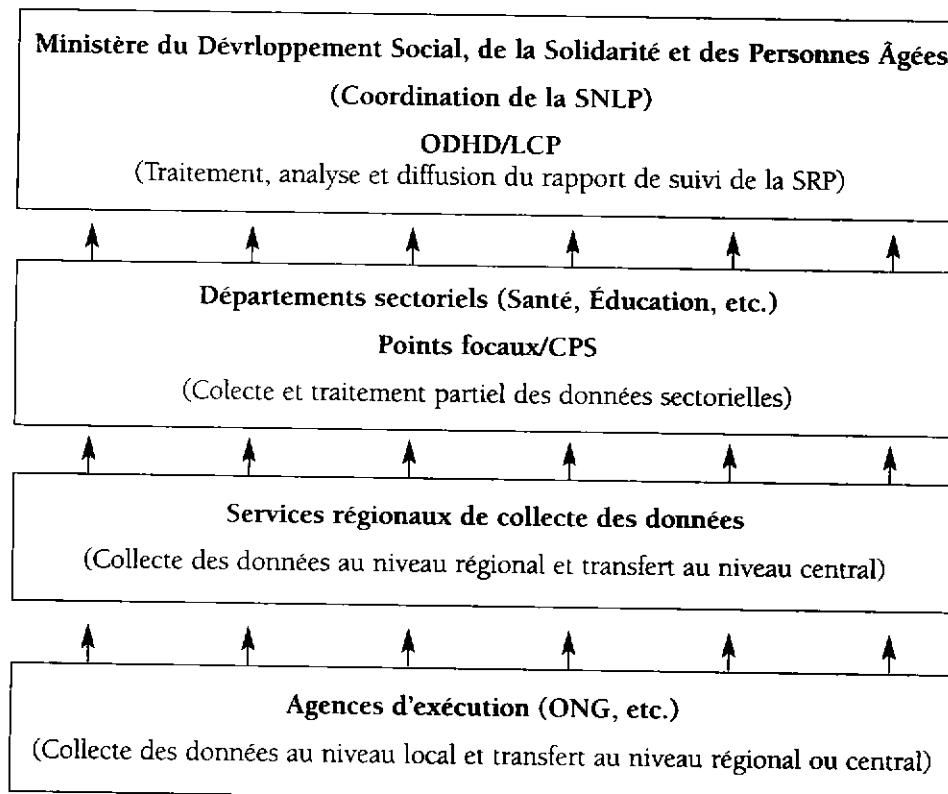
Département ministériel :

Axe stratégique	OSM des axes stratégiques	Action prioritaire	OSM des actions prioritaires	Unité	Niveau de l'indicateur		
					31-12-99 Réel	31-12-00 Réel	31-12-01 Prévu
Axe stratégique 1 (AS1)	OSM 1 de l'AS1						
	OSM 2 de l'AS1						
	Etc.						
Axe stratégique 2 (AS2) (etc.)	Action prioritaire 1 (AP1)	OSM 1 de l'AP1					
		OSM 2 de l'AP1					
		Etc.					
	Action prioritaire 2 (AP2)	OSM 1 de l'AP2					
		OSM 2 de l'AP2					
		Etc.					

Quant au cadre institutionnel de fonctionnement, le Ministère du Développement Social, de la Solidarité et des Personnes Âgées (MDSSPA) est responsable de la coordination du suivi d'exécution de la SNLP dans les différents départements sectoriels concernés et la société civile. L'ODHD-LCP, qui relève du MDSSPA, est chargé de l'analyse des données et de la rédaction du rapport annuel sur le suivi d'exécution de la SRP.

Les points focaux des différents ministères sectoriels et la société civile sont responsables de l'élaboration des indicateurs de suivi d'exécution, avec l'appui du MDSSPA et de l'ODHD-LP, et de la collecte des données nécessaires au suivi des indicateurs. Les points focaux s'appuient sur les différentes structures de collecte des données existantes (CPS, directions régionales, etc.) pour recueillir les informations. Les différentes données recueillies sont, si nécessaire, validées par la DNSI. La figure 13.5 présente le cadre institutionnel, incluant les principales institutions impliquées et la direction dans laquelle circulent les informations.

FIGURE 13.5
Acteurs impliqués dans le système de suivi d'exécution de la SRP



Pour pouvoir répondre à temps aux besoins d'information du dispositif de suivi d'exécution exprimés dans la fiche 2, un système d'information pour la gestion (SIG) (*Management Information System* ou MIS) doit être conçu et mis en place pour décrire le flux d'information et préciser les différentes étapes du travail (collecte, traitement, jusqu'au destinataire final), les périodes, et les institutions responsables.

LES DÉFIS À RELEVER EN MATIÈRE DE SUIVI D'EXÉCUTION DE LA SRP

Le dispositif de suivi d'exécution étant en cours d'élaboration et de démarrage, il n'est pas encore possible de tirer des leçons de l'expérience malienne dans ce domaine. Cependant, on peut identifier certaines difficultés potentielles pour lesquelles il faut trouver des solutions.

- L'obtention des informations dans les différents départements ministériels. En effet, dans certains secteurs, nombre de données importantes ne sont pas systématiquement recueillies. Lorsqu'elles existent, elles ne correspondent pas nécessairement aux interventions ou aux groupes bénéficiaires cibles. À partir de l'introduction du dispositif du suivi, il faut assurer systématiquement la collecte des informations pertinentes.
- Le manque de compétences techniques des ressources humaines en matière de suivi d'exécution. Le renforcement des capacités doit être une priorité afin d'améliorer les compétences des cadres nationaux chargés de la collecte, du traitement et la diffusion de l'information.
- Le manque de cohérence des différents systèmes de suivi d'exécution des ministères. Il est important d'adopter un dispositif de suivi d'exécution concernant spécifiquement la SRP, tel qu'il est présenté dans ce chapitre, et d'assurer la participation de tous les ministères concernés et la concertation entre eux.
- La perception du dispositif de suivi d'exécution par certains intervenants, qui peuvent le considérer comme une forme de contrôle de leurs performances. Il y a alors un risque de rétention de certaines informations.
- La surcharge possible du personnel responsable du travail supplémentaire lié au suivi d'exécution de la SRP. Pour éviter cette surcharge, le dispositif de suivi d'exécution doit inclure un nombre minimum d'indicateurs, ce qui a donc des conséquences directes sur le nombre d'OSM à retenir dans le cadre de la SRP. Il faut aussi choisir un moment de l'année pour les activités de suivi d'exécution qui corresponde le plus possible à une période creuse pour le personnel chargé du suivi. Il faut cependant respecter les échéances communes de production du tableau de bord (par exemple, à la même période que le PIP ou au mois d'octobre). Dans ce sens, un calendrier précis des activités de chaque acteur impliqué dans le système de suivi doit être mis au point de manière participative.

CHAPITRE 14

ÉVALUATION D'IMPACT D'UNE STRATÉGIE DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

SYLVAIN LARIVIÈRE, FRÉDÉRIC MARTIN, MARIE-HÉLÈNE BOILY
ET RENATA LOK DESSALLIEN

INTRODUCTION

Le gouvernement du Mali et les partenaires au développement ont convenu de la nécessité de mettre en place un système d'évaluation d'impact de la SRP. Ce système est l'une des trois composantes du système de suivi-évaluation de la SRP (voir figure 10.3, au chapitre 10).

L'évaluation d'impact est un domaine relativement complexe qui est devenu une des priorités des gouvernements et des bailleurs de fonds préoccupés par les résultats de leurs interventions et de leurs politiques de réduction de la pauvreté. Dans le cadre d'une SRP, elle a pour but de fournir aux décideurs des informations détaillées sur l'impact de cette stratégie sur les conditions de vie des ménages, en particulier des ménages pauvres.

L'évaluation de l'impact global de la SRP est extrêmement difficile à réaliser, dans la mesure où on ne peut pas contrôler les facteurs autres que la SRP qui influencent les conditions de vie des ménages. Par définition, on ne peut pas avoir de groupe témoin au niveau national, à moins de comparer avec un pays voisin. Cette solution est discutable, puisque le pays voisin a ses propres politiques économiques et sociales et que les conditions initiales ne sont jamais exactement comparables.

Quelles sont les options? On peut faire une approximation de l'impact global: 1) en suivant l'évolution des conditions de vie à l'aide du système de calcul d'indicateurs agrégés du bien-être, et du système d'enquêtes sur les ménages; 2) en analysant

l'impact de certaines politiques et interventions types représentatives¹ (cette évaluation, tout en posant des défis méthodologiques, est plus facile à mener qu'une évaluation de la stratégie globale, dans la mesure où l'on peut plus facilement identifier un groupe témoin, ou *counterfactual*) ; 3) en triangulant l'information provenant des trois composantes du système de suivi-évaluation de la SRP ; 4) en réalisant une analyse qualitative des principaux facteurs pouvant influencer les conditions de vie des ménages ; 5) en réalisant des analyses économétriques en série chronologique permettant de vérifier si la SRP est corrélée avec un changement structurel dans l'évolution des conditions de vie des ménages². La réflexion méthodologique et l'expérimentation pratique sont encore largement à faire dans ce domaine.

Au Mali, comme dans beaucoup de pays, on retrouve de nombreuses évaluations de programmes et de projets. Très peu sont de véritables évaluations d'impact. Plusieurs études se révèlent une collection d'anecdotes plus ou moins représentatives. D'autres mesurent de manière plus rigoureuse l'évolution des conditions de vie après une intervention de réduction de la pauvreté, mais elles attribuent de manière erronée l'intégralité du changement observé à l'intervention, sans contrôler les facteurs externes.

Une étude en cours qui cherche à mesurer l'impact de la microfinance de manière plus rigoureuse, tout en restant légère, est l'étude d'évaluation d'impact du réseau Nyèsigiso de caisses d'épargne et de crédit. Cette étude cherche à connaître l'impact de l'accès à des services financiers sur les conditions de vie des ménages, la performance des microentreprises et le développement communautaire. Elle utilise la méthode NOC, qui combine des approches de mesure nominale, ordinale et cardinale d'impacts (voir section suivante).

Le choix des interventions dont l'impact sera évalué doit être fait avec rigueur. En effet, une évaluation d'impact, même légère, reste une opération assez coûteuse qui ne peut être répétée un grand nombre de fois. Baker (2000) estime que le coût moyen des évaluations d'impact menées à la Banque Mondiale est de 433 000 \$. Même si ce coût pouvait être réduit de moitié dans le cas d'une évaluation légère, on parle quand même de montants considérables. On peut penser à évaluer par exemple des interventions dans des domaines clés d'intervention pour réduire la pauvreté, tels qu'une intervention à caractère économique (projet d'activités génératrices de revenus), une intervention à caractère financier (programme de microfinance) et une intervention à caractère social (programme en éducation ou en santé).

Ce chapitre a pour objectif de présenter une démarche méthodologique permettant d'évaluer des impacts d'interventions types de réduction de la pauvreté sur

1. Une politique ou une intervention type doit être particulièrement représentative de ce qui se fait en matière de lutte contre la pauvreté. Pour plus de détails sur les critères de choix des interventions types, voir le chapitre 3.

2. Dans une telle analyse, on régressera un indicateur de condition de vie ou de pauvreté sur plusieurs facteurs explicatifs, dont des variables liées à la mise en œuvre effective de la SRP.

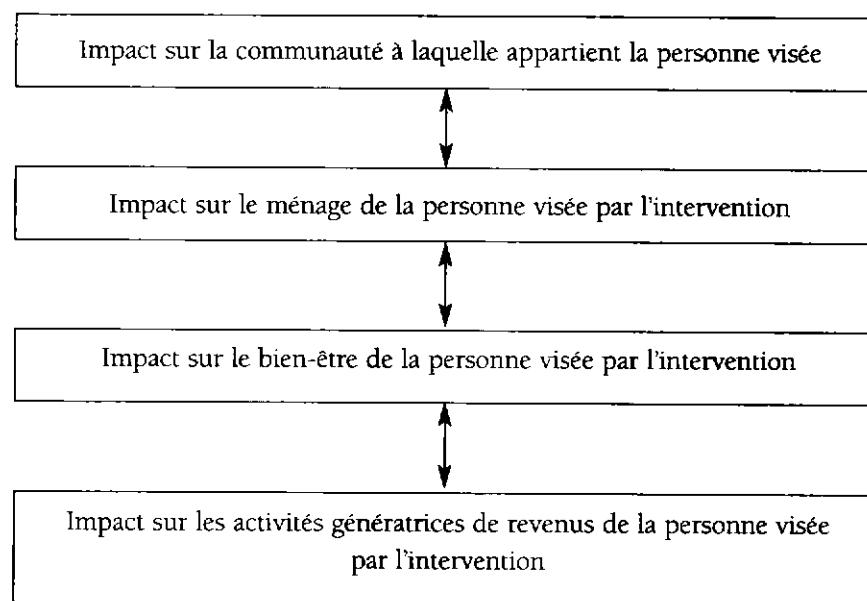
les conditions de vie des ménages. À la fin du chapitre, le lecteur connaîtra les principales options méthodologiques en termes d'évaluation d'impact et sera sensibilisé aux principaux défis à relever en la matière³.

LE CHOIX DES VARIABLES D'IMPACT

Les niveaux d'analyse

Quatre niveaux d'analyse sont envisageables dans le cadre d'études d'évaluation d'impact d'interventions types sur leurs groupes cibles (figure 14.1). Il s'agit du niveau de l'entreprise (ou de l'activité génératrice de revenus), du niveau individuel de la personne visée par l'intervention, du niveau de son ménage et du niveau de sa collectivité (village, quartier, région, voire pays pour les interventions majeures à caractère national).

FIGURE 14.1
Niveaux d'analyse possibles dans une évaluation d'impact



3. Il est important de souligner que l'évaluation d'impact de la SNLP n'a pas encore été conduite au Mali. Il s'agit de propositions qui ont été discutées, mais qui seront appliquées à partir de 2001.

Les études d'évaluation d'impact ne tiennent pas toujours compte de ces quatre niveaux ou n'accordent pas nécessairement le même poids à tous les niveaux. Les niveaux couverts dépendent des objectifs de l'intervention et de l'étude, de la disponibilité des données, du budget alloué à l'étude, de la durée de l'étude, etc. Dans le cadre de l'évaluation d'impact de la SRP, il est proposé d'évaluer quelques interventions types menées dans le cadre de cette stratégie. Selon le domaine économique, financier ou social dans lequel se situe chaque intervention retenue, on pourra s'intéresser aux impacts sur les activités économiques de la personne visée par l'intervention, ses conditions de vie, les conditions de vie de son ménage, le développement de la collectivité ou une combinaison de ces impacts. Les indicateurs choisis dépendront aussi des impacts attendus de chaque intervention. Néanmoins, beaucoup d'études réalisées actuellement s'inspirent du modèle de portefeuille du ménage mis au point par le projet AIMS⁴ financé par l'USAID et qui tente d'évaluer les impacts d'interventions en microfinance à ces quatre niveaux en mettant l'accent sur le niveau du ménage (Hulme, 1997; McNelly et Lippold, 1998).

Les impacts attendus à chaque niveau

Les types d'impacts attendus à chaque niveau d'analyse sont présentés ci-dessous:

- *Au niveau des activités génératrices de revenu des groupes cibles*

Les impacts attendus de l'intervention mise en place peuvent être :

1. L'augmentation du nombre, de la diversité et de la taille des activités génératrices de revenus mesurée par le chiffre d'affaires annuel, le nombre d'emplois ou la valeur des actifs;
2. Le changement technologique des activités productives et l'amélioration de la productivité mesurés par l'utilisation d'intrants, d'équipement, de nouveaux procédés, etc., ainsi que l'amélioration du rendement (à l'hectare, par unité de travail);
3. L'amélioration de la performance financière de l'activité génératrice de revenus, en particulier quant à la rentabilité et à la liquidité à court et à long terme;
4. La réduction du risque par l'augmentation du nombre de clients, de types de clients et de lieux de vente, du nombre de fournisseurs, de types de fournisseurs et de lieux d'approvisionnement, et de la stabilité des revenus dans le temps;
5. L'amélioration de la capacité d'entrepreneuriat.

4. Assessing the Impacts of Microfinance Services.

- *Au niveau du bien-être individuel des groupes cibles*

On peut s'attendre à ce que l'intervention conduise à une augmentation ou à une amélioration :

1. Du revenu individuel (niveau, diversification et stabilité dans le temps);
2. De l'utilisation de ce revenu pour des fins personnelles:
 - a) pour la consommation, améliorant ainsi le bien-être personnel: nutrition, soins de santé, éducation, logement, eau, assainissement, vêtements, biens de consommation durable, dépenses sociales (baptêmes, mariages, enterrement...), etc.,
 - b) pour l'investissement et les dépenses liées à la production (équipement, intrants, terre, main-d'œuvre),
 - c) pour l'épargne personnelle;
3. Du niveau de regroupement et de participation aux activités communautaires;
4. Du niveau de bien-être psychologique des groupes cibles (estime, confiance et respect de soi-même, surtout chez les femmes, leadership et statut social dans son ménage et dans la collectivité).

- *Au niveau du bien-être des ménages des personnes visées par l'intervention*

Les impacts attendus de l'intervention peuvent être :

1. L'augmentation du revenu du ménage (niveau, diversification et stabilité dans le temps). En effet, une bonne partie des revenus générés par différents membres du ménage sont versés au chef du ménage qui les alloue aux besoins du ménage. Ensuite, une partie du revenu que le client ne remet pas au chef de ménage est allouée à d'autres membres du ménage (par exemple, une mère qui utilise son argent pour satisfaire les besoins de ses enfants);
2. L'utilisation du revenu supplémentaire qui est alloué aux besoins du ménage:
 - a) pour la consommation, améliorant ainsi le bien-être des autres membres du ménage: nutrition, soins de santé, éducation, logement, eau, assainissement, vêtements, biens de consommation durable, dépenses sociales (baptêmes, mariages, enterrement...), etc.,
 - b) pour l'investissement et les dépenses liées à la production du ménage (équipement, intrants, terre, main-d'œuvre),
 - c) pour l'épargne du ménage;
3. Des changements dans les relations personnelles entre les membres du ménage (par exemple, une meilleure entente entre les époux).

- *Au niveau du bien-être de la collectivité dans laquelle vivent les groupes cibles*

Les effets attendus de l'intervention peuvent être :

1. L'augmentation de l'emploi dans la collectivité ;
2. La réduction de l'incidence, de l'intensité et de l'inégalité de la pauvreté dans la collectivité ;
3. L'amélioration des infrastructures communautaires financées grâce aux revenus supplémentaires générés (point d'eau, centre de santé communautaire, école, route) ;
4. L'amélioration du niveau de regroupement et de participation dans la collectivité (nombre d'associations, pourcentage des membres actifs dans les groupements par rapport aux membres potentiels dans la collectivité).

La caractérisation des variables d'impact

Il est très important de rappeler qu'il existe trois types de variables :

- *Les variables nominales* indiquent l'existence d'une catégorie discriminante dans les données. Par exemple, le sexe est une variable nominale qui peut prendre deux valeurs, homme ou femme, et il est souvent opportun de distinguer dans un système de suivi ou d'évaluation l'impact sur les hommes et sur les femmes. Les variables nominales permettent aussi d'identifier les variables d'impact, autrement dit les variables affectées par l'intervention.
- *Les variables ordinaires* permettent d'identifier la direction (positive ou négative) et l'intensité (faible, moyenne, forte) du changement introduit sur la variable d'impact.
- Enfin, *les variables cardinales* permettent de mesurer précisément, sur une échelle numérique, l'intensité du changement créé par l'intervention sur la variable d'impact. L'intérêt des variables cardinales est qu'elles permettent des comparaisons entre groupes cibles, entre régions, etc. et qu'elles mettent à contribution le grand éventail de techniques statistiques disponibles pour mener des analyses très riches en résultats.

La tendance naturelle est de mener tout de suite des enquêtes quantitatives sur des variables cardinales. Dans un contexte de contrainte en termes de ressources financières et de ressources humaines compétentes dans ces méthodes, il peut s'avérer judicieux de choisir une approche progressive qui combine méthodes qualitatives et quantitatives, et privilégie d'abord la collecte et l'analyse de variables nominales et ordinaires, avant de passer à des variables cardinales.

Outre le type de variables, quatre autres caractéristiques doivent être précisées pour chaque variable, soit :

- *La fréquence et la date de collecte et d'analyse des données.* On peut faire certaines analyses sur une base trimestrielle pour les variables connaissant de fortes fluctuations saisonnières et d'autres sur une base annuelle pour les variables plus stables dans l'année ;

- *La source des données.* Il faut préciser d'où vient chaque donnée recueillie. On peut se baser sur la déclaration de la personne ciblée, sur la déclaration d'autres membres de son ménage, sur des données comptables de l'agence d'exécution, sur celles contenues dans les documents légaux (par exemple, le contrat de prêt), sur les observations visuelles de l'enquêteur, etc. ;
- *Le niveau d'analyse.* On distingue habituellement plusieurs niveaux d'analyse selon le découpage administratif, comme le cercle ou la région, la zone agro-éco-sociale homogène (ZAES) ou le pays.

LE CHOIX DES MÉTHODES D'ÉVALUATION

Il existe une large gamme de systèmes d'évaluation d'impact qui utilisent une variété de méthodes qualitatives et quantitatives d'enquête. Aussi est-il utile de brosser un portrait rapide de ces méthodes. Ce survol ne dispense pas le lecteur sérieux qui souhaite créer un système de suivi et d'évaluation d'acquérir les compétences nécessaires en techniques de collecte et d'analyse de données, entre autres en techniques d'échantillonnage et d'analyse statistique, et en méthodes qualitatives.

Les méthodes basées sur une approche qualitative

L'approche qualitative met l'accent sur la compréhension des processus, des comportements et des conditions tels que les perçoivent les personnes étudiées (Baker, 2000). Cette approche comprend une gamme de méthodes qui regroupe les méthodes accélérées de recherche participatives (MARPs)⁵, les entrevues de groupe, les entrevues semi-structurées auprès d'informateurs clés, les études de cas et l'observation participative, et les données secondaires.

Ces méthodes ne recourent pas aux questionnaires codifiés et standardisés que l'on retrouve dans les enquêtes quantitatives. Ces dernières sont souvent critiquées pour leur lourdeur, leur rigidité, le temps trop long de collecte et d'analyse des résultats et leurs résultats difficiles à vulgariser auprès du grand public. On leur reproche également de ne pas tenir assez compte de la complexité et de la diversité des impacts, notamment la façon dont ils se produisent et se répercutent.

Les partisans de l'approche qualitative soutiennent qu'elle privilégie l'implication des populations locales dans les différentes étapes de l'étude et qu'elle leur permet d'analyser eux-mêmes les problèmes touchant leur vie et de proposer les solutions. Ce qui est important pour eux, c'est que les bénéficiaires d'une intervention

5. Les MARPs consistent à aller dans une zone donnée et à rencontrer de manière individuelle des experts locaux et de manière collective des groupes représentatifs de la population ciblée par l'intervention, pour identifier et ordonner rapidement des problèmes et des solutions telles qu'elles sont perçues par les populations concernées.

puissent identifier leurs propres indicateurs, participer éventuellement à la conception des outils de collecte des données, suivre et évaluer eux-mêmes le changement. Ceci oblige les évaluateurs à utiliser des outils méthodologiques simples, susceptibles de faciliter la communication avec la population qui, selon le pays, est en partie analphabète.

Parmi ces outils on retrouve le guide d'entrevue, des éléments visuels (cartes, images, photos, etc.), les visites exploratoires des sites, la reconstitution des faits historiques, les diagrammes de référence, l'analyse des faits à partir de petites histoires, d'anecdotes, de verbatim, de portraits, d'études de cas, de remue-ménages, etc. Chambers (1997) soutient que, lorsque les enquêtes utilisant ces outils ont été bien conduites, les résultats peuvent être plus fiables que ceux des enquêtes conventionnelles.

Bien que ces méthodes contribuent d'une manière appréciable à l'évaluation d'impacts d'interventions de lutte contre la pauvreté, elles se heurtent encore à beaucoup de difficultés. D'abord, on leur reproche d'être subjectives, par exemple, le fait: 1) de collecter les données dans des zones où les choses marchent bien; 2) d'interviewer certains bénéficiaires de l'intervention, puis d'extrapoler ces résultats à tous les autres membres du groupe cible; 3) d'interviewer des informateurs clés qui ne sont pas nécessairement touchés par l'intervention.

La fiabilité des résultats doit être évaluée selon la cohérence des arguments et des données présentés, la force et la qualité des résultats, le degré de triangulation utilisé pour vérifier la fiabilité des résultats et le type de méthodologie utilisée. Une compréhension du contexte social, des normes et des pratiques des groupes étudiés est nécessaire afin d'éviter une mauvaise interprétation des données. Les méthodes basées sur une approche qualitative sont également incapables de mesurer les niveaux de variables et les relations entre ces variables. Enfin, les variables et les indicateurs utilisés varient beaucoup d'une étude à l'autre et il n'est pas facile de faire une comparaison entre les résultats provenant de plusieurs études.

Les méthodes basées sur une approche quantitative

Les méthodes basées sur une approche quantitative tirent leur origine des méthodes scientifiques expérimentales, telles celles utilisées en agriculture ou en médecine. L'expérimentation consiste à comparer une population exposée à un traitement (que l'on peut assimiler ici au groupe cible qui bénéficie d'une intervention donnée) ou à plusieurs traitements (plusieurs groupes cibles bénéficiant de plusieurs types d'interventions) avec une population n'ayant reçu aucun traitement (groupe témoin ou groupe de contrôle).

Il existe deux types de méthodes d'évaluation d'impact: les méthodes expérimentales et les méthodes quasi expérimentales. Dans la méthode expérimentale, le choix du groupe ayant reçu le traitement (participant au programme) et du groupe

de contrôle est effectué de façon aléatoire à partir d'une population donnée. On vérifie par la suite s'il y a une différence significative dans le niveau des variables d'impact retenues entre le groupe ayant reçu le traitement et le groupe de contrôle.

Il existe plusieurs types d'approches quasi expérimentales : la méthode de couplage (*matching*), la méthode des doubles différences, la méthode des variables instrumentales, la méthode des comparaisons réflexives (*reflexive comparisons*; Baker, 2000) et la méthode des cohortes (Mason et Fienberg, 1985).

- Par la méthode de couplage on tente de trouver, à partir d'une enquête plus large, un groupe idéal de comparaison qui détient les mêmes caractéristiques que le groupe ayant reçu le traitement, mis à part le fait de ne pas avoir bénéficié du traitement en question. Dans ce cas, une technique souvent utilisée est le *Propensity score matching*, où l'on détermine la probabilité de participation des individus au programme à partir de caractéristiques observées.
- La méthode des doubles différences analyse la différence entre les deux groupes (le bénéficiaire et le non-bénéficiaire du programme) avant et après la mise en place afin de déterminer l'impact net du programme.
- La méthode des variables instrumentales identifie les variables dites instrumentales qui affectent le plus la participation au programme, mais n'en affectent pas les résultats, afin de s'assurer de ne tenir compte que des impacts du programme lui-même.
- La méthode des comparaisons réflexives n'utilise pas de groupe de comparaison. On n'utilise qu'un groupe de participants, auquel on administre une enquête de base avant l'intervention et que l'on suit dans le temps afin de déterminer l'impact de l'intervention.
- La méthode des cohortes est utilisée principalement en épidémiologie et en sociologie. Elle fait référence à l'utilisation de différents groupes ou agrégats définis selon leur point d'entrée dans un programme ou un système (Mason et Fienberg, 1985; Kelsey *et al.*, 1996). En évaluation d'impact, cette méthode implique donc que l'on distingue le groupe ayant accès au traitement et l'ayant reçu, du groupe qui, ayant aussi accès au traitement, ne l'a pas encore reçu. On compare ensuite dans le temps l'évolution des deux groupes. Cette méthode a pour avantage de diminuer les problèmes de biais de sélection et de pertes d'individus par attrition. En effet, on peut conserver dans l'échantillon les personnes nouvellement arrivées dans le programme en les intégrant au groupe de nouveaux bénéficiaires.

Pour évaluer l'effet de ce traitement, on peut s'y prendre de deux manières. Premièrement, chercher à comparer les effets d'une intervention avec les effets qui se produiraient s'il n'y avait pas eu d'intervention. Toutefois, cette approche est rarement utilisée en évaluation d'impact, étant donné ses exigences en quantité de données et en hypothèses. Deuxièmement, comparer la situation «avant» et «après» de la population cible qui a reçu le traitement avec la situation «avant» et «après» de la population identique qui n'a pas bénéficié d'une intervention (qui n'a pas reçu le traitement).

Ces approches utilisent principalement des questionnaires fermés comme outils de collecte de données. La fiabilité des données repose sur plusieurs facteurs dont il faut tenir compte dans la recherche (Sebastad, 1998) :

- Le questionnaire d'enquête ne doit pas être trop long pour ne pas abuser de la patience des répondants ;
- La séquence de questions doit suivre une certaine logique ; il est recommandé de poser les questions sur le revenu et les dépenses plutôt vers la fin de l'entrevue ;
- Si possible, le questionnaire doit être traduit dans la langue locale pour s'assurer que tous les enquêteurs parlent le même langage ;
- Le questionnaire doit être pré-testé pour s'assurer de la pertinence et de la compréhension des questions, et ce, aussi bien par les enquêteurs que par les répondants ;
- Les enquêteurs doivent avoir de bonnes connaissances dans la conduite d'entrevues ;
- Les enquêteurs doivent être bien formés sur les questionnaires avant de démarer l'enquête ;
- Les conditions financières et institutionnelles doivent être réunies pour avoir un niveau acceptable de motivation des répondants.

Même si les enquêtes quantitatives sont les plus répandues, leur utilisation oblige à surmonter un certain nombre de difficultés (Hulme 1997 ; Sebastad et Chen, 1996) :

1. Il peut s'avérer difficile de trouver un milieu où l'environnement socioéconomique d'un groupe témoin a réellement les mêmes caractéristiques que la population ayant bénéficié de l'intervention ;
2. Le groupe cible de l'intervention peut avoir des caractéristiques qui ne sont pas visibles et qui peuvent le distancer du groupe témoin ;
3. Le groupe témoin peut subir des effets d'entraînement ou des effets « tache d'huile » si les deux groupes partagent le même milieu ;
4. Les effets d'une intervention peuvent être à court terme ou, inversement, ne se faire sentir qu'à long terme. Le choix de la période d'évaluation n'est donc pas neutre ;
5. On risque de pénaliser le groupe témoin en lui interdisant d'accéder aux services de l'intervention durant la période de l'étude.

Pour surmonter les trois premières difficultés, on peut avoir recours à un groupe témoin localisé dans un autre quartier ou village que celui de la population cible. Pour la quatrième difficulté, on peut choisir un groupe témoin constitué de nouvelles personnes ciblées, mais qui n'ont pas encore bénéficié de l'intervention. Toutefois, ce choix peut conduire à une exagération des impacts, étant donné que ces nouvelles personnes peuvent avoir de plus faibles revenus comparativement à ceux qui ont bénéficié de l'intervention depuis plusieurs années. Par ailleurs, la plupart de ces difficultés peuvent être contournées en recourant à des analyses statistiques plus approfondies, telle la régression multiple, mais les exigences en termes de données, d'expertise et de coûts limitent souvent ce recours.

La complémentarité des méthodes qualitatives et quantitatives

De plus en plus, la combinaison des approches qualitatives et quantitatives est privilégiée plutôt qu'une seule approche prise isolément. Par exemple, une revue de littérature récente sur les études d'évaluation d'impact sur le crédit aux microentreprises (Sebastad et Chen, 1996), révèle que 11 études sur 32 ont utilisé des approches mixtes. En effet, la combinaison des deux approches présente des avantages complémentaires qu'une seule approche ne peut réunir (Hulme, 1997).

La combinaison des méthodes qualitative et quantitative permet d'améliorer le niveau de fiabilité des résultats en comparant les données recueillies à partir d'une méthode quelconque avec les données recueillies par une autre méthode et en vérifiant le degré de convergence des résultats. La combinaison des méthodes peut aussi permettre d'apporter une meilleure compréhension et d'élaborer davantage sur certains résultats jugés intéressants ou surprenants (Rossman et Wilson, 1985).

Les approches qualitatives permettent :

- D'identifier les groupes cibles touchés et les variables pertinentes d'impact, sur lesquels les études quantitatives peuvent ensuite se concentrer;
- De comprendre la chaîne de causalité des effets;
- De classer de manière ordinaire les impacts;
- De connaître les perceptions des différents groupes cibles;
- D'associer le personnel des institutions nationales impliquées et la population cible à l'évaluation.

Les approches quantitatives permettent de :

- Mesurer des niveaux de variables précis pour quantifier le degré de changement dans les niveaux des variables d'impact;
- Comparer les impacts sur différents groupes;
- Déterminer la direction et le niveau de corrélation entre différentes variables;
- Mesurer l'importance relative de différents facteurs affectant l'impact.

Le recours aux méthodes qualitatives est plus approprié dans les conditions suivantes :

- Si l'intervention fait la promotion des approches participatives dans la planification, l'exécution, le suivi et l'évaluation;
- Si la compréhension des motivations et des perceptions du groupe cible constitue une priorité de l'intervention;
- S'il y a nécessité de comprendre la qualité des autres données collectées par les enquêtes;
- S'il faut avoir une compréhension du contexte dans lequel se déroule l'intervention avant de lancer de grandes enquêtes d'évaluation d'impact;

- S'il y a nécessité de comprendre l'importance des autres organisations agissant dans la collectivité.

L'utilisation des méthodes quantitatives est plus appropriée dans les conditions suivantes :

- Si le projet affecte un grand nombre de bénéficiaires ;
- Si les décideurs ont besoin de mesurer les impacts de l'intervention ;
- Si les comparaisons statistiques doivent être faites entre les groupes socioéconomiques (femmes/hommes, pauvres/non-pauvres, clients/non-clients) dans le temps et (ou) entre les milieux (urbain/rural, villages favorisés/villages défavorisés, quartiers favorisés /quartiers défavorisés, etc.) ;
- Si la population cible est hétérogène et qu'il est difficile d'isoler l'effet lié au projet des autres variables en dehors de l'intervention.

La plupart des chercheurs s'entendent pour dire que les méthodes quantitatives sont plus appropriées pour corroborer les résultats obtenus à partir de données qualitatives. De même, les méthodes qualitatives sont plus utilisées pour enrichir les résultats quantitatifs ou fournir des détails sur ces résultats. Toutefois, les méthodes qualitatives devraient précéder les méthodes quantitatives lorsque le but est de classifier la direction à donner aux enquêtes quantitatives (Rossman et Wilson, 1985).

LE CHOIX DE SYSTÈMES D'ÉVALUATION D'IMPACT D'INTERVENTIONS TYPES MENÉES DANS LE CADRE DE LA SRP

Hulme (1997) propose trois approches méthodologiques pour l'évaluation d'impact : simple, intermédiaire et complexe. Le type d'approche affecte :

- Le nombre de variables prises en compte (de plus en plus grand) ;
- La taille (de plus en plus grande) et la structure (de plus en plus stratifiée) de l'échantillon ;
- Le nombre de groupes considérés (de plus en plus nombreux).

Une approche simple d'évaluation d'impact est recommandée lorsque l'objectif est d'améliorer la compréhension des impacts et de contribuer à l'amélioration des services offerts. Le public est constitué des responsables de programmes des institutions nationales concernées et de leurs partenaires. On utilise une gamme de méthodes qui combinent des enquêtes légères (avec comparaison de groupes qui peuvent être identifiés rapidement) et des méthodes accélérées de recherche participative. Si aucune enquête de base n'est disponible, il est recommandé d'utiliser les techniques de rappel. Les variables clés dépendront des objectifs de l'étude, mais seront principalement nominales et ordinaires.

Une approche intermédiaire, basée autant sur les statistiques que sur la triangulation de méthodes, est recommandée lorsqu'on souhaite atteindre un degré élevé de fiabilité et que les résultats finaux peuvent attendre jusqu'à deux ou trois ans avant d'être

publiés⁶. Cette approche permet de mesurer l'impact et de proposer des solutions d'amélioration du programme. La clientèle cible de l'étude est constituée par les décideurs politiques et les gestionnaires des programmes. La méthodologie à privilégier est une enquête comprenant au moins deux passages à 12 mois d'intervalle, avec une stratification des clients et la possibilité de comparer les groupes de clients avec un groupe témoin. Le premier passage sert à établir la situation de base (*benchmark information*), tandis que le second passage se fait à la fin de l'intervention pour évaluer les changements survenus entre-temps. Les techniques de rappel ne sont pas recommandées, mais peuvent être utilisées. La sélection de variables dépendra des objectifs de l'intervention, mais elles pourront être nominales, ordinaires ou cardinales. Des méthodes de recherche qualitative peuvent être utilisées au début, pour orienter les travaux d'enquête quantitative, et à la fin, pour valider les résultats obtenus par les enquêtes.

Enfin, il est souhaitable d'utiliser une approche complexe lorsqu'on souhaite atteindre un niveau très élevé de précision, lorsque l'étude est exclusivement orientée vers la mesure de l'impact et que les résultats finaux peuvent être attendus quatre à six ans après le lancement de l'étude. La clientèle cible est constituée de décideurs politiques et de chercheurs. La méthode privilégiée est l'enquête à grande échelle conduite très minutieusement pour représenter toutes les facettes de la population clientèle et de ses groupes témoins. Le nombre de ménages à enquêter est généralement compris entre 750 et 1 500 par intervention type. Au moins trois entrevues seront conduites avec chaque ménage sur une période de deux à trois ans. Des données détaillées sur les revenus et les actifs doivent être collectées et les variables sur la performance de l'institution doivent être mesurées avec précision. L'analyse économétrique est ici d'une grande importance si l'on souhaite analyser les variations intertemporelles des impacts sur différents groupes de clients. Le coût de telles études est évalué en millions de dollars.

Dans le cas du Mali, pour la majorité des interventions, il a été proposé d'adopter une approche intermédiaire, même si le type d'approche peut varier selon la complexité de l'intervention évaluée, les objectifs retenus pour l'évaluation et les ressources disponibles. Par exemple, une intervention en microfinance est assez complexe à évaluer compte tenu de la longévité de l'argent, ce qui milite en faveur d'une approche intermédiaire. Par contre, d'autres interventions peuvent être convenablement évaluées avec une approche simple.

Pour l'approche intermédiaire, on peut s'inspirer de l'étude d'évaluation d'impact du réseau de microfinance Nyèsigiso qui a testé la méthode NOC de mesure nominale, ordinaire et cardinale d'impacts:

- (i) La première étape de mesure nominale permet d'identifier et d'ordonner les principales variables d'impact telles qu'elles sont perçues par les groupes cibles concernés par l'intervention;

6. Ceci n'exclut pas, bien sûr, la production de résultats provisoires ou intermédiaires.

- (ii) La deuxième étape de mesure ordinaire évalue la direction et l'intensité de l'impact sur les variables retenues au cours de la première étape, au moyen d'une enquête de rappel;
- (iii) Enfin, la troisième étape de mesure cardinale cherche à évaluer quantitativement les impacts marginaux induits par l'intervention, en comparant l'évolution dans le temps des variables d'impact pour un échantillon du groupe cible et d'un groupe témoin.

LES DÉFIS À RELEVER EN MATIÈRE D'ÉVALUATION D'IMPACT

Comment réduire le biais de sélection ?

Le biais de sélection est relié à des facteurs non observables qui peuvent influer sur les résultats. Par exemple, il se peut que les clients d'un programme de microcrédit donné aient des caractéristiques spécifiques qui les prédisposent à participer au projet (esprit « entrepreneurial » plus développé, moins grande aversion pour le risque, etc.). Le processus de sélection des participants au programme peut aussi occasionner des biais de sélection (par exemple, si les bénéficiaires doivent être des paysans sans terre).

Ces biais peuvent générer des résultats erronés (sous-estimer ou surestimer les impacts d'un programme, donner des résultats négatifs quand en fait ils seraient positifs), si l'échantillonnage du groupe de comparaison ne tient pas compte de ces facteurs (Baker, 2000). L'utilisation de l'approche expérimentale n'élimine pas ces biais, mais permet, de par son aspect aléatoire, de les répartir dans l'échantillon entre les bénéficiaires et les non-bénéficiaires.

Bien que des techniques statistiques telles que le couplage (*matching*), les doubles différences et les variables instrumentales puissent contrôler ces biais, il est presque impossible de les éliminer complètement. Le biais de sélection demeure donc un défi majeur pour les chercheurs intéressés par le développement d'outils rigoureux d'évaluation d'impact (Baker, 2000).

Comment attribuer l'impact mesuré à une intervention donnée ?

Il est difficile d'isoler l'impact d'une intervention des autres facteurs ayant pu avoir une influence sur les conditions de vie des ménages étudiés, tels que les conditions climatiques, les changements dans les politiques économiques, les changements dans les prix, etc. Pour contourner cette difficulté, il est recommandé d'utiliser un groupe de contrôle qui présente les mêmes caractéristiques que le groupe cible, mis à part le fait d'être bénéficiaire de l'intervention.

Ceci dit, la technique du groupe de contrôle n'est pas sans difficultés. Il faut d'abord déterminer qui peut faire partie de ce groupe. Le choix du groupe est d'une importance majeure et détermine la validité de l'étude. Il faut ensuite trouver la

manière d'identifier ces personnes et d'obtenir leur consentement pour participer à l'évaluation d'impact d'une intervention dont elles ne bénéficient pas actuellement et ne devraient pas bénéficier pendant la durée de l'évaluation.

Il est difficile, d'un point de vue éthique et politique, de refuser aux personnes faisant partie du groupe de contrôle l'accès au programme sujet à l'évaluation (Baker, 2000). Une solution à ce problème est de sélectionner de façon aléatoire, avant l'implantation du programme, les personnes qui en bénéficieront, afin d'assurer un choix politiquement neutre, ou de déterminer une date à partir de laquelle le groupe de contrôle pourra bénéficier du programme.

Il arrive aussi qu'au cours de l'évaluation d'impact, les caractéristiques des individus du groupe de contrôle changent (ils peuvent devenir bénéficiaires du programme), ce qui oblige à les exclure de l'échantillon de départ. Une solution à ce problème est d'échantillonner un plus grand nombre de personnes pour le groupe de contrôle, afin d'assurer un nombre de personnes suffisant dans le groupe de contrôle pour être statistiquement valide.

Dans tous les cas, la solution retenue pour le groupe de contrôle ne peut être qu'un compromis entre différents objectifs et contraintes.

Comment tenir compte de la dimension pauvreté dans une étude d'évaluation d'impact?

Comment identifier les individus et les ménages pauvres?

Afin de mesurer les impacts d'interventions de lutte contre la pauvreté, il est essentiel d'identifier le groupe cible, soit les pauvres. Il peut être important aussi de différencier les différents groupes socioéconomiques étudiés.

La méthode retenue pour identifier les personnes et (ou) les ménages pauvres dépendra des informations disponibles sur la pauvreté dans le pays qui fait l'objet de l'étude. Trois situations peuvent se présenter: 1) il existe une information disponible sur les caractéristiques des pauvres, le profil de pauvreté et le seuil de pauvreté de façon générale; 2) l'institution responsable de l'intervention utilise déjà un certain nombre de critères de pauvreté pour cibler sa clientèle; 3) on a recours aux deux sources d'information disponibles. Dans une situation comme dans l'autre, on peut se servir des informations disponibles pour identifier les pauvres qui bénéficient de l'intervention et pour choisir un groupe témoin ayant les mêmes caractéristiques (Carvalho et White, 1994). Sinon, il est fortement recommandé de mener des recherches pour savoir comment se caractérisent les pauvres selon les perceptions de la population et de déterminer un seuil de pauvreté qui permette de distinguer les pauvres des non-pauvres.

Pour atteindre le premier objectif, on peut recourir à des méthodes qualitatives et arriver à identifier et à préciser les dimensions de la pauvreté (Aho *et al.*, 1997). Pour atteindre le deuxième objectif, on peut utiliser une approche rapide des indices de pauvreté en se basant sur les biens matériels du ménage ou la qualité du logement.

On peut aussi utiliser une approche plus rigoureuse en déterminant : 1) un seuil de pauvreté alimentaire, ce qui oblige à choisir un panier de consommation sur la base de normes nutritionnelles et des habitudes alimentaires, et à établir ce panier aux prix du marché ; 2) un seuil de pauvreté non alimentaire calculé à partir de la répartition observée des dépenses non alimentaires dans le budget total des ménages ; 3) un seuil de pauvreté global qui sera obtenu en faisant la somme des seuils de pauvreté alimentaire et non alimentaire (Aho *et al.*, 1997 ; Ravallion, 1994). Toutefois, ces dernières méthodes peuvent alourdir énormément l'étude d'évaluation d'impact en termes de complexité, de temps et d'argent.

Il est important de tenir compte du fait que, dans la plupart des pays, la caractérisation de la pauvreté est différente selon que l'on se trouve en milieu rural ou en milieu urbain. De plus, les impacts des diverses interventions de lutte contre la pauvreté pourront aussi être très différents selon le milieu. C'est pourquoi, il est primordial de distinguer le milieu rural du milieu urbain dans l'identification des pauvres (Younger *et al.*, 1996).

Comment tenir compte du temps de réalisation des bénéfices de l'intervention ?

Dans une étude d'évaluation d'impact, il est important de comprendre que les impacts d'une intervention peuvent être étalements dans le temps et peuvent même parfois être opposés selon les périodes. Diverses études montrent que pour plusieurs bénéficiaires, les impacts sur les profits de leur microentreprise peuvent apparaître dès la première année, alors que d'autres impacts, tels que l'accumulation des actifs du ménage ou le changement du comportement individuel, peuvent prendre trois à cinq avant de se manifester (Sebastad, 1998).

Deux approches peuvent être utilisées pour saisir la dimension temporelle selon la méthode de collecte de données retenue. Dans le cas d'une enquête transversale, il faut comparer la situation « avant l'intervention » avec la situation « après l'intervention » à l'aide des questions de rappel. Il peut aussi être intéressant de poser des questions de rappel sur différentes périodes en comparant la situation « sans intervention » avec la situation « avec intervention ». Bien sûr, il faut reconnaître que de telles questions peuvent conduire à des résultats moins précis en raison de la mémoire défaillante du répondant, d'où l'importance de choisir la meilleure période de rappel selon le type d'information recherché. Dans le cas d'une enquête longitudinale, les variations intra et interannuelles dans les impacts peuvent être mieux appréhendées en mettant en place un dispositif de collecte de données à plusieurs passages.

- Comment s'assurer de la validité des informations?**
- Comment persuader les répondants de donner de bonnes réponses?**
- Comment contourner la réticence des répondants à faire des déclarations sur leur situation personnelle?**

Outre le problème classique des données jugées confidentielles (le revenu, par exemple) cette difficulté est liée au fait que, d'une part, le groupe témoin n'a pas la même motivation à répondre que les bénéficiaires et, d'autre part, que ces derniers ont plutôt tendance à exagérer les impacts pour prouver que l'intervention marche bien. La première façon de contourner cette difficulté est de s'y préparer dès la conception des outils de collecte des données, notamment: 1) en prévoyant des outils qui permettront une triangulation des réponses; 2) en utilisant des fourchettes de revenus au lieu de demander le revenu précis; 3) en prévoyant des périodes de rappel raisonnables pour les répondants. La deuxième façon est d'utiliser des enquêteurs expérimentés et bien formés, capables de rassurer les répondants sur la confidentialité des informations et de les persuader de donner l'information exacte.

Comment s'assurer que les résultats et les leçons seront pris en compte dans l'élaboration de nouvelles stratégies de développement?

L'idéal serait de confier l'étude au personnel de l'institution chargée de l'intervention de réduction de la pauvreté. Toutefois, la charge de travail et la compétence de ce personnel constituent de façon générale un handicap sérieux. Réaliser une étude d'évaluation d'impact suppose qu'on ait suffisamment de temps pour: 1) bien planifier son travail; 2) élaborer des outils de collecte de données; 3) collecter, traiter et analyser les données; 4) présenter et diffuser les résultats. Ce genre de travail nécessite également des compétences en méthodes de collecte et d'analyse de données.

Compte tenu de ces difficultés, le recours à des ressources extérieures à l'intervention peut permettre d'assurer à la fois la crédibilité de l'évaluation par la neutralité d'observateurs externes à l'institution et le renforcement des capacités internes si certaines stratégies sont adoptées. Il s'agit notamment d'impliquer le personnel de l'institution et divers praticiens à certaines phases de la recherche afin de pouvoir bénéficier de leurs points de vue et de leurs réactions, de réduire la période entre la collecte et la présentation des résultats préliminaires (Hulme, 1998, suggère une période de neuf mois), de présenter les résultats sous différentes formes (plusieurs rapports), selon la clientèle cible et les sujets importants à aborder, et de prévoir plusieurs stratégies de diffusion des résultats auprès des décideurs (ateliers de travail, conférences, etc.).

Comment trouver un compromis entre la fiabilité des données et le budget disponible pour réaliser une étude ?

Cette difficulté revient chaque fois que l'on veut démarrer une étude d'évaluation d'impact. Les réponses aux questions que nous avons soulevées plus haut dépendent souvent du budget disponible. Il n'y a pas de norme établie et très peu d'informations sont disponibles à ce sujet.

Il revient à chaque évaluateur de chercher un compromis dans les choix méthodologiques entre la qualité des données, d'une part, et la rapidité de collecte et d'analyse des données et les limites de ressources humaines, matérielles et financières, d'autre part. Bien que leur coût puisse paraître élevé, il ne faudrait pas négliger les retombées de telles études. Ainsi, il peut être efficace de dépenser en évaluation entre 3€ et 5¢ sur 1\$ pour mieux utiliser les 97¢ restants dans la réalisation de l'intervention.

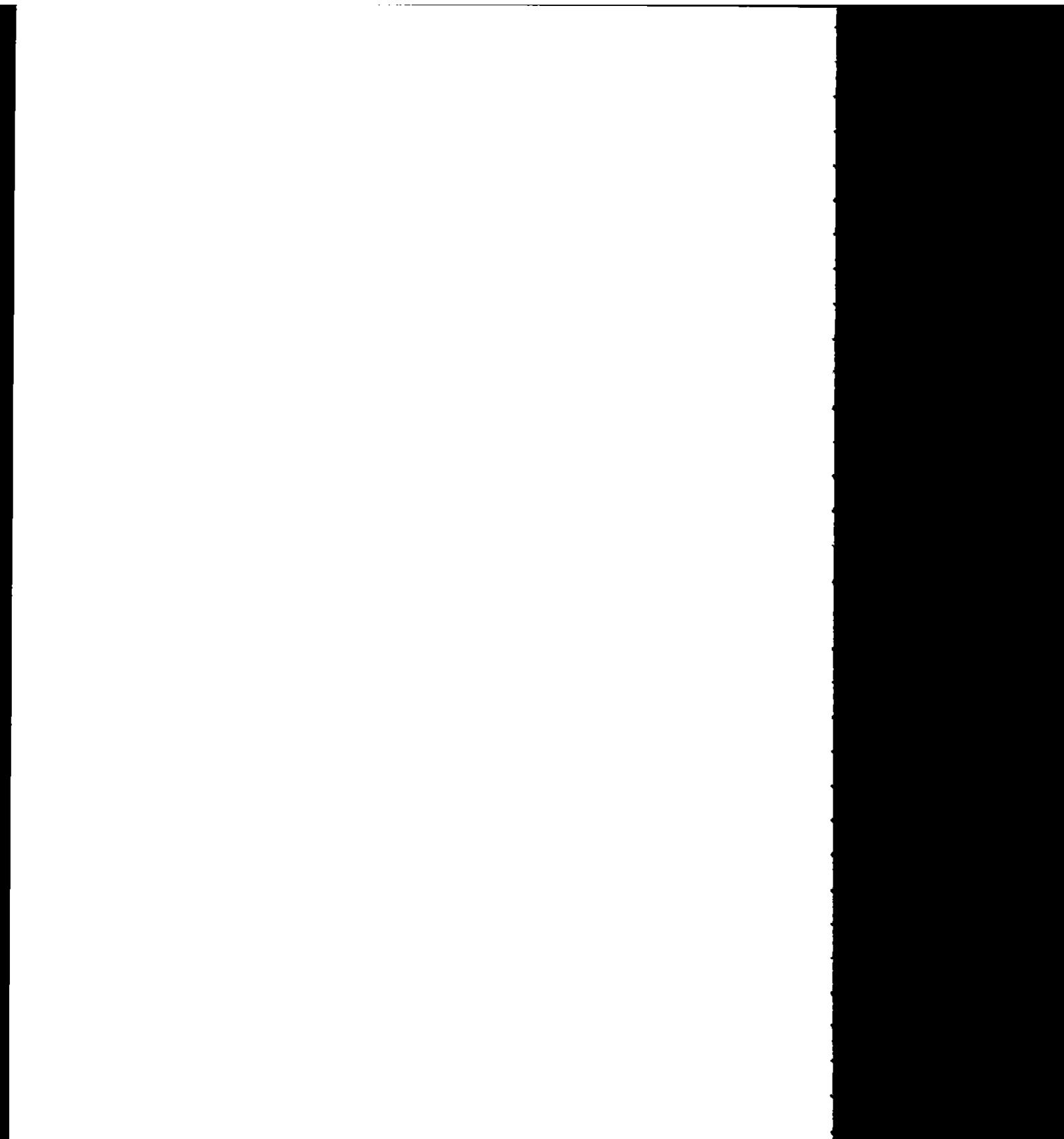
En résumé, il n'existe pas de système unique d'évaluation d'impact. Le choix dépend en particulier des besoins précis d'information des utilisateurs de ce système, des contraintes liées aux ressources et du type de politique ou d'intervention à évaluer. Le contexte de rareté des ressources financières et des compétences humaines en suivi-évaluation suggère une approche simple ou intermédiaire dans le cadre d'un système de suivi-évaluation d'une SRP. Il est important que le système proposé corresponde au niveau de développement institutionnel et financier des institutions nationales pour que celles-ci puissent se l'approprier. Par contre, la recherche d'un instrument précis de gestion interne et la nécessité de justifier l'intervention vis-à-vis de certains partenaires peuvent nécessiter une approche plus sophistiquée.

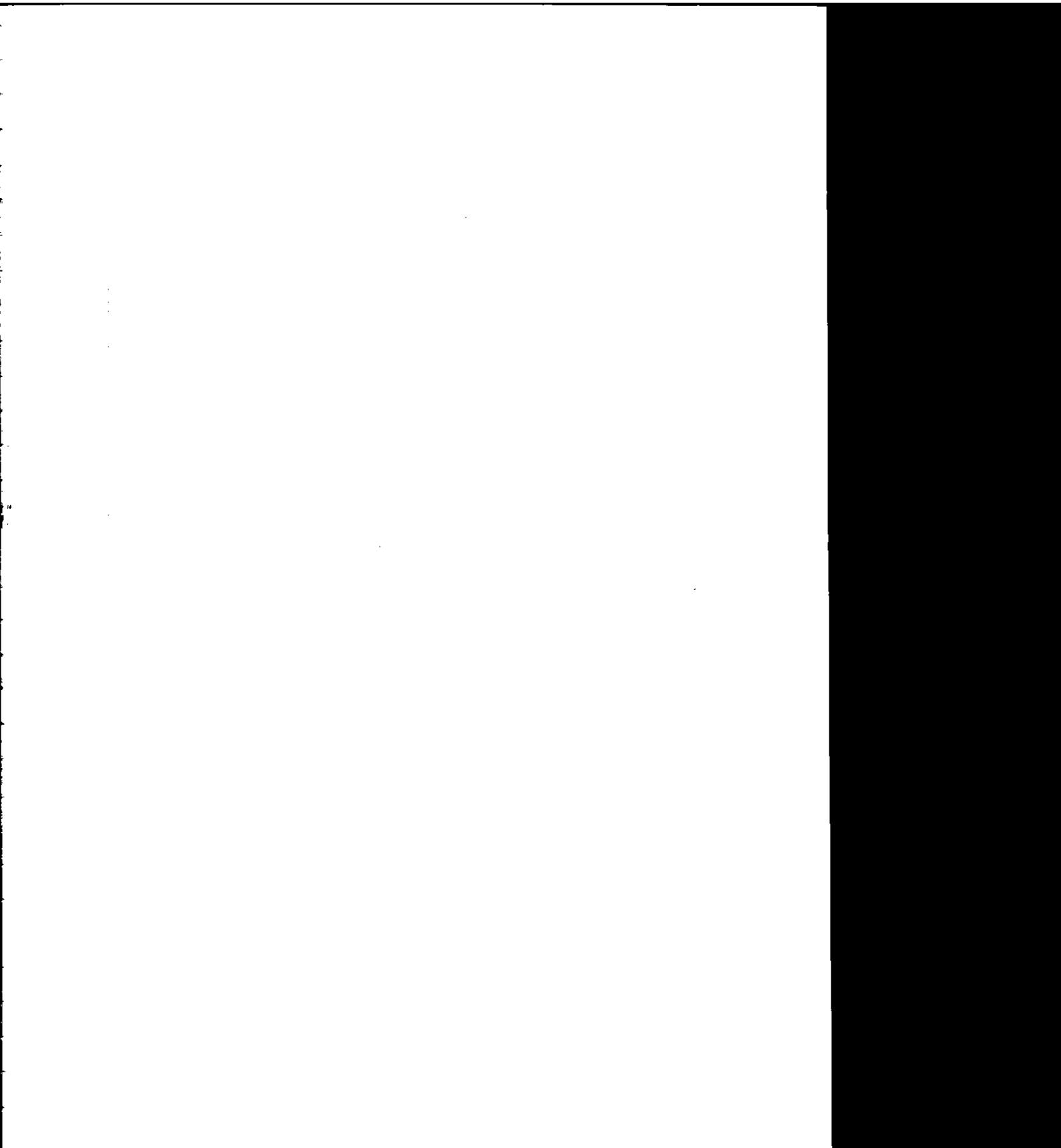
Quelle que soit l'approche retenue, la neutralité de l'analyse est importante. Il est souhaitable d'associer les institutions impliquées (organisme national, agence d'exécution du projet d'appui, bailleur de fonds) aux moments clés de la conception de l'étude, de la validation et de la restitution des résultats préliminaires, et de la diffusion des résultats finaux pour tirer parti de leurs connaissances de terrain, favoriser l'appropriation des résultats et leur utilisation pour la prise de décisions. Par contre, il faut éviter de mettre les personnes et les institutions dans une position où elles seront à la fois juge et partie, et il faut faire en sorte que l'évaluation soit conduite par des spécialistes disposant de compétences en méthodes d'enquête et d'analyse qualitative et quantitative, et de connaissances dans le secteur d'intervention.

Même si ce chapitre s'est concentré sur l'évaluation d'interventions spécifiques de réduction de la pauvreté, il est important de rappeler que certains des outils de collecte et d'analyse discutés peuvent aussi être utilisés pour l'analyse de politiques sectorielles et macroéconomiques sur la pauvreté. Évidemment, plus on progresse vers le niveau macro et l'impact global de la SRP et du CSLP, plus les difficultés méthodologiques augmentent, en raison du nombre grandissant de facteurs affectant la pauvreté à prendre en considération et de la difficulté de trouver une situation de référence au niveau macro. L'évaluation d'impact est un domaine complexe, à la frontière du savoir actuel, où il y a large place pour des concepts innovants au cours des prochaines années.

RÉFÉRENCES

- Aho, G., S. Larivière et F. Martin (1997) *Manuel d'analyse de la pauvreté: Applications au Bénin*, PNUD, Université Laval, Canada.
- Baker, J.L. (2000) *Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty: A Handbook for Practitioners Direction in Development*, World Bank, Washington D.C.
- Carvalho, S. et H. White (1994) *Indicators for Monitoring Poverty Reduction*, World Bank Discussion Papers, No. 254, World Bank, Washington D.C.
- Chambers (1997) *Whose Reality Counts? Putting the First Last*, London, IT Publications.
- Foster, J.E., J. Greer et E. Thorbecke (1984) «A Class of Decomposable Poverty Measures», *Econometrica* 52: 761-66
- Hulme, D. (1997) *Impact Assessment Methodologies for Microfinance: A Review*. Institute for Development Policy and Management, University of Manchester in conjunction with AIMS Project, Manchester and Washington, D.C.
- Hulme, D. (1998) *Impact Assessment Methodologies for Microfinance: Theory, Experience and Better Practice*, University of Manchester, Manchester, U.K.
- Kelsey, J.L., A.S. Whittemore, A.S. Evans et W.D. Thompson (1996) *Methods in Observational Epidemiology*, Oxford University Press, New York.
- Mason, W.M. et S.E. Fienberg (1985) *Cohort Analysis in Social Research: Beyond the Identification Problem*, Springer-Verlag, Virginia.
- McNelly, B. et K. Lippold (1998) *Practitioner-Led Impact Assessment: A Test in Mali*, AIMS Project, Washington, D.C.
- Ravallion, M. (1994) «Poverty Comparisons», *Fundamentals of Pure and Applied Economics*, No. 56, Harwood Academic Publishers, Switzerland.
- Rossman, G.B. et B.L. Wilson (1985) «Numbers and Words: Combining Quantitative and Qualitative Methods in a Single Large-Scale Evaluation Study», *Evaluation Review*, 9 (5) : 627-643.
- Sebastad, J. (1998) *Toward Guidelines for Lower-Cost Impact Assessment Methodologies for Microenterprise Programs*, Discussion Paper for the Second Virtual Meeting of the CGAP Working Group on Impact Assessment Methodologies, AIMS, Management Systems International, Washington, D.C.
- Sebastad, J. et G. Chen (1996) *Overview of Studies on the Impact of Microenterprise Credit*, AIMS, Management Systems International, Washington, D.C.
- Younger, S., D.E. Sahn et P. Dorosh (1996) «Exchange Rate, Fiscal and Agricultural Policies in Africa: Does Adjustment Hurt the Poor?», *World Development*, 24 (4) : 719-747.







MEMBRE DU GROUPE SCABRINI
Québec, Canada
2001