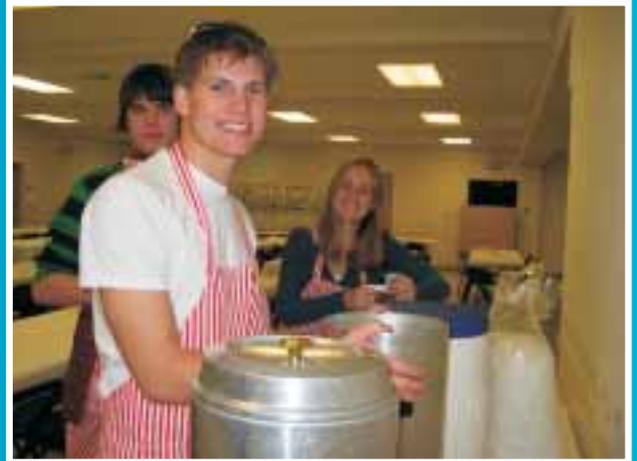


Document de base 2008 sur le développement du secteur privé

Par Jim Tanburn



Quantifier et rapporter les résultats

**Document de base 2008
sur le développement du secteur privé**

**Quantifier et rapporter les
résultats**

Par Jim Tanburn

Cofinancé par la
Direction du développement
et de la coopération (DDC)



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC**

Copyright © Centre international de formation de l'Organisation internationale du Travail 2008

Les droits de reproduction de cette publication sont protégés par le Protocole n° 2 annexé à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Les demandes d'autorisation de reproduction, de traduction ou d'adaptation de tout ou partie de cette publication doivent être adressées au Centre international de formation de l'OIT, viale Maestri del Lavoro 10, 10127 Turin, Italie. Le Centre accueillera favorablement ces demandes. Cependant, de courts extraits de celle-ci peuvent être reproduits sans autorisation, sous réserve d'indication de leur source.

Document de base 2007-2008 sur le développement du secteur privé
Quantifier et rapporter les résultats

ISBN 978-92-9049-438-6

Première édition : 2008

Les désignations utilisées dans les publications du Centre international de formation de l'OIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Centre aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières. La responsabilité des opinions exprimées dans les articles, études et autres contributions signés appartient exclusivement à leurs auteurs, et leur publication n'implique pas que le Centre partage ces opinions.

Les publications du Centre, ainsi que leur catalogue ou la liste des dernières publications, peuvent être obtenues à l'adresse suivante :

Publications du Centre international de formation de l'OIT
viale Maestri del Lavoro 10
10127 Turin, Italie
Téléphone : +39 - 011 - 6936.693
Fax : +39 - 011 - 6936.352
Courriel: publications@itcilo.org

Conception et impression : Centre international de formation de l'OIT, Turin, Italie

Résumé

Si l'on dispose de peu d'informations sur l'impact des programmes de développement du secteur privé (DSP), c'est dans une large mesure parce que :

- les objectifs en sont très ambitieux, et la quantification de cet impact coûteuse en regard des ressources disponibles; en fait, le coût de cette quantification est souvent classé dans les « frais généraux », pour être maintenu à un niveau minimum;
- le changement systémique dans l'ensemble du secteur privé ne se conforme pas au modèle mécaniste « intrants-extrants-produits-impacts » de la réflexion conventionnelle; les questions d'attribution et de calendrier ont une importance cruciale.

De plus, l'adoption de la quantification des résultats à grande échelle supposerait que les intervenants acceptent la méthodologie, et qu'ils soient récompensés pour une bonne exécution. Toutefois les indicateurs qui sont actuellement d'un usage courant, comme l'effet de levier (à maximiser) et les frais généraux (à minimiser), encouragent les incitations perverses et détournent de la tâche fondamentale, qui est la réalisation des objectifs de développement. De surcroît, les multiples « histoires de réussite » autopubliées entretiennent la confusion chez la plupart des observateurs.

Les débats sur ce sujet étant rares, il demeure assez sensible, et l'on tente par conséquent de l'éviter. Cependant, les pressions extérieures en faveur d'une information plus complète s'accroissent; elles proviennent des bailleurs de fonds (ex.: Déclaration de Paris, échéances fixées pour la réalisation des OMD), d'acteurs et de modèles d'aide nouveaux (ex.: investisseurs sociaux) et d'une visibilité accrue (ex.: Live 8). Ce manuel tend à démontrer que les intervenants doivent prendre l'initiative et élaborer des réponses avant qu'un autre ne le fasse pour eux. En l'absence de données sérieuses, les critiques pourront toujours dire: « Ce que vous ne pouvez pas quantifier n'a peut-être pas d'existence. »

On proposera donc une brève vue d'ensemble des connaissances actuelles dans ce domaine, notamment de la terminologie, des indicateurs et des méthodologies en usage. On fera valoir que les accords multiorganisations dans ce secteur pourraient apporter des avantages très importants, en complément d'une comparaison approximative des performances; ainsi, par exemple:

- les agences pourraient totaliser les impacts obtenus pour l'ensemble de leurs programmes nationaux, ce qui leur permettrait de rapporter des résultats globaux;
- elles pourraient également procéder en connaissance de cause au choix des stratégies d'intervention à financer.

On donnera des exemples d'impacts mesurés dans des formats standard, tel le coût par emploi créé; les chiffres obtenus étant d'ordres de grandeur très différents, ils rendent possible des échanges rationnels à propos des choix de stratégie possibles, même s'ils ne sont corrects que dans une marge de +/- 50 %. Il reste à s'accorder sur les paramètres clés de formulation de ces chiffres, y compris par exemple les multiplicateurs à utiliser pour apprécier les impacts indirects.

Les mesures approchées ne suppriment pas la nécessité de procéder à des évaluations d'impact rigoureuses, mais un accord interorganisations sur un petit nombre d'indicateurs, et leur application à une vaste série d'interventions, feraient reconnaître les résultats obtenus par la communauté du DSP. Il est nécessaire de disposer de mécanismes économiquement accessibles pour assurer la crédibilité des chiffres produits, par exemple grâce à la certification des méthodologies utilisées. Enfin, des récompenses attribuées en fonction du rapport coût-efficacité devraient motiver et orienter les intervenants.

Préface

Ce Document de base arrive à un point particulier de l'histoire du développement, et du développement des chaînes de valeur et des marchés de services en particulier. Les contribuables des pays donateurs se demandent ce que réalisent leurs agences de bailleurs de fonds, et certains avancent en guise de réponse: « Pas grand-chose ». Ils peuvent le faire parce que les résultats ne font l'objet que de rares publications qui soient à la fois convaincantes et comparables.

Quantifier et comparer les résultats pose évidemment de réels problèmes. Ceux qui y ont travaillé quelque temps seront déjà familiarisés avec ceux-ci et rechercheront des perspectives nouvelles plutôt que de convenir comme à l'accoutumée: « Nous devrions faire davantage ».

Tel est précisément l'objectif de ce Document de base, qui fait valoir que les débats sur la rigueur méthodologique ont détourné l'attention des obstacles institutionnels et humains plus importants qui s'opposent à la quantification des résultats. Il convient de lever ces obstacles de manière créative, car les résultats peuvent être estimés selon des modalités économiquement et techniquement accessibles. Ce document aura atteint son objectif s'il permet de mieux quantifier et rapporter les résultats; les commentaires sur le texte seront particulièrement bienvenus.

Dans l'idéal, le public auquel il s'adresse devrait être défini avec précision; toutefois, dans la pratique, les communautés d'intervenants sont aujourd'hui fluides et imbriquées. Il intéressera certainement ceux qui établissent des chaînes de valeur et des marchés de services, ainsi que, très probablement, ceux qui sont engagés dans une réforme plus large de l'environnement de l'entreprise, voire même, de manière plus générale, dans le développement du secteur privé (DSP).

La présentation de ce document marque une rupture avec le passé, en ce qu'il ne vise pas à imiter les initiatives héroïques d'Aly Miehlebradt et de Mary McVay pour relater tous les faits nouveaux intervenus dans le DSP. On trouvera cependant en Annexe A une liste de toutes les entrées qui ont été créées ou mises à jour au cours de l'année passée sur www.Value-Chains.org, ce qui donnera une rapide vue d'ensemble de certaines des publications récentes les plus intéressantes.

Je remercie les nombreuses personnes qui ont apporté des informations substantielles pour la préparation de ce Document de base, parmi lesquelles Margrethe Holm Andersen, Geeta Batra, Alwyn Chilver, Nazia Habib-Mintz, John Marsh, Peter Roggekamp, Peter Schmidt, Don Sillers et Thom Sprenger, et tout particulièrement Aly Miehlebradt; les ateliers organisés par la SFI sur la question ont été une source d'inspiration particulière. Toutes les erreurs éventuelles me sont, bien entendu, imputables. J'exprime enfin ma gratitude à la DDC suisse, qui a cofinancé la préparation et la publication de ce document.

Jim Tanburn
Jim@Tanburn.com

Table des matières

Résumé	iii
Préface	iv
Table des matières	v
A. Introduction	1
B. L'information sur les résultats fait-elle vraiment défaut?	3
C. Les pressions en faveur du changement	6
Les pressions au sein de la communauté pour le développement	6
La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide	7
Les nouveaux acteurs	8
D. Les méthodologies utilisées: manuel élémentaire	10
Suivi ou évaluation?.....	10
La tâche essentielle.....	10
Le modèle causal	11
Conceptions expérimentales et semi-expérimentales	13
Mesures supplétives	14
E. Un débat sur les options méthodologiques	15
Les essais contrôlés randomisés (ECR)	15
Les solutions de substitution aux conceptions expérimentales	16
Le classement de leurs propres programmes par les agences	17
Établir des systèmes de gestion.....	18
F. Les indicateurs (« Que faut-il mesurer? »)	20
Atténuation de la pauvreté ou croissance économique?.....	20
Mesurer le coût des programmes.....	21
G. Le DSP et les OMD	22
H. Autres problèmes de quantification	24
Le facteur temps	24
Facteurs humains et institutionnels	25

I. Les avantages des mesures approximatives.....	28
Totaliser les résultats des programmes pour toute une agence	28
Des choix de financement plus rationnels	29
Comparaison entre programmes et entre agences.....	29
Les premières agences qui ont adopté des indicateurs de base	30
J. Les rapports sur l'échelle des interventions.....	32
K. Les évaluations d'impact pour l'assistance technique dans le développement de la chaîne de valeur	34
La SEDF au Bangladesh.....	34
Prosperity Initiative et l'industrie du bambou dans le Mékong.....	35
Les initiatives de groupe au Sri Lanka	37
Katalyst au Bangladesh.....	37
Les pompes à eau et autres « technologies appropriées »	39
L. Les évaluations d'impact pour la formation à la gestion.....	41
La formation à la gestion en Inde	41
La formation de clients d'institutions de microfinance au Pérou.....	41
M. Les évaluations d'impact pour les fonds de partage des coûts, les dons de contrepartie et les partenariats public-privé (PPP).....	43
Dons de contrepartie et partenariats public-privé.....	44
Le Programme néerlandais de coopération avec les marchés émergents (PSOM)	45
Les fonds de partage des coûts du DfID	46
N. Les évaluations d'impact dans la réforme de l'environnement de l'entreprise	48
O. Résumé des résultats obtenus à ce jour.....	50
P. L'avenir.....	53
Annexe A: Entrées nouvelles ou mises à jour au cours de l'année passée sur www.Value-Chains.org	55
Documents généraux.....	55
Évaluation des marchés.....	57
Conception de projets	58
Évaluation d'impact	59
Documentation finale.....	60

A. Introduction

1. Des buts ambitieux sont assignés aux praticiens du développement; ils sont censés obtenir des résultats très vastes et mesurables, avec des ressources qui sont en vérité très modestes par rapport aux systèmes économiques sur lesquels ils espèrent exercer une influence. En fait, on peut affirmer que certaines attentes ne sont même pas réalistes, eu égard aux délais et au budget dont disposent la plupart des agences de développement.

2. De plus, ces objectifs ont des stratifications multiples, parmi lesquelles figurent généralement la qualité des résultats commerciaux obtenus sur les marchés et une grande variété d'objectifs sociaux et de développement; ces derniers, souvent divers, peuvent par exemple se concentrer sur les plus pauvres, ou sur les questions de genre, éventuellement sur le secteur rural, ou sur la jeunesse, et ainsi de suite. Dans ce contexte, il peut être difficile de discerner et de maintenir des priorités clairement établies, et de nombreux praticiens jonglent donc avec des priorités multiples afin de satisfaire le plus grand nombre de parties prenantes possible.

3. Et ces parties prenantes sont multiples: les travailleurs des bailleurs de fonds sur le terrain et du siège des organisations, leurs collègues des agences d'exécution, et leurs homologues dans les sphères gouvernementales et ailleurs. De surcroît, les praticiens doivent établir leur crédibilité auprès des partenaires potentiels du secteur privé, qui peuvent déjà nourrir des soupçons quant aux programmes émanant de bailleurs de fonds. Et tout cela avant même que ne se pose la question de quantifier les résultats.

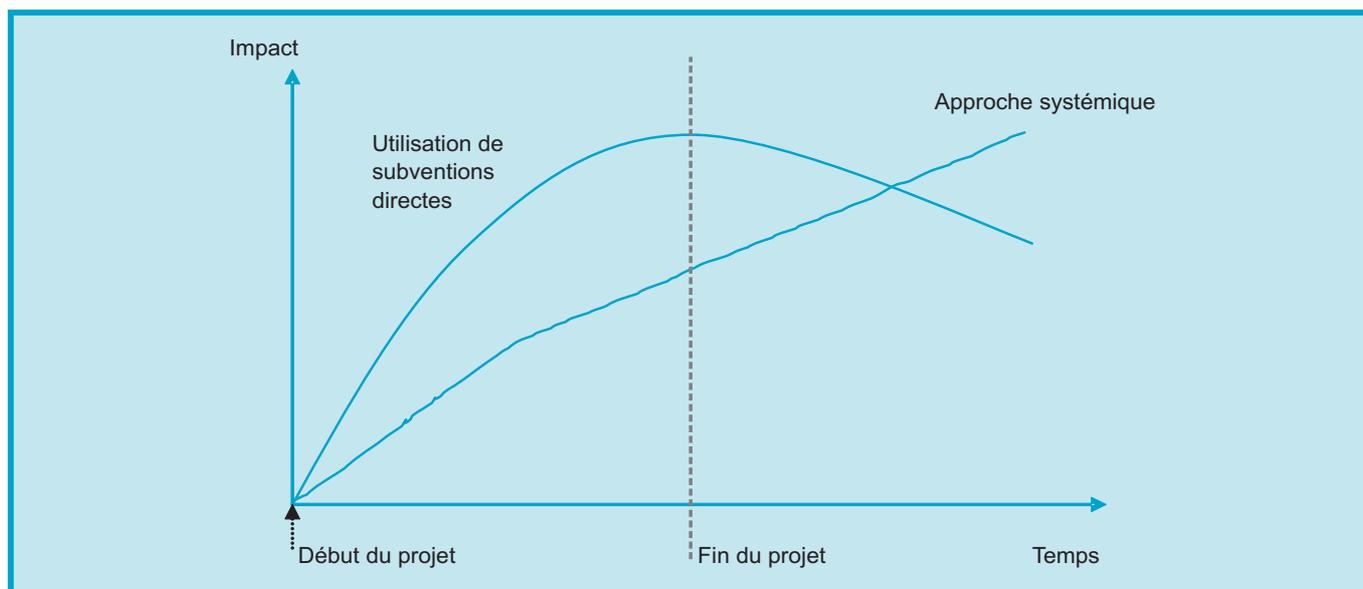
4. La plupart de ceux qui agissent sur le terrain sont pleinement engagés dans la réalisation de leurs tâches; on peut affirmer qu'ils doivent l'être, dans un environnement aussi complexe, s'ils veulent tenter d'obtenir un résultat. Ils ne sont par nature ni des statisticiens ni des chercheurs, et ils jugent généralement décourageante la tâche qui consiste à mesurer rigoureusement des résultats. Par ailleurs, il est incontestable que cette tâche est coûteuse, au point que

des sommes dépassant les 250 000 dollars ont pu être mentionnées. De plus, l'essentiel de l'argent des bailleurs de fonds est censé être utilisé pour faire une différence dans le monde réel, et non pour la mesurer; cette quantification est souvent classée dans les « frais généraux », assortie de pressions en faveur de la réduction des coûts à un strict minimum.

5. La focalisation croissante sur les approches « systémiques », dans lesquelles les praticiens sont censés comprendre des systèmes entiers, a rendu plus difficile la quantification des résultats. Plutôt que de répondre simplement aux besoins internes du système au sein de leur propre agence (et parmi ceux qui la financent), les dirigeants doivent également concevoir et mettre en œuvre des interventions qui aient également un sens pour des personnes appartenant à un tout autre système: celui dans lequel vit et travaille le groupe cible. Les praticiens ont cessé d'exercer une influence restreinte sur un groupe d'acteurs soigneusement contrôlé et limité, et ils cherchent désormais à influencer tout un secteur de l'économie.

6. L'une des justifications de ces approches systémiques est qu'en s'appuyant sur la dynamique, les aspirations et l'appropriation à l'échelle locale, elles ont beaucoup plus de chances de réaliser des améliorations durables. Si ces améliorations sont pérennes, alors les impacts ultimes seront beaucoup plus importants, car ils continueront de s'accumuler (voire même de s'amplifier) longtemps après que l'intervention aura pris fin. Selon cette logique, les impacts à plus long terme - et notamment ceux des reproductions ou « copies » spontanées - contribueront à brosser un tableau réellement impressionnant de la valeur de l'investissement.

7. On a déjà beaucoup écrit sur cette réorientation (notamment dans les Documents de base - ou Comptes rendus - des années précédentes), si bien qu'elle ne sera pas examinée ici plus en détail. Elle est toutefois importante par rapport au thème de la quantification des résultats, car elle pose d'intéressantes questions sur l'opportunité de la mesure de ces résultats. Les mesures



effectuées au terme d'un projet permettront peut-être d'observer de meilleurs impacts générés par une intervention qui aura largement utilisé les subventions, mais ces impacts vont probablement diminuer rapidement une fois que le financement extérieur aura pris fin (comme l'indique l'illustration ci-dessus).

8. Cependant, les approches systémiques peuvent demander davantage de temps pour comprendre la dynamique et la demande locales, et pour établir la crédibilité nécessaire pour catalyser les changements à long terme intervenus sur l'ensemble du marché. Elles posent en fait des questions sur la logique conventionnelle de mesure des résultats, qui fait habituellement intervenir implicitement un modèle mécaniste de réalisation: les fonds engagés d'un côté doivent finalement aboutir à des résultats déterminés à l'autre extrémité de la « machine ». Dans la pratique, les impacts attendus d'une approche systémique peuvent changer avec le temps en fonction de l'évolution des aspirations du groupe et de l'apparition de nouvelles perspectives offertes par le marché en cours d'exécution.

9. De plus, les influences qui s'exercent sur le marché sont si nombreuses que les résultats obtenus par tel ou tel programme de développement particulier ont peu de chances d'être reproduits où que ce soit ou quand que ce soit. Il est toutefois regrettable que l'élégance de ces arguments ait détourné de la logique initiale des approches systémiques: faire preuve d'un impact supérieur. Même dans les programmes dont les gestionnaires auraient pu prétendre de manière très convaincante obtenir des impacts explicites et probables à moyen terme, ils ne l'ont fait que très rarement. On peut affirmer que cela a affaibli l'intérêt porté à ce paradigme.

10. Au cours des dernières années, les praticiens ont été soumis à des pressions nouvelles et accentuées les incitant à apporter la preuve des résultats obtenus de manière plus efficace, pressions dues en partie au fait que l'état de choses actuel donne l'impression d'être insatisfaisant. Le chapitre suivi sera consacré à un examen plus détaillé de cette impression.

B. L'information sur les résultats fait-elle vraiment défaut?

Le chapitre précédent a montré que les agences de développement travaillent dans des domaines complexes, notamment en ce qui concerne les approches systémiques. Les pressions en faveur de la visibilité des résultats se sont également accrues - mais l'information fait-elle réellement défaut?

11. Le Document de base de l'année dernière était intitulé: « Pour un développement pérenne du secteur privé en faveur des pauvres »; il relevait un « échec persistant des efforts pour mesurer, documenter et diffuser des résultats significatifs en matière d'éradication de la pauvreté, ou même pour atteindre un nombre important de personnes sur une base durable, en dépit d'éléments anecdotiques marquants attestant d'un impact notable ».

12. D'autres documents de synthèse contiennent depuis un certain temps des observations analogues; ainsi, un de ces documents, rédigé pour l'USAID en 2004, a examiné 50 évaluations provenant d'agences différentes¹, pour conclure que « très peu d'études utilisent des groupes de contrôle ou des données de séries temporelles qui permettraient d'étudier les changements intervenus dans le temps et de comparer les participants et les non-participants... L'autosélection était un problème majeur dans toutes les études, car aucune n'utilisait une conception expérimentale aléatoire ou n'apportait de correctif ».

13. De même, le directeur de la Fondation Shell écrivait récemment: « Ce qui me stupéfie toujours lors d'événements comme le Forum mondial de la philanthropie est que les ONG et les organisations caritatives participantes soient si peu nombreuses à offrir un quelconque mécanisme de validation indépendante de leur impact ou à le présenter dans un cadre

comparatif par rapport aux performances obtenues par d'autres organisations dans le même domaine.

14. Les bailleurs de fonds réunis en ces occasions ne semblent pas très intéressés par des résultats documentés ni par la nature de la responsabilité de l'organisation présentatrice. En fait, au cours d'une conférence de trois jours avec des douzaines de sessions individuelles, il n'y a eu qu'une seule session, à l'assistance clairsemée, pour examiner la question de la quantification des impacts, et je n'ai jamais entendu mentionner l'expression « service à la clientèle »!²

15. Dans le domaine spécifique du développement du secteur privé (DSP), les signes d'un manque d'information sont également nombreux. Ainsi, Altenburg et von Drachenfels, par exemple, ont écrit: « Bien que le débat sur les SDE se poursuive depuis près de dix ans et ait suscité beaucoup d'attention de la part des agences de bailleurs de fonds, on ne dispose encore que de preuves empiriques négligeables de l'existence de programmes de SDE pérennes. »³

16. En fait, ces commentaires démontrent un malentendu, dans la mesure où ils indiquent la recherche de preuves attestant que les programmes financés par des bailleurs de fonds sont devenus pérennes. Il existe de nombreuses raisons pour lesquelles les programmes de SDE initialement financés par des bailleurs de fonds ont peu de chances d'évoluer dans ce sens. Le débat a plutôt porté sur la manière dont les programmes ainsi financés pouvaient renforcer la valeur ajoutée par les prestataires de SDE qui opèrent déjà de manière pérenne dans le secteur privé; toutefois, le manque de recherches crédibles visant à documenter les résultats crée effectivement un « espace » dans lequel de telles assertions peuvent être formulées.

¹ Zandniapour et al., *Review of impact assessments of selected enterprise development projects*, DAI pour AMAP, BDS Knowledge and Practice Research Task Order, 2004. http://www.microlinks.org/ev02.php?ID=7102_201&ID2=DO_TOPIC

² http://www.shellfoundation.org/newsletter/14_05_2007/directors_message.htm

³ Tilman Altenburg et Christian von Drachenfels, « The « new minimalist approach » to private sector development: a critical assessment », in: *Development Policy Review*, 24 (4), 2006, pp. 387-411.

17. Un autre facteur qui vient appuyer ces assertions est la manière dont l'intérêt porté à un type particulier d'intervention peut être soutenu, par exemple, de trois à cinq ans, avant que les agences ne passent à la « grande affaire » suivante⁴. Là encore, cette situation est due à un manque d'information sur les résultats; les agences doivent donc fonctionner sur la base de concepts qui soient élégants et attractifs, plutôt que d'approches à l'efficacité avérée (puisque les preuves sont rarement disponibles dans la durée requise). Malheureusement, les gestionnaires des programmes peuvent donc se trouver soumis à des évaluations liées à des critères nouveaux et plus actuels, plutôt qu'au descriptif du programme qu'ils ont tenté d'exécuter.

18. Entre-temps, et en l'absence de toute méthodologie ayant fait l'objet d'une acceptation commune pour quantifier et communiquer les résultats, chaque agence - voire même chaque projet - procède à ses propres mesures et établit ses propres rapports. Cela s'inscrit souvent dans la rubrique des « histoires de réussite », ce qui renforce déjà la perception du manque d'impartialité ou d'objectivité de leur contenu.

19. Il existe aussi une perception selon laquelle les indicateurs auraient été soigneusement choisis pour présenter l'histoire des résultats sous son jour le plus flatteur. Le lecteur doit par conséquent bien réfléchir au contenu avant d'établir ce que pourraient être les questions raisonnables. En fait, beaucoup d'« histoires à succès » contiennent peu d'informations exactes, ou n'en contiennent pas du tout; certaines ne comportent pas de résultats quantifiés sous quelque forme que ce soit et préfèrent se limiter à la présentation d'un ou deux bénéficiaires soigneusement choisis.

20. On trouvera un exemple de ce genre dans la page suivante: il représente l'un des plus convaincants dont on dispose, en ce sens qu'il présente effectivement une histoire clairement exposée et quelques impacts quantifiés. S'il n'établit pas de relation entre les résultats et le coût de l'intervention, ce résumé donne bien une idée précise de son échelle et des revenus générés par les nouvelles semences. Le problème est que le lecteur, à moins d'être particulièrement expert dans ce domaine, ne peut décider si l'intervention a été une réussite par comparaison avec d'autres programmes comparables. Il semble qu'elle ait été positive, mais dans quelle mesure?

21. On est enfin surpris que les résultats soient aussi peu détaillés par sexe, si bien qu'il est souvent difficile d'en savoir davantage sur l'impact exercé sur les questions de genre. Dans tous les cas où l'on dispose de données relatives aux cas présentés dans ce Document de base, elles sont incluses dans le texte. Dans le cas contraire, et jusqu'à la mise en œuvre d'une désagrégation plus approfondie, la plupart des commentateurs se contentent de noter que l'atténuation de la pauvreté favorisera probablement les femmes en particulier, puisque la majorité des personnes qui vivent dans la pauvreté sont des femmes. Il est clair, cependant, qu'il faut s'efforcer de mieux comprendre la dynamique de genre qui est à l'œuvre dans les « histoires » globales axées sur l'impact des interventions.

22. Les pressions qui s'exercent en vue d'améliorer la situation actuelle seront examinées plus en détail dans le chapitre suivant.

⁴ Voir Reusse, *The ills of aid* (University of Chicago Press, 1999) pour un examen plus détaillé de la question, notamment au chapitre 3.1, « The paradigm life cycle ».

Étude de cas: septembre 2006

PROBLÈME

Comme dans la plupart des systèmes économiques sous-développés, les agriculteurs de l'Ouganda se trouvent souvent pris au piège dans le cercle vicieux de la pauvreté. Ils obtiennent souvent de médiocres rendements, ce qui génère de faibles revenus agricoles. L'insuffisance de ces rendements signifie qu'ils ont besoin de prix élevés irréalistes pour réaliser des profits. Pourtant, ils n'ont pas la maîtrise des prix et sont souvent vulnérables aux perturbations du marché. Comme plusieurs autres cultures, on a constaté que le tournesol, qui est produit en Ouganda depuis plus d'une décennie et constitue une matière première essentielle des industries oléagineuses, avait un rendement insuffisant pour encourager les agriculteurs à poursuivre cette culture et donc à accroître leur production, en dépit du déficit important et croissant de l'Ouganda en huiles végétales.

INITIATIVE

Quand [le projet] a commencé à être opérationnel en 2004, on a constaté que la variété Sunfola plantée par les agriculteurs avait tendance à dégénérer, ce qui avait un effet démoralisant sur les producteurs. [Le projet] a proposé des variétés hybrides appropriées et a collaboré avec la NARO pour sélectionner des hybrides d'importation et des variétés à pollinisation libre.

En partenariat avec A.K. Oils & Fats (U) Ltd, [le projet] a assuré la promotion d'une nouvelle variété de tournesol hybride, *PAN 7351*, auprès des agriculteurs de Lira, Apac, Masindi et Sironko, en établissant en moyenne 850 sites agricoles expérimentaux par saison dans ces districts. [Le projet] a encouragé un programme d'aide aux petits planteurs dans le cadre duquel les agriculteurs pratiquent une culture en sachant qu'il existera un marché.



Un champ de tournesol hybride à Kyatiri, dans le district de Masindi, appartenant à M. John Kyomya. John est l'un des agriculteurs commerciaux participant au programme d'aide aux petits planteurs qui ont adopté les pratiques de production recommandées.

RÉSULTAT

Au cours des trois dernières années, ce programme d'aide aux petits planteurs a atteint un total de 31 300 agriculteurs et généré des recettes brutes de 5 367 000 USD (2 146 800 USD de revenu net). Les agriculteurs ont été tellement encouragés par la présence d'un marché garanti que tous les producteurs sont disposés à payer à l'avance les stocks de semences qui arrivent dans le pays afin d'assurer la sécurité de leurs plantations. A.K. Oils & Fats (U) Ltd utilise les coordonnateurs de sites comme points de centralisation des ventes de semences (ventes effectuées sans versement de commissions) ainsi que de totalisation des résultats (à titre incitatif, les coordonnateurs de sites perçoivent 10 shillings ougandais par kilo de production). Ces coordonnateurs sont maintenant des micro-entreprises de plein droit qui construisent des entrepôts, développent les compétences en production agricole (puisque les rendements influent directement sur les revenus des producteurs) et collaborent étroitement avec l'équipe d'A.K. Oils & Fats (U) Ltd.

C. Les pressions en faveur du changement

Dans le chapitre précédent, on a évoqué le manque d'informations comparables sur l'impact du travail en faveur du développement, notamment dans le DSP. Cette carence suscite un certain nombre de problèmes, dont des sautes rapides de l'intérêt des agences de développement d'un paradigme à un autre. Dans ce chapitre, nous chercherons à savoir si la situation actuelle est différente de celle qui existait il y a cinq ou dix ans.

Les pressions au sein de la communauté pour le développement

23. Quelques éléments nouveaux importants sont apparus au cours des dernières années; c'est ainsi, par exemple, que l'incidence de la pauvreté en Asie est passée de 32 pour cent en 1990 à 19 pour cent aujourd'hui⁵. Mais le public perçoit généralement que ces progrès ne sont pas dus au travail des agences de développement. La Révolution verte a été perçue comme un haut fait du développement, mais depuis lors, les agences spécialisées n'ont pas enregistré beaucoup de réussites majeures.

24. Souvent, leurs initiatives sont plutôt dépeintes comme insignifiantes - et parfois plus nuisibles qu'utiles. En fait, plusieurs ouvrages ont soutenu cette thèse au cours des dernières années, avec des titres éloquentes tels que: *Despite good intentions: why development assistance to the Third World has failed* et *The road to hell: the ravaging effects of foreign aid and international charity*.

25. William Easterly a écrit un autre livre dans la même veine: *White man's burden: how the West's*

efforts to aid the rest have done so much ill; il pose la question: « Pourquoi des interventions d'aide lorsqu'il est si difficile de déterminer si elles sont efficaces ou non? Quelles incitations peuvent susciter des objectifs dont nul ne peut être tenu pour responsable s'ils ne sont pas atteints? »

26. Il conclut en ces termes: « 1) Ne faites rien qui ne puisse être évalué. 2) Ne concevez pas de programmes d'aide tels qu'une évaluation négative soit sans conséquences. 3) N'employez pas le mot « évaluation » si ce que vous décrivez n'est pas l'évaluation indépendante d'une intervention spécifique dont quelqu'un puisse être tenu pour responsable. »⁶

27. En fait, les agences publient depuis des années des manuels consacrés à la quantification des résultats, lesquels comportent généralement une liste d'options portant sur les éléments à quantifier, ainsi que des conseils sur la manière de procéder⁷. Le texte suivant a été publié en 1996:

28. « L'élaboration d'indicateurs de performances objectifs est (...) essentielle pour la responsabilité publique des BMD [banques multilatérales de développement] et leur capacité de justifier l'usage qu'elles font des ressources publiques devant les gouvernements participants, les parlements et le public. Actuellement, il n'est pas possible de comparer leurs résultats opérationnels, ni même de les décrire dans une langue commune. De grandes institutions du secteur public comme les BMD doivent être en mesure de rendre compte de leurs efforts en termes aisément compréhensibles.

29. Il convient d'établir et d'entretenir dans le temps une méthodologie commune d'évaluation de leurs

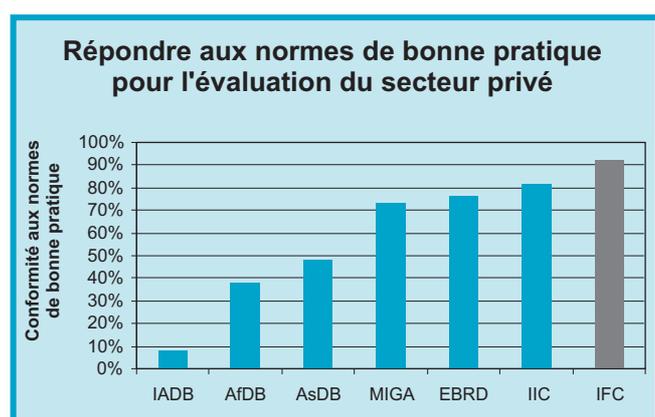
⁵ Mallon, *Asia overview paper*, document préparé pour le Comité des bailleurs de fonds pour la Conférence sur le développement des entreprises, Bangkok, 2006. www.businessenvironment.org/dyn/be/docs/132/Day1PlenaryMallon.pdf

⁶ IFC, *Outcomes Newsletter*, mars-juin 2007 [www.ifc.org/ifcext/sme.nsf/AttachmentsByTitle/OutcomesNewsletter.pdf/\\$FILE/OutcomesNewsletter.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/sme.nsf/AttachmentsByTitle/OutcomesNewsletter.pdf/$FILE/OutcomesNewsletter.pdf) Voir aussi <http://www.nyu.edu/fas/institute/dri/Easterly>

⁷ On en trouvera une liste détaillée sur www.mande.co.uk/sources.htm

portefeuilles, et d'identifier et de diffuser les meilleures pratiques dans les techniques d'évaluation. Un effort résolu devrait être fait pour harmoniser les indicateurs de performances et les critères d'évaluation, en tenant compte de la situation spécifique de chaque institution. Les leçons tirées de ces évaluations devraient être partagées entre les BMD pour être rapidement appliquées dans de nouvelles opérations. »⁸

30. Toutefois, dans la pratique, peu de progrès ont été réalisés sur une base interorganisations dans l'élaboration d'une méthodologie commune. Apparemment, la plupart des agences ont même de la peine à se conformer à leurs propres principes de bonne conduite, encore que cela puisse être interprété comme signifiant que les principes actuels ne répondent pas aux préoccupations fondamentales soit de l'agence, soit de son personnel. Le graphique ci-contre présente l'évaluation faite par l'IFC de la mesure dans laquelle il en va ainsi.



31. Les chercheurs s'efforcent toujours de définir les types d'interventions les plus rentables. Un des exemples en est le Consensus de Copenhague⁹, qui a identifié certaines interventions comme étant les « meilleures », telles par exemple la prévention du VIH/SIDA, la promotion des compléments alimentaires et la libéralisation des échanges. De même, une autre

étude a indiqué que la priorité traditionnellement accordée au secteur de l'éducation par les bailleurs de fonds ne semblait pas efficace (aucune corrélation n'ayant été décelée entre un accès plus large à l'éducation et l'accroissement de la prospérité).¹⁰ Ces types d'analyses illustrent l'intérêt que portent de nombreuses personnes à la définition des moyens les plus rentables d'investir leurs fonds de développement; elles demeurent cependant sujettes à controverse.

32. Cependant, des pressions continuent de s'exercer pour que l'on fasse davantage; ainsi, quand Robert Zoellick a récemment été désigné comme Président de la Banque mondiale, il lui a été « dit par le secrétaire au Trésor, Henry Paulson Jr, et par d'autres personnes que la banque devait faire davantage pour fournir des indications décisives sur les effets des prêts d'un montant de 23 milliards de dollars accordés aux pays pauvres, et cela en partie pour donner au Congrès des assurances sur la manière dont cet argent est dépensé ».¹¹

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide

33. Il est certain que les bailleurs de fonds ont été mis au défi de répondre aux accusations selon lesquelles ils pourraient être plus efficaces. Une des réponses récentes les plus connues est la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (mars 2005).¹² Cette déclaration propose que les fonds soient plus largement distribués par le canal de gouvernements partenaires. Elle comporte également l'engagement de réduire d'un tiers « la proportion de pays dépourvus de cadres d'évaluation de performances transparents et contrôlables » d'ici à 2010.

34.

⁸ Comité pour le développement, Groupe de travail sur les banques de développement multilatérales, *Serving a changing world - Report of the Task Force on Multilateral Development Banks*, 15 mars 1996, p. 18. Cité dans: MDB Evaluation Cooperation Group - Working Group on Private Sector Evaluation, *Good-practice standards for evaluation of private sector investment operations*, 2006 www.adb.org/Evaluation/GPS-3rd-edition.pdf

⁹ www.copenhagencensus.com

¹⁰ Lewis, *The power of productivity: wealth, poverty and the threat to global stability*, McKinsey and Co. / University of Chicago Press, 2004.

¹¹ *International Herald Tribune*, 1^{er} juin 2007. Zoellick signale des projets de modernisation de la Banque mondiale

¹² Disponible sur plusieurs sites, dont: <http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/FINALPARISDECLARATION.pdf>

Toutefois, les progrès réalisés dans la consolidation de l'aide par ces moyens restent préoccupants; l'OCDE a écrit récemment qu'« au niveau national, l'Enquête 2006 suscite également de **sérieuses préoccupations quant au coût élevé de la prestation et de la gestion de l'aide**. En 2005, les 34 pays en développement couverts par l'enquête ont reçu 10 507 missions de bailleurs de fonds, soit plus d'une par jour ouvrable. Même ceux qui ont demandé explicitement des « périodes de calme » pour exécuter les tâches quotidiennes n'ont pas toujours été épargnés ».¹³

35. On se préoccupe également de savoir ce que cela signifie pour le DSP; la Déclaration de Paris n'attribue pas de rôle explicite au secteur privé dans l'assistance financée par des bailleurs de fonds. Les praticiens du DSP pourraient s'attendre à ce que le secteur privé soit étroitement impliqué dans la conception comme dans la mise en œuvre de cette assistance, ce qui suppose une approche plus nuancée que le simple transfert de l'ensemble des fonds par le canal du gouvernement partenaire. En principe, cela peut être pris en compte par la participation du secteur privé à la préparation de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté; toutefois, dans la pratique, cet apport n'est pas toujours assuré. Quoi qu'il en soit, la participation du secteur privé devrait être continue, et non se limiter à une intervention unique.

36. Un autre problème posé par le transfert exclusif de l'appui au DSP par le canal des partenaires gouvernementaux réside dans le fait que plusieurs ministères sont généralement impliqués d'une manière ou d'une autre dans le DSP. Ici encore, les praticiens du DSP sont tenus de démontrer que les résultats obtenus sur la base d'une approche plus nuancée justifient une complexité accrue.

Les nouveaux acteurs

37. Le secteur privé lui-même est récemment devenu un facteur d'influence majeur, et il est probable que cette influence ira en s'affirmant au cours des prochaines années. De nombreuses entreprises considèrent de plus en plus les problèmes de développement comme faisant partie de leur modèle fondamental d'activité, et cela pour des raisons diverses.

38. De nouveaux investisseurs sociaux, comme Acumen, émergent actuellement. Certains de ces nouveaux acteurs savent se faire entendre et sont familiers des médias - telle la Fondation Shell déjà citée. La Fondation Bill et Melinda Gates, Google.org et d'autres « leaders d'opinion » exercent une influence qui va au-delà de leurs financements pourtant substantiels; ainsi, la Fondation Gates mentionne parmi ses principes directeurs: « Obtenir des résultats avec les ressources qui nous ont été confiées est de la plus haute importance, et nous recherchons et partageons l'information concernant ces résultats. »

39. On trouvera ci-dessous quelques exemples complémentaires d'organisations relativement nouvelles dans ce domaine:

- le Sustainable Food Lab, www.sustainablefoodlab.org, lancé par la Fondation Kellogg et par Unilever, qui compte maintenant 70 membres, que ce soit des sociétés (comme General Mills, Ahold, Starbucks et JPMorgan Chase) ou des fondations (comme Gates, Oxfam, Shell et Technoserve);
- la Sustainable Agriculture Initiative (SAI) (www.saiplatform.org), fondée par Danone, Nestlé et Unilever pour appuyer l'agriculture durable, et qui compte maintenant parmi ses membres Coca-Cola, Findus, Kraft et McDonalds;
- le Conseil mondial des entreprises sur le développement durable (WBCSD) (www.wbcsd.org), qui réunit aujourd'hui 190 entreprises;
- la Business Social Compliance Initiative (www.bsci-eu.org), axée sur les achats éthiques, dont les 70 membres sont des revendeurs, importateurs et fabricants européens;
- EurepGAP (www.eurepgap.org), organisme du secteur privé qui fixe des normes librement consenties pour la certification de produits agricoles;
- la « Private Sector in Development Initiative » récemment lancée, qui vise - entre autres - à « définir des normes communes pour mesurer et

¹³ <http://www.oecd.org/dataoecd/29/3/38435815.pdf>

rapporter les impacts économiques, sociaux et environnementaux »;¹⁴

■ Business Action for Africa (BAA)

(www.businessactionforafrica.org), qui compte 150 adhérents (dont 80 pour cent proviennent du secteur des entreprises).

40. En fait, un très grand nombre de personnes impliquées dans ces initiatives, qui proviennent du secteur privé, prétendent agir sur la base de normes de mesures approuvées; elles présupposent que cela sera à la fois possible et souhaitable dans le domaine du DSP. Toutes leurs attentes ne se réaliseront pas nécessairement, mais elles n'en sont pas moins orientées vers l'obtention de résultats durables, beaucoup plus que ne le sont certains praticiens. Les pressions incitant à communiquer les résultats obtenus devraient donc s'accroître dans un proche avenir.

41. D'autres initiatives se sont développées à l'appui de cette tendance. Ainsi, le *Financial Times* a récemment établi un partenariat avec Dalberg (société de consultance) et le Pacte mondial des Nations Unies pour inciter les entreprises à évaluer leurs partenaires à buts non lucratifs;¹⁵ cette initiative sera exposée plus en détail dans un chapitre ultérieur. De même, on a noté une extension des cours de formation sur la pauvreté, l'entreprise et le développement.¹⁶

42. Dans le même ordre d'idées, la Clinton Global Initiative et Dalberg ont récemment publié un rapport qui accuse les principales agences de développement d'être insuffisamment orientées vers la demande, d'être coûteuses et lentes, et de manquer de créativité et de responsabilisation. Ce rapport recommande entre autres de créer des systèmes redditionnels et des normes transparents pour l'exécution des programmes et le fonctionnement de la chaîne de l'offre, de cesser de « récompenser l'échec » et d'utiliser la responsabilisation pour créer un système réactif et dynamique.¹⁷

43. Enfin, le profil de l'aide au développement s'est trouvé revalorisé au cours des dernières années, par exemple grâce à la série de concerts Live 8. Si ces initiatives ont accru substantiellement l'appui politique apporté à l'aide au développement, elle sont également posé avec davantage d'acuité le problème des résultats: l'opinion publique n'est pas particulièrement intéressée par les aspects les plus techniques de la méthodologie de l'évaluation ou du changement systémique.

44. Le paysage international subit lui aussi une mutation, avec l'émergence de nouveaux bailleurs de fonds; cette année, par exemple, « la Chine s'est engagée à financer à hauteur de 20 milliards de dollars les échanges commerciaux et les infrastructures [en Afrique] au cours des trois prochaines années ».¹⁸ En fait, les échanges commerciaux de la Chine avec l'Afrique ont déjà dépassé les 55 milliards de dollars en 2006. Des pays comme le Mexique, la Corée du Sud et la Pologne deviennent eux aussi des bailleurs de fonds importants et pourront faire intervenir leur expérience nationale du DSP dans le débat.

45. Toutes ces pressions ont conduit les agences de bailleurs de fonds à accorder une haute priorité à la quantification des résultats; dans une enquête récente, les membres du Comité des bailleurs de fonds pour le développement des entreprises ont désigné par un vote la catégorie générale « évaluation d'impact et normalisation des résultats » comme la plus haute priorité du comité pour les années à venir.¹⁹

46. Dans le chapitre suivant, on examinera les méthodologies actuellement utilisées: ce chapitre est destiné à faire office de manuel élémentaire sur la question. Les praticiens expérimentés pourront donc préférer passer directement au chapitre suivant.

¹⁴ www.aspeninstitute.org/site/apps/nl/content2.asp?c=huLWJeMRKpH&b=2463765&ct=3529087

¹⁵ www.ft.com/reports/philanthropy2007

¹⁶ Voir par exemple le Business and Poverty Leadership Programme de l'Université de Cambridge: www.cpi.cam.ac.uk/programmes/poverty_development/bplp/about_the_programme.aspx

¹⁷ <http://www.dalberg.com/pdfs/taskforce.pdf>

¹⁸ <http://www.iht.com/articles/2007/08/20/asia/zambia.php>

¹⁹ www.enterprise-development.org/resources/item.asp?resourceid=387

D. Les méthodologies utilisées: manuel élémentaire

Le chapitre précédent a montré que les pressions exercées sur les agences de développement pour qu'elles rendent compte de leurs résultats relatifs sont aujourd'hui plus fortes que par le passé. Ce chapitre constitue un manuel élémentaire sur les méthodologies de quantification des impacts. Il ne prétend pas être exhaustif, moins que ne le sont les nombreux guides actuellement publiés qui évoquent le même sujet.²⁰ Les praticiens expérimentés pourront sans doute passer directement au chapitre suivant.

Suivi ou évaluation?

47. Les débats sur la quantification des résultats font souvent référence aux notions de « suivi et évaluation », ou S&E, alors qu'il s'agit là de deux concepts distincts. Le suivi consiste en une appréciation permanente des performances, avec une attention particulière portée à des paramètres tels que l'efficacité: il s'agit de savoir si les choses sont faites comme il convient. Dans l'idéal, ce type d'appréciation peut conduire à des améliorations en cours d'exécution: elle est souvent effectuée en interne par l'équipe d'intervention.

48. C'est toutefois sur l'évaluation qu'est centré ce document; celle-ci est souvent menée par des consultants extérieurs et vise à apporter la preuve des impacts obtenus (et non à améliorer les interventions). Elle répond à des questions portant sur le fait de savoir si l'on fait ce qu'il faut, et tend à être relativement plus sensible, car elles mesurent potentiellement les performances liées à la conception du programme, celles de l'équipe d'exécution et celles de l'agence d'exécution. Des réputations et des carrières sont potentiellement en jeu.

49. Les évaluations effectuées au terme d'un programme sont dites *ex-post*, alors que les estimations d'impact attendu effectuées pendant le processus de conception du programme sont dites *ex-ante*. Dans l'idéal, les évaluations *ex-ante* devraient permettre de

prendre des décisions rationnelles en matière de dépenses.

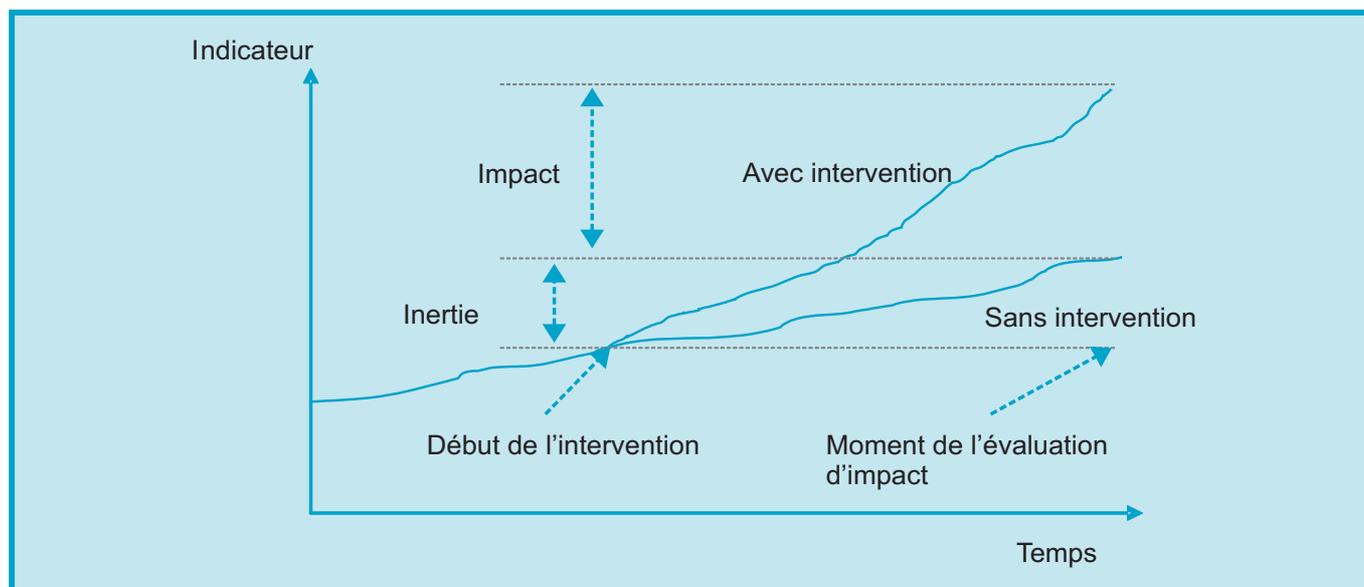
50. L'analyse qui suit sera centrée sur l'évaluation, plutôt que sur le suivi. Historiquement, les évaluations ont eu tendance à s'appliquer à des produits (par exemple le nombre de personnes ayant reçu une formation), mais elles portent de plus en plus sur des résultats (par exemple les changements de comportement liés à la formation). Le terme d'« impact » fait référence aux résultats ultimes en matière de développement recherchés par les bailleurs de fonds en tant que conséquence des résultats (par exemple le nombre d'emplois créés, de personnes soustraites à la pauvreté). Les impacts sont ce qu'il est le plus difficile de mesurer avec rigueur et de rapporter de manière à convaincre ceux qui seraient sceptiques quant à l'intervention.

La tâche essentielle

51. En matière de mesure d'impact, la tâche essentielle consiste à « établir le contrefactuel »: découvrir ce qui serait arrivé si l'intervention n'avait tout simplement pas eu lieu. Tout rapport sur des résultats évoque implicitement le contrefactuel; le message est toujours construit sur le modèle: « Sans notre intervention, cela ne serait pas arrivé. » Dans la pratique, il est évidemment délicat d'établir le contrefactuel, et cela pour des raisons diverses:

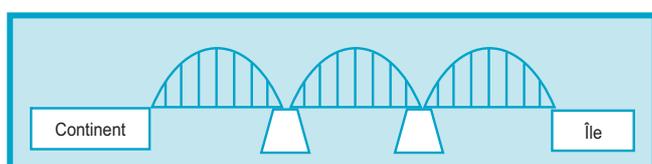
- **Attribution:** il faut démontrer que les impacts mesurés résultent de cette intervention, et non d'une autre (peut-être effectuée par une autre agence), ou d'un tout autre facteur.
- **Déplacement:** il faut aussi démontrer que ceux qui n'ont pas bénéficié directement de l'intervention n'ont pas été lésés à l'avantage de ceux qui en ont bénéficié (le « groupe traité »); ainsi, une formation à la gestion a-t-elle permis à certains entrepreneurs de faire mieux, pénalisant ceux qui ne l'avaient pas reçue?

²⁰ Voir par exemple les deux documents préparés par Eric Oldsman pour le Comité des bailleurs de fonds pour le développement des entreprises, qui peuvent être téléchargés sur <http://www.enterprise-development.org/groups/group.asp?groupid=5>



- **Inertie**: un sceptique pourra se demander si les impacts observés ne se seraient pas produits de toute manière, par exemple en tant que simple continuation de tendances antérieure (voir l'illustration ci-dessous).
- **Effet Hawthorne**: les personnes qui font l'objet d'une étude peuvent changer de comportement, du seul fait qu'elles sont observées.²¹
- **Substitution**: de même, on doit envisager la possibilité que le groupe traité ait changé de comportement devant la perspective de ce traitement.

52. Pour illustrer la question de l'attribution, on examinera l'exemple d'un pont construit pour relier une île au continent; chaque travée du pont a été construite par une agence différente, bel exemple de coordination des bailleurs de fonds. Une fois le pont achevé, les échanges commerciaux entre l'île et le continent s'améliorent considérablement, au profit de nombreux insulaires.²² Chacun des trois bailleurs de fonds pourrait revendiquer la totalité de l'impact obtenu, puisqu'il n'y aurait pas eu d'impact du tout sans sa contribution. De plus, d'autres participants à la stimulation des échanges, comme les banques et l'État, méritent d'être crédités d'une partie de cet impact. Dans ces conditions, quelle part de l'impact total chacun des bailleurs de fonds peut-il revendiquer?



53. Aucun de ces aspects n'est insignifiant, et la pratique fréquente qui consiste à mesurer les performances des entreprises avant et après l'intervention ne réussit à traiter efficacement aucun d'entre eux (par exemple, ces performances ont pu s'améliorer, mais les entreprises qui n'ont reçu aucune aide auraient peut-être pu faire mieux encore). Au minimum, l'équipe responsable de la mise en œuvre devrait toujours exposer clairement son modèle causal: ce que l'agence d'exécution attend comme résultats de l'intervention. Cet aspect sera examiné plus en détail dans la section suivante.

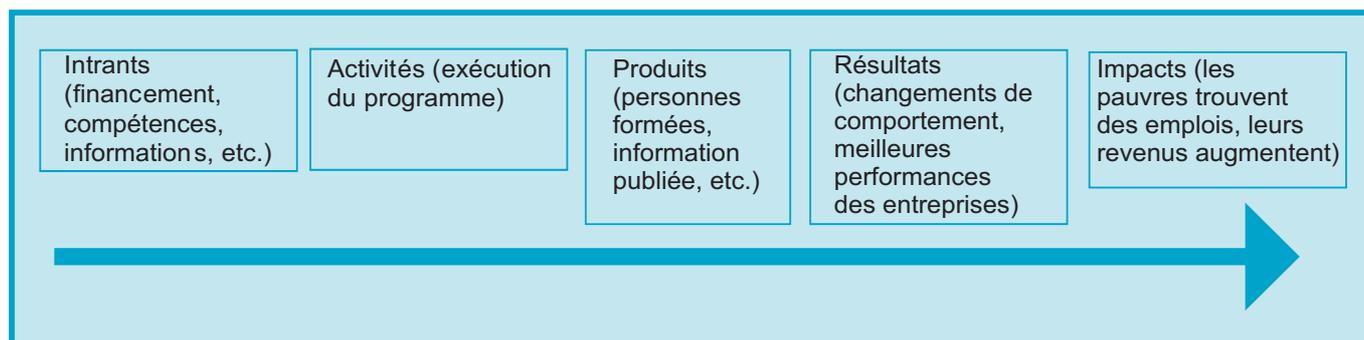
Le modèle causal

54. L'esprit de chaque praticien renferme un modèle causal implicite: l'attente selon laquelle les différents intrants (financement, compétences, informations) auront pour conséquence ultime certains impacts sur le développement, au terme d'un enchaînement d'événements. Chaque événement ou changement est le résultat direct du précédent, chaque étape est nécessaire à la réalisation de la suivante, et en définitive de l'impact final attendu.

55. Le diagramme ci-dessous illustre un modèle causal générique, dans lequel chaque étape conduit à la suivante; une fois ce modèle explicité, la mesure des résultats devient plus facile à gérer. Le praticien n'a plus qu'à mesurer les résultats obtenus à chaque étape, et à montrer qu'ils résultent de ceux de l'étape précédente.

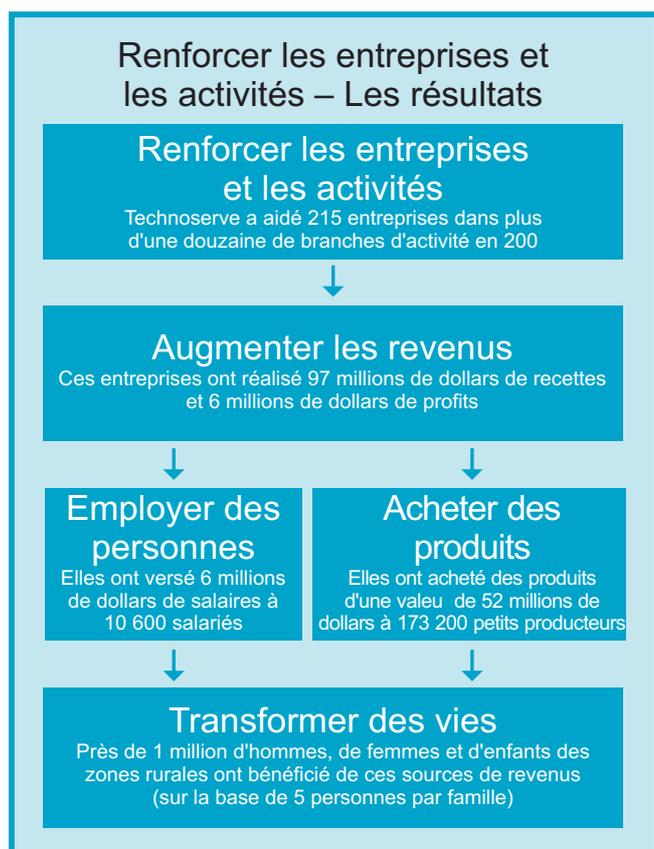
²¹ http://en.wikipedia.org/wiki/Hawthorne_effect

²² Nous remercions Peter Roggekamp pour cet exemple.



56. On trouvera ci-dessous une autre illustration d'un modèle causal; il s'agit d'un extrait du Rapport annuel de Technoserve pour 2006, consacré aux impacts obtenus.²³ Ce type d'établissement de rapports a probablement contribué au récent classement de Technoserve dans les cinq premières organisations, telles que les entreprises les ont classées pour la qualité de leur partenariat;²⁴ « les entreprises ont classé la responsabilité et l'exécution comme étant les deux catégories de performances les plus importantes dans leur évaluation des partenaires ».

57. Historiquement, de nombreuses évaluations ont fait rapport sur les produits mais ont eu des difficultés à en dire long aussi bien sur les résultats que sur les impacts; l'introduction de méthodes utilisant la matrice de cadre logique (ou logframe) a été une tentative pour exiger au moins des concepteurs de programmes qu'ils soient explicites quant aux sortes de résultats et d'impacts qu'ils attendaient. Elles exigent également un effort d'estimation des probabilités de réussite et la spécification des risques possibles à chaque étape.



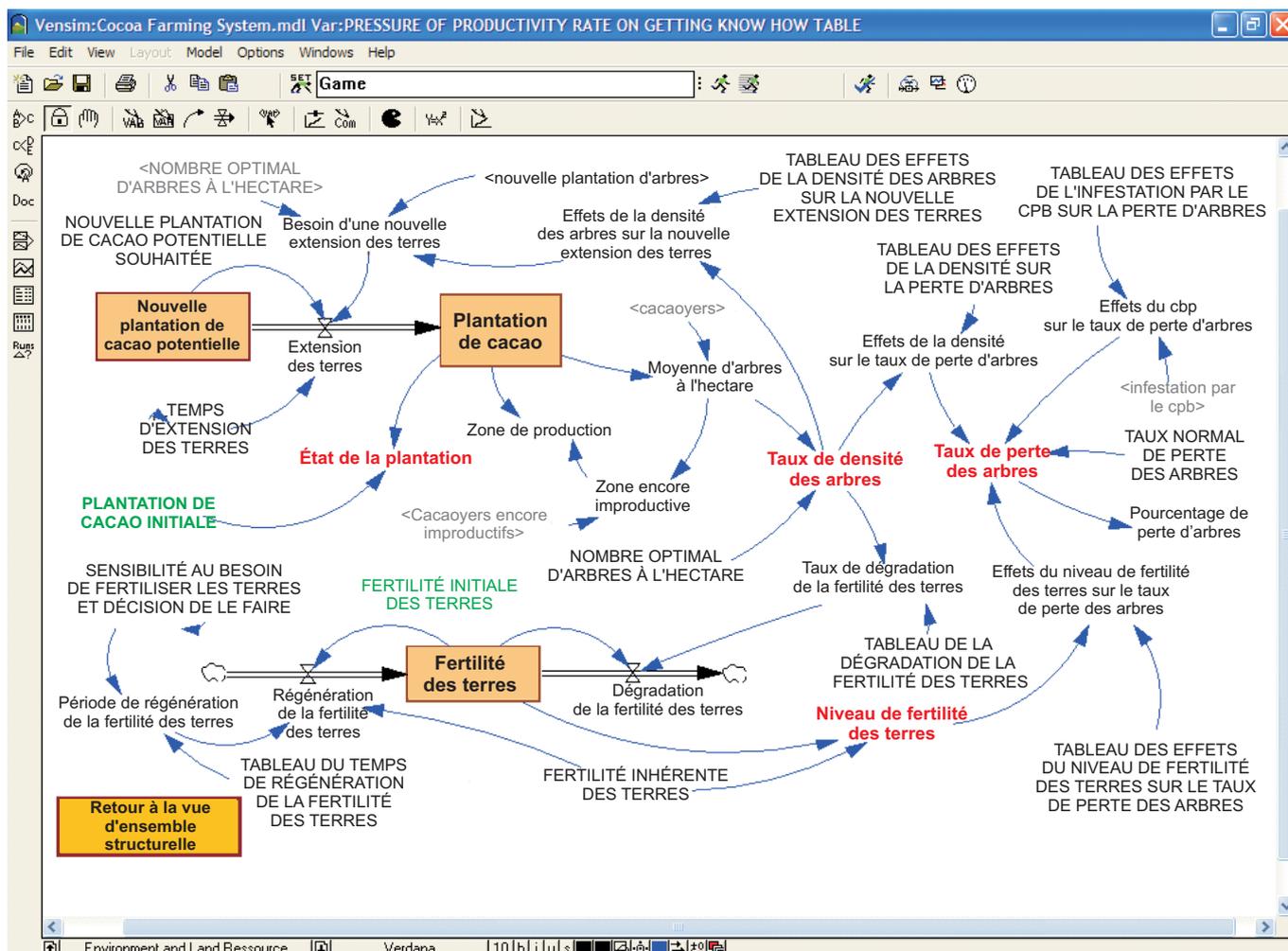
58. Toutefois, dans la pratique, la complexité et la rigueur potentielles de ces méthodes semblent avoir parfois dissuadé de les utiliser comme outils d'exécution - même si cela a assurément conduit, dans certains cas, à des améliorations de la conception. Une approche plus simple, exigeant néanmoins des concepteurs et des exécutants qu'ils soient explicites quant à ce qu'ils souhaitent voir réaliser, peut être plus appropriée à une large application.

59. Le modèle causal devrait constituer le point d'appui de toute mesure d'impact en donnant des indications précises sur ce qu'il faut mesurer, et à quel moment; il n'est cependant valable, de la manière linéaire exposée ci-dessus, que pour des éléments distincts au sein d'un système global (tels qu'une chaîne de valeur, ou le secteur privé dans son ensemble). Certains ont extrapolé et tenté de modéliser une chaîne de valeur tout entière; l'illustration ci-dessous a été préparée en utilisant un logiciel de modélisation appelé Vensim pour modéliser la chaîne de valeur du cacao en Indonésie.²⁵ Elle a été présentée par l'auteur, qui travaille actuellement avec Swisscontact, au cours du Séminaire de Chiang Mai.

²³ www.technoserve.org/TNS2006AR.pdf

²⁴ FT, Dalberg et le Pacte mondial des Nations Unies (www.ft.com/reports/philanthropy2007) notent cependant que « les partenariats fondamentaux basés sur l'activité économique et sur la promotion sont perçus comme ayant un impact supérieur à ceux qui sont centrés sur la philanthropie ».

²⁵ Borer, Manfred, *Application of system dynamics in the international development cooperation. Analysis of decision taking among cocoa farmers in Flores*, thèse de BPM, Université des sciences appliquées de la Suisse du Nord-ouest, 2006.



60. S'agissant de ce modèle, le point important n'est pas tant sa capacité prédictive que les moyens ainsi donnés au personnel d'approfondir la logique de ses interventions. La conception de ce type de modèle exige des participants qu'ils soient plus explicites sur ce qu'ils considèrent comme étant les influences clés en cours d'exécution, et sur leur importance relative pour la réalisation des résultats souhaités. Elle permet également d'inclure dans la réflexion les effets de délais importants; dans ce cas particulier, par exemple, il y a un délai entre la plantation de jeunes cacaotiers et la première récolte de cacao, qui doit être prise en compte dans la mesure d'impact.

61. Une fois que le personnel est devenu plus explicite sur le modèle causal (ou les modèles) implicite dans son travail, il est alors possible de valider ce modèle et de mesurer plus objectivement les résultats. Les moyens utilisés seront exposés plus en détail dans la section suivante.

Conceptions expérimentales et semi-expérimentales

62. L'approche la plus rigoureuse de la mesure d'impact consiste à établir un « groupe de contrôle », ensemble de personnes ou d'entreprises identique à tous égards au groupe traité, si ce n'est qu'il ne reçoit pas le même traitement. Dans l'intérêt des mesures, les échantillons de groupe traité comme de groupe de contrôle doivent être choisis de manière aléatoire, d'où l'appellation d'essais contrôlés randomisés (ECR).

63. D'un point de vue théorique, les ECR constituent l'« étalon-or » ou l'« option par défaut »; ils représentent une conception pleinement expérimentale. En d'autres termes, si l'on dispose d'un budget d'évaluation substantiel et des compétences adéquates, tous les impacts devraient être mesurés par des ECR.²⁶ Une approche véritablement randomisée, avec un groupe de contrôle convaincant et des échantillons assez

²⁶ Voir dans <http://www.povertyactionlab.com/research/rand.php> une bonne description des arguments en faveur des essais randomisés, ainsi qu'une liste de lectures assez approfondie sur ce thème.

La formation à la gestion pour les femmes entrepreneurs au Vietnam

Un exemple relativement approfondi d'application d'un modèle causal à la mesure d'impact, sur la base d'un budget limité, a été mis en œuvre au Vietnam en 2002.²⁷ Une enquête portant sur une ligne de base et sur un groupe de contrôle a examiné les changements intervenus dans les pratiques de gestion, de quatre à six mois après l'organisation d'un bref cours de formation aux compétences en gestion. Elle a ensuite examiné les changements intervenus dans les performances des entreprises, par exemple grâce à l'innovation, l'évolution des ventes et de l'emploi, et la croissance des revenus.

Après avoir établi les changements intervenus dans les performances des entreprises, l'enquête a porté sur les résultats qui pouvaient découler de ces changements sur le plan du développement; par exemple, les stagiaires étant des femmes entrepreneurs, l'impact exercé sur les relations de genre a été étudié. L'enquête a permis de constater une augmentation notable des revenus des femmes, mais l'augmentation de l'emploi n'a pas été sensible, en partie à cause de la taille trop réduite de l'échantillon.

Il faut admettre que la recherche a souffert de quelques défauts importants; ainsi, les questionnaires ont été administrés par courrier, et les résultats ont été calculés exclusivement pour les destinataires qui avaient répondu. Ce rapport indique néanmoins qu'il est possible d'établir un scénario plausible sur les impacts probables, avec un budget assez limité, en approfondissant avec soin le modèle causal implicite.

importants, évite la nécessité d'une ligne de base; l'analyse statistique peut démontrer, au-delà de tout doute raisonnable, que les avantages obtenus sont bien imputables au traitement ou à l'appui fournis.

64. Il existe toutefois de nombreuses raisons pour lesquelles il peut être pratiquement impossible d'établir un groupe de contrôle de qualité; ces raisons seront examinées dans le chapitre suivant. Dans ces cas-là, une solution de substitution pourra être trouvée dans une approche « semi-expérimentale », dans laquelle on construira un groupe de contrôle aussi proche que possible du groupe traité, avant de prélever un échantillon aléatoire de chaque groupe pour procéder aux mesures. Si l'on adopte cette approche, des mesures sont effectuées avant (« ligne de base ») et après le traitement. Cette méthode est donc parfois connue comme celle des « différences de différences ».

65. Il existe un certain nombre de méthodes statistiques sophistiquées qui peuvent être appliqués pour renforcer l'exactitude de ce type d'approche, mais nous ne les examinerons pas ici en détail. On trouvera par exemple des informations complémentaires auprès du Poverty Action Lab du MIT (www.povertyactionlab.com).

Mesures supplétives

66. Enfin, une autre voie prometteuse s'ouvre à la mesure des résultats pour un coût inférieur à celui de la mesure directe des impacts souhaités: celle des mesures supplétives. La mesure directe de ce qui relève de l'activité économique peut être très coûteuse, mais il existe des indicateurs dont on peut raisonnablement attendre qu'ils soient en étroite corrélation avec l'activité économique, mais dont la mesure est beaucoup moins onéreuse; il peut s'agir, par exemple, de la circulation dans la gare routière locale ou de la consommation locale d'électricité.

67. Ces mesures dites « supplétives » demandent généralement à être validées; en d'autres termes, il convient de démontrer leur étroite corrélation avec l'indicateur qu'elles sont censées suppléer. Cela exige des mesures plus rigoureuses et plus coûteuses, l'idéal étant le recours aux ECR; toutefois, il n'est pas nécessaire d'effectuer cette validation de manière systématique.

²⁷ Voeten, *Management training effects on women entrepreneurs who own and manage MSEs*, Vietnam/Maastricht School of Management, 2002. www.value-chains.org/dyn/valuechains/docs/250/TWMSE2%20working%20paper%203.pdf

E. Un débat sur les options méthodologiques

Le chapitre précédent a donné un aperçu des principaux outils dont disposent les personnes chargées de la mesure d'impacts; il a tout particulièrement exposé que les exécutants doivent être clairs et explicites quant à la nature du « modèle causal » sur lequel leur programme est basé. Les outils disponibles pour la validation de ce modèle sont présentés ci-dessous.

Les essais contrôlés randomisés (ECR)

68. Certains universitaires soutiennent que les essais contrôlés randomisés (ECR) constituent l'« option par défaut »: David Storey, de l'Université de Warwick, estime qu'il n'y pas de moyen terme entre les essais randomisés et « les questions posées à une personne dans un café ». Strictement parlant, il a probablement raison; toutefois, la réalité vécue sur le terrain est plus nuancée, et les ECR sont exposés à un certain nombre de contraintes et de limitations.

69. Dans la pratique, une contrainte majeure provient du fait que les ECR sont à la fois relativement coûteux et techniquement exigeants; certains soutiennent qu'ils ne sont même pas toujours nécessaires, puisque l'attribution ou la causalité peuvent être déjà assez bien établies. L'impact exercé par la procédure alternative de résolution des litiges (ADR) dans les Balkans illustre bien cette assertion, en ce sens que la causalité est déjà évidente. On peut raisonnablement affirmer que l'ADR a réduit les coûts pour les entreprises de plus de 42 millions d'euros.²⁸

70. Un autre exemple est fourni par l'impact exercé par les téléphones cellulaires remis aux pêcheurs pauvres en Inde;²⁹ il semble que les prix payés à ces derniers se soient stabilisés et soient devenus plus prévisibles. De plus, la réduction du gaspillage a permis de réduire le prix finalement payé par le consommateur; il semble évident pour chacun que tous ces effets peuvent raisonnablement être attribués à l'arrivée des

téléphones cellulaires, sans qu'il y ait un besoin pressant de procéder à des ECR.

71. Aspect très important, les ECR peuvent être problématiques dans les interventions qui visent à développer des marchés entiers et à faire fond sur une dynamique commerciale. En fait, un grand nombre des exemples utilisés pour illustrer les mérites des ECR sont en rapport avec la prestation de services publics; celle-ci est un peu plus facile à contrôler que le DSP, sans être assujettie à la réplique spontanée ou au développement du marché. Mais il est difficile de construire des ECR qui prennent en compte la réplique spontanée à l'extérieur du groupe traité (et potentiellement au sein du groupe de contrôle); de nombreuses interventions en faveur du développement des marchés s'efforcent d'encourager ces répliques.

72. Par ailleurs, les bénéficiaires des avantages des programmes de développement des marchés sont autosélectionnés, ce qui veut dire que la distorsion de la sélection est très difficile à éviter. Un autre facteur à considérer est que les interventions visant à développer les marchés se situent souvent à plusieurs étapes du groupe cible lui-même; les intermédiaires se trouvent probablement dans le secteur privé, avec des structures de coûts proches du groupe cibles, et sont donc sans doute trop mal placés pour procéder à d'importantes opérations de collecte de données et d'établissement de rapports.

73. De plus, les ECR présentent un certain nombre d'autres inconvénients potentiels:

- les groupes de contrôle sont souvent « contaminés » par les traitements administrés par d'autres programmes et agences;
- certains éléments ne peuvent être randomisés (par exemple la politique des taux de change), et d'autres peuvent être difficiles à quantifier (par exemple le degré d'autonomisation);
- il existe des exemples d'ECR dans lesquels des erreurs ont été commises concernant les données à

²⁸ www.businessenvironment.org/dyn/be/docs/141/Bentham.pdf

²⁹ <http://southasia.oneworld.net/article/view/128332/1>

mesurer, les hypothèses de causalité, etc.; la méthodologie peut ne pas être correctement appliquée (tout en donnant l'illusion de la précision).

74. L'effet Hawthorne peut aussi être préoccupant: ceux à qui un choix aléatoire a refusé tout appui peuvent (s'ils sont informés de la situation) soit abandonner, soit redoubler d'efforts, afin de démentir le personnel du programme. Dans les deux cas, la mesure de l'impact du traitement administré sera faussée par le changement de comportement, et certaines compétences sont nécessaires pour minimiser de tels effets.

75. Certains praticiens font objection à la randomisation du traitement, affirmant qu'il serait contraire à l'éthique de refuser (ou de reporter) à des fins strictement expérimentales l'appui auquel avaient droit certaines personnes. On peut toutefois supposer qu'il serait encore moins éthique de fournir une aide à des entreprises sans expliciter les effets et les impacts probables de cette aide. Dans ce cas, la randomisation est probablement la meilleure manière d'évaluer ces impacts.

76. Les commentaires ci-dessus concernant le coût des ECR impliquent une question sur la proportion du budget d'un programme qu'il convient d'allouer à la mesure de son impact; si la question est souvent posée, on peut regretter qu'il n'existe pas de réponse unique. Il peut y avoir des cas dans lesquels une étude approfondie est pleinement justifiée, par exemple dans la validation de l'impact d'une approche nouvelle, ou encore d'une mesure supplétive. De manière générale, on estime toutefois que les coûts liés à ces mesures ne devraient pas dépasser sensiblement 10 pour cent du coût global du programme.

77. Enfin, étant donné que de toute manière les programmes disposant des ressources nécessaires pour mener des ECR semblent relativement peu nombreux, de quelles autres options dispose-t-on pour les mesures d'impact?

Les solutions de substitution aux conceptions expérimentales

78. De nombreux praticiens sont favorables à une approche qualitative explorant par le détail ce qui s'est

effectivement produit à la suite d'une intervention ou d'un traitement. Dans une certaine mesure, cette exploration est nécessairement ouverte et identifie probablement des résultats aussi bien négatifs que positifs. De nombreuses études de cas ont été rédigées sur ce modèle, et cette approche sera toujours nécessaire dans la pratique, ne serait-ce que pour compléter les mesures quantitatives et pour leur donner un sens.

79. Une question fondamentale est de savoir qui doit participer à la préparation de ces études de cas; elles sont souvent préparées par ce même personnel qui est affecté au projet, si bien qu'elles reflètent une connaissance intime du programme mais peuvent ne pas être perçues comme impartiales ou objectives. Les études de cas préparées par des éléments extérieurs peuvent être plus crédibles, notamment si leurs auteurs n'ont pas été engagés et rémunérés par le programme lui-même.

80. Certains sont favorables aux approches participatives, dans lesquelles les opinions des personnes concernées par le programme jouent un rôle essentiel dans l'évaluation. En théorie, et en particulier d'un point de vue idéologique, cela n'est pas seulement souhaitable, mais nécessaire, que ce soit pour pouvoir interpréter les données, ou en tant qu'apport à la conception de programmes à venir. Cependant, les approches participatives en elles-mêmes ne constituent pas un substitut d'approches plus quantifiées, pas plus qu'elles ne leur sont moralement préférables, car elles n'autorisent pas de comparaisons objectives allant au-delà du programme lui-même. De surcroît, elles donnent peu d'indications sur les progrès réalisés en matière d'atténuation de la pauvreté ou d'amélioration de la vie des gens.

81. On peut néanmoins, dans certaines circonstances, produire des classements à partir de ces perceptions; ainsi, dans un contexte de réforme de l'environnement de l'entreprise, Transparency International classe les pays par niveau de corruption en fonction des perceptions des enquêtés. De même, la Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS) de la Banque mondiale et de l'EBRD mesure les perceptions des hommes d'affaires concernant l'environnement des entreprises et établit un classement sur ces bases.

82. Une telle approche contraste, par exemple, avec celle de l'enquête « Cost of doing business », qui vise à quantifier des paramètres tels que le nombre de jours nécessaire à l'enregistrement d'une entreprise en fonction d'une méthodologie standard.

83. Un autre exemple de classement subjectif, déjà mentionné ci-dessus, a été récemment produit par le *Financial Times*, Dalberg et le Pacte mondial des Nations Unies,³⁰ qui ont classé les organisations à but non lucratif en fonction de leur efficacité, telle qu'elle était perçue par les entreprises. Quatre critères ont été appliqués : responsabilité, adaptabilité, communication et exécution. Globalement, les votes ont distingué les organisations suivantes :

84. De telles approches sont importantes, et elles sont mentionnées dans cet ouvrage en partie parce qu'elles font souvent l'objet d'une large couverture médiatique ; au contraire, les débats technocratiques sur les méthodologies d'évaluation échappent à l'attention du public, avec les risques et les avantages qui en résultent. Pourtant, les classements subjectifs posent un certain nombre d'importants problèmes méthodologiques ; ainsi, l'identité des entreprises et des partenaires à buts non lucratifs concernés ne ressort pas très clairement de l'enquête évoquée ci-dessus (la liste semble incomplète).

85. De plus, les classements de ce type ne sont pas nécessairement très explicites sur la rentabilité relative d'un programme ; par exemple, si le programme a

distribué très généreusement ses subventions, on s'attendra à ce que ses bénéficiaires en aient une perception très positive même si son impact à long terme est négligeable, voire même négatif.

Le classement de leurs propres programmes par les agences

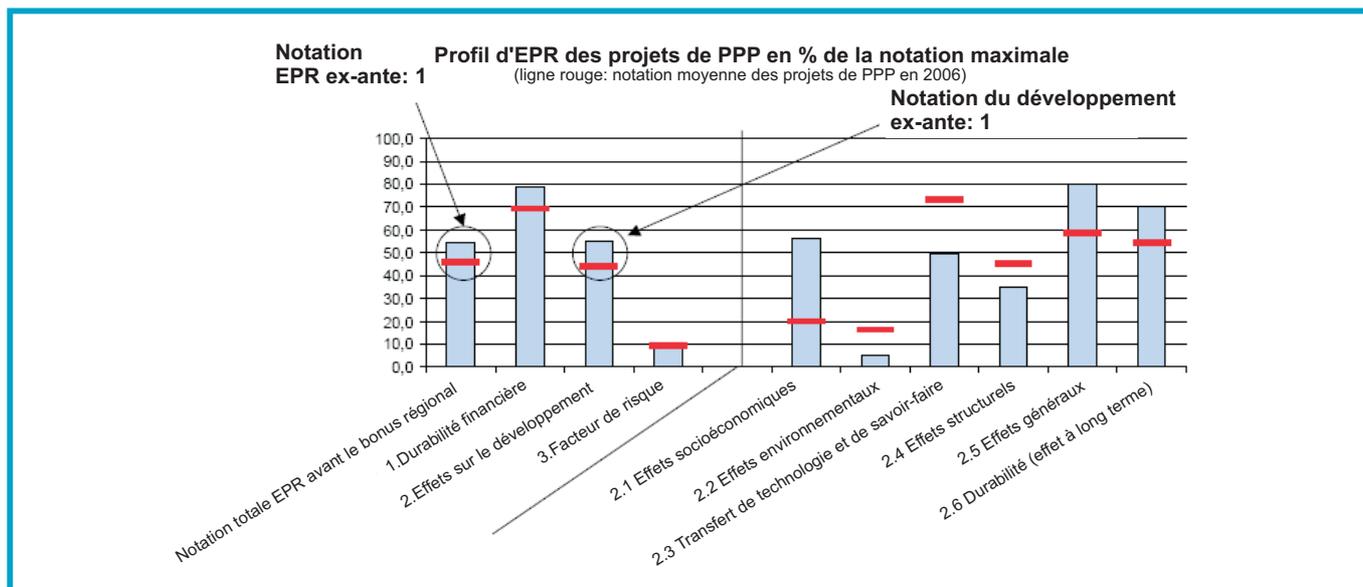
86. En l'absence d'un accord sur les méthodologies, certaines agences ont recours à un classement général quelque peu subjectif de leurs programmes. Les banques de développement en particulier classent souvent leurs programmes en fonction du degré de réussite perçue, le verdict consistant à les intégrer dans une catégorie - par exemple « Très réussi » ou « Modérément réussi » ; l'ensemble du portefeuille de programmes peut ainsi atteindre des taux de réussite de 80 pour cent ou plus. Eu égard au contexte dans lequel ces programmes sont exécutés, cela peut paraître optimiste.

87. En fait, il est fréquent que les taux de réussite des investissements commerciaux ne dépassent guère les 50 pour cent, car le personnel doit faire mieux que la moyenne du marché.³¹ En matière de capital-risque, les taux de réussite sont habituellement de 20 pour cent au plus, les réussites éclatantes compensant les échecs. Et les aspects sociaux des programmes de développement relèvent sans doute encore plus de la gageure que les

Rang	Organisation	Pays du siège	Responsabilité	Adaptabilité	Communication	Exécution
1	Lions Club International	EU	5,0	4,8	4,3	4,3
2	Environmental Defence	EU	4,7	4,3	4,9	4,4
3	WRI	EU	4,8	4,2	4,7	4,4
4	TechnoServe	EU	4,6	4,6	4,8	4,2
5	Rotary International	EU	4,6	4,5	4,3	4,4
6	GBC HIV/AIDS	EU	4,3	4,4	4,1	4,5
7	Conservation International	EU	4,4	4,5	4,3	4,2
8	WWF	Suisse	4,4	4,2	4,3	4,4
9	CARE	EU	4,6	4,0	4,4	4,3
10	Greenpeace	Pays-Bas	4,5	4,3	4,3	4,0

³⁰ FT, Dalberg et le Pacte mondial des Nations Unies (www.ft.com/reports/philanthropy2007)

³¹ Cinquante pour cent des projets d'investissements évalués par l'IEG du Groupe de la Banque mondiale ont atteint un ERR réel d'environ 15 pour cent. www.mmw4p.org/dyn/mmw4p/docs/585/Michelitsch.pdf



aspects liés au marché. Dès lors, la crédibilité devient le problème fondamental; l'auto-évaluation de la réussite n'est pas convaincante, pas plus que ne le sont les jugements systématiques faisant appel à des éléments subjectifs.

88. Ce qui précède peut être illustré par les évaluations auxquelles a été soumis le système de « bons de formation » de la Banque mondiale au Kenya. Initialement, les performances de la Banque dans ce domaine ont été jugées « hautement satisfaisantes » dans le Rapport de mise en œuvre, mais une évaluation ultérieure et plus détaillée du PPAR³² effectuée en 2005 par le Département d'évaluation des opérations (devenu l'IEG) a révisé cette appréciation et rétrogradé ces performances, qu'elle a jugées « insatisfaisantes », ce qui reflète une différence majeure d'opinion.

Établir des systèmes de gestion

89. La plupart des méthodologies d'évaluation présentent une liste d'indicateurs qui peuvent ou devraient être mesurés, soit qu'elles laissent à l'évaluateur le choix de ceux qu'il utilisera, soit qu'elles suggèrent une série d'indicateurs qui, considérés globalement, donnent une image fidèle de l'ampleur des réalisations. Différentes organisations expérimentent - ou ont déjà adopté - des interfaces qui permettent au personnel d'utiliser une série de données de performances. Ainsi, DEG (voir le graphique) a adopté ce

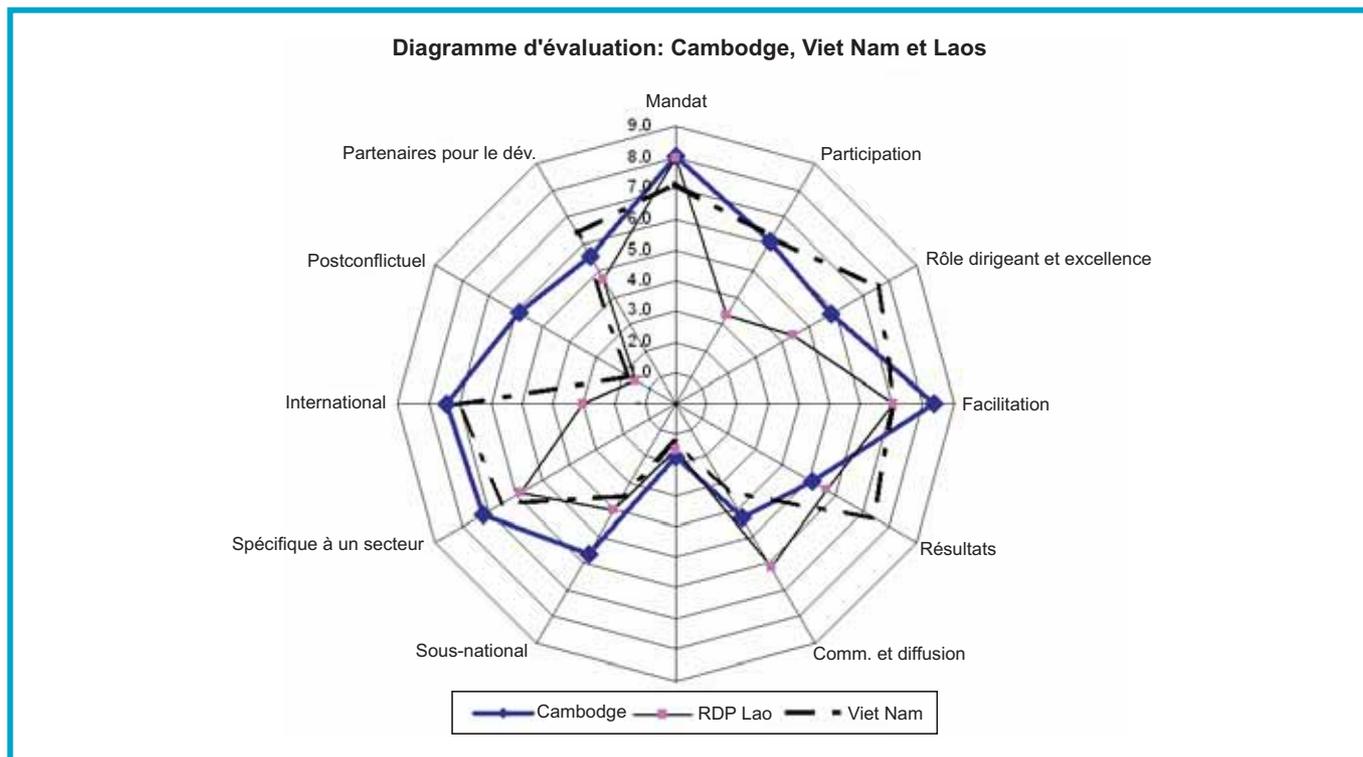
type d'approche pour indiquer au premier coup d'œil la santé relative de son portefeuille de programmes en fonction de différents attributs.

90. L'Acumen Fund travaille aussi avec des partenaires du secteur privé tels que Google.org à l'élaboration d'un système destiné aux investisseurs sociaux. Bien qu'initialement conçu à l'usage d'Acumen, ce même système pourra également être utilisé dans l'avenir par plusieurs investisseurs sociaux. Cela devrait leur permettre de coordonner l'appui qu'ils apporteront à certains entrepreneurs sociaux, par exemple, et de partager des métriques communes - dans le cadre d'un dialogue plus large entre investisseurs sociaux autour de l'évaluation des performances et des impacts.

91. Au moment où nous rédigeons ce texte, Acumen n'a pas encore décidé du choix des indicateurs du développement qui seront mesurés dans l'ensemble de l'organisation, outre ceux qui sont de nature économique ou opérationnelle. Ils pourront, par exemple, lier « l'augmentation du nombre de vies sur lesquelles un impact a été exercé » à « l'augmentation des revenus nets », afin de vérifier si la diffusion de l'aide s'élargit avec le temps.

92. Chacun de ces systèmes exige du personnel qu'il quantifie de manière approximative les résultats probables de chaque ensemble d'activités sur le plan du développement; les notations obtenues permettent aux gestionnaires de préparer des présentations visuelles actualisées de l'état général du portefeuille de

³² Banque mondiale, *Project performance assessment report: Kenya MSE training and technology project*, 2005. www.mmw4p.org/dyn/mmw4p/docs/178/Kenya%20PPAR%20final.pdf



programmes de l'agence. Par dessus tout, elles sont d'une lecture relativement facile, et il est donc probable qu'elles seront utilisées dans la pratique.

93. Cette approche est également réaliste, en ce sens que la réalité est à facettes multiples, et que le fait de limiter les mesures à quelques chiffres expose toujours à la dépouiller de précisions importantes. Un exemple de cette approche est actuellement appliqué pour mesurer le degré de réussite du « dialogue public-privé » (DPP), en utilisant un diagramme d'évaluation en forme de roue (voir le graphique ci-dessus); cette méthode permet d'établir des comparaisons entre programmes et entre pays.³³

94. Cette méthodologie rend également compte de résultats quantifiés, par exemple en termes d'économies

dans le secteur privé (310 millions de dollars) et de retour implicite sur investissement (291 dollars par dollar investi) obtenus grâce au DPP dans la région du Mékong. Un aspect complémentaire important de cette méthodologie est qu'elle permet d'examiner l'évolution dans le temps des programmes de DPP et des pays qui le pratiquent, ainsi que les phases par lesquelles ils passent au cours de cette évolution, dimension qui est souvent ignorée.

95. Toutes les approches évoquées dans ce chapitre se trouvent brièvement résumées dans le tableau ci-dessous; bien entendu, elle ne s'excluent pas mutuellement dans la pratique et ont au contraire des chances d'être complémentaires et d'être utilisées au mieux en combinaisons, en fonction des circonstances et du budget disponible.

Approche	Avantages	Inconvénients
Conceptions expérimentales	Crédibilité	Exigent des dépenses et des compétences
Classement des perceptions	Attire l'attention des médias	Dépendant de la méthodologie; subjectif
Classements effectués par les agences	Outil interne simple	Exposés aux influences internes

³³ www.businessenvironment.org/dyn/be/docs/141/Herzberg.pdf Voir aussi www.PublicPrivateDialogue.org

F. Les indicateurs (« Que faut-il mesurer? »)

Le chapitre précédent a esquissé les principales méthodes utilisées pour mesurer les impacts - la question de savoir « comment mesurer »; il conclut qu'il n'existe pas de méthode unique qui serait toujours la plus appropriée, et que des combinaisons sont nécessaires. Ce chapitre est centré sur le choix des indicateurs et répond à la question: « Que faut-il mesurer? ».

96. Le choix de ce qu'il faudra mesurer, ou « indicateur », est peut-être le plus important dans le domaine du développement, puisqu'il définit implicitement les priorités de l'intervention. Il existe par conséquent un clivage immédiat entre certaines agences qui se concentrent directement sur l'atténuation de la pauvreté, et d'autres qui accordent une priorité au développement global du secteur privé.

Atténuation de la pauvreté ou croissance économique?

97. Les indicateurs seront différents; dans le premier cas, les agences souhaiteront sans doute mesurer le nombre des personnes soustraites à la pauvreté, par exemple en relation avec les Objectifs du Millénaire pour le développement. Les autres agences mesureront plus vraisemblablement des indicateurs comme l'épargne du secteur privé, ou le volume des investissements financés par le secteur privé, en partant de l'hypothèse qu'ils conduiront à un DSP favorable aux pauvres.

98. Ce Document de base se focalisera davantage sur le premier cas: la mesure dans laquelle les activités en faveur du développement peuvent atténuer la pauvreté dans le temps. Cela est dû en partie aux plus grandes difficultés méthodologiques qui sont impliquées, et pour l'autre au fait que cette option permettra probablement de traiter l'agenda des urgences qui ont été esquissées dans les chapitres précédents, par exemple en ce qui concerne la nécessité de faire mieux

comprendre aux contribuables des pays donateurs ce que l'on réalise avec « leur argent ».

99. Même si l'on se focalise sur l'atténuation de la pauvreté, les divergences de vues sont nombreuses. Ainsi, les gouvernements des pays en développement accorderont souvent une priorité élevée à la génération de perspectives d'emploi, dans la mesure où la moitié de leur population est composée d'enfants qui grandissent et seront bientôt en quête d'un emploi. La stabilité sociale dépend, dans cette optique, de la capacité du secteur privé de générer rapidement des emplois pour un grand nombre de ces jeunes adultes.

100. Toutefois, la quantification des emplois est une tâche complexe dans les pays les plus pauvres, puisque l'emploi y a souvent un caractère saisonnier marqué (dans les systèmes économiques agricoles) et y est généralement informel (absence des contrats de travail, par exemple). De plus, il s'agit souvent d'un emploi à temps partiel; il peut enfin ne pas être rémunéré, ou être payé en nature. La personne employée peut assumer cet emploi faute de solutions de remplacement, ou dans l'espoir de susciter la bienveillance ou d'accroître son capital social, y compris un éventuel appui réciproque dans l'avenir.

101. Les statisticiens de la main-d'œuvre ont tendance à compter les individus comme étant employés s'ils ne sont pas sans emploi; en d'autres termes, s'ils ont travaillé au moins une heure au cours de la période de référence (généralement une semaine). Cela n'est guère utile aux praticiens qui visent à générer et à mesurer les possibilités d'emploi supplémentaires. Nombre de ces possibilités se présentant à temps partiel, il est fréquent de les additionner pour obtenir des équivalents temps plein (ETP): en gros, deux emplois à mi-temps constitueront, par exemple, un ETP.³⁴

³⁴ Voir http://en.wikipedia.org/wiki/Full-time_equivalent pour des informations complémentaires.

Mesurer le coût des programmes

102. Le débat évoqué ci-dessus porte essentiellement sur les avantages d'une intervention, quelle que soit sa définition; en définitive, ils doivent être corrélés avec les coûts, afin d'établir un rapport coûts-avantages. Bien que les chiffres des coûts doivent en principe être plus faciles à obtenir, ils sont rarement publiés.

103. Enfin, il serait utile de parvenir à un accord sur les coûts qui doivent être pris en compte; comment répartir les coûts de la gestion du programme, par exemple, au prorata d'un large éventail d'activités? Les gestionnaires devraient-ils tenir des feuilles de présence, par exemple, pour permettre d'effectuer ces calculs? Les coûts encourus par l'État, par les bénéficiaires et d'autres devraient-ils être pris en compte?

104. Ces questions n'ont pas été abordées de manière systématique, bien que certaines des études évoquées dans la suite de cet ouvrage les examinent effectivement. Le chapitre suivant est donc centré de manière plus détaillée sur les indicateurs de la pauvreté, en particulier dans l'optique des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).



Foto: Charles Bodwell

G. Le DSP et les OMD

Le chapitre précédent a exposé que le choix de « ce qu'il faut mesurer » dépend de la priorité fondamentale du programme; de nombreux bailleurs de fonds sont de plus en plus convaincus qu'ils devront apporter une réponse aux Objectifs du Millénaire pour le développement³⁵ à mesure que se rapproche l'échéance de 2015. Dans la mesure où le DSP recoupe potentiellement de nombreux OMD, ceux-ci seront examinés plus en détail ci-dessous.

105. Le plus important, pour les praticiens, est probablement l'OMD 1: « Réduire de moitié d'ici à 2015 la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour. » Il importe de noter que rares sont les agences qui mesurent actuellement cet indicateur dans leurs programmes de DSP, et cela pour une série de raisons. Une d'entre elles est la difficulté, pour les praticiens actifs sur le terrain, d'appliquer le concept de « parité de pouvoir d'achat » (PPA) par référence au dollar au niveau de 1993 dans les OMD. Une autre est qu'un grand nombre de personnes vivent dans des communautés qui sont à cheval sur ce niveau de revenus, dans un état de fluctuation à proximité de celui-ci; il est délicat de saisir cette transition avec précision et de manière crédible.

106. Certains préfèrent donc appliquer leurs mesures aux personnes qui vivent avec moins de 2 dollars par jour, en utilisant des mesures en dollars qui puissent être relevées sur le terrain (et non d'après des calculs de PPA). Toutefois, ces subtilités risquent, ici encore, de ne pas offrir les certitudes que recherchent les journalistes et autres personnes qui rendent compte des réalisations des agences de développement. De nombreuses agences examinent donc activement la signification du terme « pauvreté » en fonction du contexte local - et selon des méthodes quantifiables.

107. L'USAID a été mandatée par le Congrès des États-Unis pour faire en sorte que 50 pour cent au moins de l'ensemble des fonds de l'USAID destinés aux microentreprises aillent aux plus pauvres. Afin de contrôler l'exécution de ce mandat, le Congrès a plus récemment chargé l'USAID de mettre au point des méthodes à faible coût pour identifier les ménages les plus pauvres et pour demander que les programmes d'aide aux microentreprises appuyés par l'USAID utilisent ces méthodes pour évaluer le nombre de leurs bénéficiaires les plus pauvres.³⁶

108. Après avoir exploré quelques méthodes génériques d'identification des plus pauvres, il est apparu clairement que les caractéristiques des ménages vivant dans l'extrême pauvreté varient d'un pays à l'autre. Des outils mieux focalisés sont donc en cours d'élaboration afin de prendre en compte le contexte local.

109. De même, le CGAP, Grameen et Ford proposent un outil appelé le « Progress out of Poverty Index » (PPI), qui doit être utilisé dans la durée pour déterminer les améliorations apportées au niveau économique des intéressés et leur sortie finale de la pauvreté. Celles-ci sont spécifiques à chaque pays; dans le cas des Philippines, elles incluent les matériaux utilisés pour la construction de la maison, le type de toilettes utilisées, la possession d'un réchaud à gaz, la scolarisation des enfants et le nombre de téléviseurs disponibles. L'objectif est d'utiliser ces séries d'indicateurs comme mesures supplétives du niveau de revenus des ménages.³⁷

110. Le Cadre de mesure des performances (CMP) a été inclus dans les Principes directeurs du Comité des bailleurs de fonds sur les services de développement des entreprises, principalement sous la forme d'une liste d'indicateurs.³⁸ Ces indicateurs étaient pour l'essentiel

³⁵ <http://www.un.org/millenniumgoals>

³⁶ Voir www.povertytools.org pour des informations complémentaires.

³⁷ CGAP, *Beyond good intentions: measuring the social performance of microfinance institutions*, Focus Note n° 41, mai 2007. www.cgap.org/portal/binary/com.epicentric.contentmanagement.servlet.ContentDeliveryServlet/Documents/FocusNote_41.pdf

³⁸ <http://www.enterprise-development.org/groups/group.asp?groupid=3>

des mesures supplétives de l'impact ultime; en d'autres termes, ils étaient basés sur l'hypothèse selon laquelle un accroissement de l'acquisition de services aux entreprises (par exemple) serait corrélé positivement avec la croissance des entreprises, l'augmentation des revenus et/ou des emplois, etc. Dans la pratique, la validation de ces indicateurs supplétifs exigerait des investissements substantiels qui n'ont jamais été réellement réalisés.

111. On peut cependant soutenir que dans l'avenir, les difficultés liées à la quantification du DSP seront davantage présentes dans d'autres disciplines liées au développement, comme l'éducation et la santé; les décideurs réalisent de plus en plus clairement que le secteur privé joue déjà un rôle central dans la prestation de nombreux services de base. Ainsi, l'essai qui a été primé dans le concours FT/IFC 2006 plaide de façon très convaincante pour le rôle majeur joué par le secteur privé dans de nombreux pays en matière d'offre d'éducation:³⁹

112. « Des recherches récentes ont montré qu'une grande majorité d'écoliers de zones urbaines et périurbaines pauvres sélectionnées en Inde et en Afrique subsaharienne fréquentent des écoles privées, alors que dans l'Inde rurale, la moitié des écoliers sont inscrits dans l'enseignement privé. Même dans les zones rurales pauvres de la Chine, il existe un grand nombre d'écoles privées à l'existence officieuse.

113. Les recherches ont montré que les écoles privées destinées aux pauvres sont supérieures aux [écoles] gouvernementales: les enseignants sont plus engagés,

l'apport d'intrants importants est meilleur et les résultats de l'éducation meilleurs encore, même après vérification des variables de base. Tout cela est réalisé pour un coût qui représente une fraction du coût des enseignants par élève des écoles publiques. »

114. D'autres auteurs relèvent une situation comparable en matière de soins de santé; les dispensaires ruraux sont souvent le premier point de contact pour les personnes pauvres qui ont besoin de soins de santé primaires. Même lorsque les personnes concernées arrivent dans des établissements publics, la situation n'est pas toujours très différente de celle du secteur privé; « Le problème des centres de soins de santé primaires [publics] [en Ouganda] est qu'il faut donner de l'argent à chacun des agents sanitaires qui s'occupent de vous (...) alors que dans les cliniques ou hôpitaux privés, on ne paie qu'une seule fois. » Une autre personne déclare que « la manière dont on vous traite au centre de soins de santé primaires est en rapport avec la somme d'argent que vous versez » et que « tout se passe comme dans les cliniques privées: dans les deux cas, il faut payer ».⁴⁰

115. D'autres pourtant soutiennent que le secteur privé peut aider à réaliser les OMD dans des domaines tels que l'assainissement rural;⁴¹ cependant, ces observations restent actuellement controversées, et l'opinion dominante perçoit la prestation de services sanitaires et éducatifs à financement public comme la clé de la réponse aux OMD dans ces secteurs. Ce document continuera donc de se focaliser sur le développement des chaînes de valeur et des marchés de services.

³⁹ [www.ifc.org/ifcext/economics.nsf/AttachmentsByTitle/Competition_booklet2006/\\$FILE/2006essaybook.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/economics.nsf/AttachmentsByTitle/Competition_booklet2006/$FILE/2006essaybook.pdf) ou www.ifc.org/competition

⁴⁰ Walker, Muyinda, Foster, Kengeya-Kayondo et Whitworth, « The quality of care by private practitioners for sexually transmitted diseases in Uganda », in: *Health Policy and Planning*, Oxford University Press, 2001.

⁴¹ Voir par exemple Banque mondiale / IDE, « Harnessing market power for rural sanitation », Water and Sanitation Program Field Note, février 2005.

H. Autres problèmes de quantification

Tous les chapitres précédents étaient centrés sur les difficultés méthodologiques de la mesure des impacts; toutefois, il s'agit là d'un domaine à facettes multiples, et certains aspects du processus ne peuvent pas être traités, par exemple, par le seul recours à des consultants experts. Ces aspects seront évoqués ci-dessous.

Le facteur temps

116. Il est de notoriété publique que les praticiens du développement sont pressés; ils disposent généralement de « fenêtres » de deux ou trois ans au cours desquels ils doivent faire leurs preuves et celles de leurs programmes. Cependant, beaucoup de changements dignes d'intérêt demandent probablement davantage de temps; ainsi, on estime que l'adoption de la technologie des bœufs de labour a demandé environ 70 ans dans le district de Machakos, au Kenya.⁴² De même, « il a fallu près de 100 ans à l'Angleterre, à partir de l'époque d'Henri VII, pour rattraper les Pays-Bas dans le domaine de la fabrication des lainages ».⁴³

117. À l'autre extrémité du spectre technologique, « il a fallu 17 ans à Nokia pour que sa filiale électronique devienne bénéficiaire, alors qu'elle est aujourd'hui le premier fabricant mondial de téléphones mobiles ». De même, « il a fallu à Toyota plus de 30 ans de

protectionnisme et de subventions pour devenir compétitif sur le marché international de l'automobile, même dans le segment inférieur, et une bonne soixantaine d'années pour devenir un des premiers constructeurs automobiles mondiaux ».⁴⁴

118. Un autre aspect de cette dimension est que certains effets peuvent paraître négatifs à court terme: ainsi, des entreprises peuvent rationaliser leur production et réduire leur personnel à court terme, afin d'être plus compétitives à moyen terme. Un programme ayant comme indicateur de performances ultime le nombre d'emplois créés apparaîtrait dès lors comme ayant échoué à court terme, même si les emplois maintenus (et les futurs emplois à créer) devaient être plus sûrs et mieux rémunérés.

119. Les différences de perspectives temporelles posent un problème majeur, notamment pour les



Foto: Charles Bodwell

⁴² Mortimore, Michael, et Kate Wellard, *Environmental change and dryland management in Machakos district, Kenya, 1930-1990*, ODI Working Paper n° 57, Londres, janvier 1991.

⁴³ Chang, Ha-Joon, *Bad Samaritans: rich nations, poor policies and the threat to the developing world*, Londres: Random House, 2007.

⁴⁴ Op. cit.

praticiens axés sur le développement de marchés, de systèmes et d'économies entiers. Le concept de développement systémique de marchés est fondé sur le principe d'impacts plus importants à long terme, grâce à un changement durable. On peut soutenir que la seule solution à la « quadrature du cercle » consiste à investir du temps dans la projection des impacts souhaités au cours des années à venir, bien au-delà de la durée de vie du programme.

Facteurs humains et institutionnels

120. Le développement est mis en œuvre par des personnes dont le comportement est façonné par des incitations, des aptitudes et des croyances; toutefois, ces facteurs sont rarement pris en considération dans les débats sur la mesure des résultats. Gary Woller, dans un récent forum de discussion de l'USAID⁴⁵ sur la question, a noté:

121. « Il existe en fait de fortes incitations à éviter les évaluations d'impact. Il y a le problème du resquilleur (« Pourquoi devrais-je évaluer mon programme, si Untel et Untel n'en font pas autant? »), le problème des biens publics (« Pourquoi investir mon argent dans une évaluation d'impact quand d'autres en tirent profit? Qu'un autre aille donc faire cet investissement »), un problème de carrière (« Si j'effectue une évaluation et que les résultats soient défavorables, qu'advient-il de ma carrière? »), un problème de coût (« Ça alors, l'évaluation d'impact est réellement coûteuse: mieux vaut économiser l'argent et le destiner aux bénéficiaires du programme »), et ainsi de suite. »

122. À un niveau plus personnel, les personnes qui obtiennent de bons résultats supportent souvent assez mal l'idée de les mesurer avec rigueur. Elles se considèrent comme axées sur l'action, et non sur les statistiques; l'inertie en matière de quantification rigoureuse peut être fonction de la personnalité autant que de tout autre facteur.

123. Se pose également le problème de la structure organisationnelle, et des incitations qui sont implicites

dans cette structure. Ainsi, Paul Gertler, de l'UC Berkeley, a noté que les concepteurs de tel ou tel programmes en sont rarement aussi les exécutants; en fait, de nombreux bailleurs de fonds interdisent aux consultants responsables de la conception d'un programme de participer à sa mise en œuvre. Le directeur d'un programme devrait-il être pénalisé pour les mauvais résultats obtenus en exécutant fidèlement un programme médiocrement conçu?

124. Sendhil Mullainathan, de l'Université de Harvard, note que le gestionnaire des tâches de l'agence assume souvent la responsabilité globale de la conception, de l'exécution et de l'évaluation; cela implique des incitations à évaluer exclusivement les programmes aux résultats positifs, ou bien ceux que l'agence souhaite stopper. Cela suppose aussi que l'innovation et l'expérimentation puissent être pénalisées; dans cette perspective, le problème ne réside pas tant dans les méthodologies d'évaluation que dans le mode de structuration de nombreuses agences.

125. En fait, de manière plus générale, le personnel de terrain de nombreuses agences se demande si ses collègues du siège comprennent réellement la situation locale, avec toute sa complexité et ses problèmes. Les pressions exercées par le siège en faveur de la mesure des performances peuvent donc être interprétées comme un moyen utilisé par la haute direction pour contrôler et orienter le personnel de terrain, d'une manière qui ne serait acceptable que si la méthodologie utilisée l'était également. Il s'ensuit donc souvent une résistance considérable du personnel de terrain à la mesure des résultats.

126. Incidemment, les interventions en faveur du développement sont universellement fondées sur l'idée qu'il y a « un problème », auquel l'intervention est censée apporter « la solution ». Dans ce cadre-là, il est difficile de réfléchir sur les occasions saisies ou manquées; cela contribue sans doute à la « pesanteur » de la plupart des évaluations de programmes, puisque la créativité et la valeur ajoutée peuvent ne pas être très appréciées si elles ne s'intègrent pas clairement dans le cadre prédéterminé. De ce fait, il est plus difficile au personnel

⁴⁵ « Impact assessment: an online speaker's corner discussion », septembre 2006. www.microlinks.org/file_download.php/SC_14summary.pdf?URL_ID=12730&filename=11611791981SC_14summary.pdf&filetype=application%2Fpdf&filesize=918983&name=SC_14summary.pdf&location=user-S

Arguments standard visant à éviter l'évaluation

Dans le cadre de nos efforts constants pour faciliter la tâche de gestionnaires très occupés, nous proposons ci-dessous une sélection de quelques-unes des réponses les plus courantes aux propositions favorables à une évaluation. On notera qu'aucun de ces arguments ne pourra être accepté par le Département de l'évaluation.

1. Notre projet/programme est différent.
2. Cela coûtera trop cher.
3. Nous n'avons pas le temps.
4. Le projet (ses activités) est trop restreint.
5. Cela ne figure pas dans le plan d'exécution.
6. Nous ne l'avons jamais fait auparavant.
7. Le gouvernement (l'institution) ne l'appréciera pas.
8. Donnez-moi l'argent.
9. Nous n'avons pas les pouvoirs /la responsabilité.
10. Une évaluation n'est pas nécessaire.
11. C'est un exercice dans une tour d'ivoire.
12. Revenons à la réalité.
13. Ce n'est pas notre problème.
14. Pourquoi changer ce qui fonctionne très bien?
15. Nous ne sommes pas encore prêts.
16. Cela ne figure pas dans le budget.
17. L'administrateur du projet / le conseiller / le représentant du gouvernement / le CTP / l'homologue est un nouveau venu / a récemment changé.
18. L'administrateur du projet / le conseiller / le CTP / l'homologue est parti.
19. Le directeur / le CTP / l'homologue n'a pas encore été désigné.
20. Le personnel de contrepartie est encore en formation / perfectionnement.
21. Nous nous débrouillons très bien sans cela.
22. Cela n'a jamais été tenté.
23. Il doit y avoir une arrière-pensée.
24. Quelqu'un voudrait-il m'apprendre mon travail?
25. Cela peut fonctionner dans n'importe quelle autre organisation/région/pays/domaine technique, mais cela ne marchera jamais ici.
26. Je ne suis pas convaincu que cela puisse nous aider.
27. « Ils » veulent simplement « avoir notre peau ».
28. Pensez aux perturbations que cela va provoquer.
29. On ne peut pas le faire de manière objective.
30. Le changement pose trop de problèmes.
31. Nous avons toujours procédé ainsi.
32. Nous avons fait ce que nous avons annoncé.
33. Nous avons exécuté le contenu du descriptif du programme.
34. Nous avons déjà subi une évaluation.
35. Nous n'avons aucun problème.
36. Il y a eu un changement de gouvernement.
37. La crise financière nous a retardés.
38. Nous venons de subir une vérification des comptes.
39. L'ambassadeur affirme que c'est l'un de ses projets préférés.
40. C'est un projet pilote.
41. C'est un projet modèle.
42. C'est un projet expérimental.
43. Le projet est trop récent.
44. Le projet est presque achevé.
45. La construction n'est pas encore achevée.
46. L'équipement n'est pas encore arrivé.
47. L'équipement n'est pas encore installé.
48. Le statut légal n'est pas encore fixé.
49. Nous n'arrivons pas à retrouver le plan de travail d'origine.
50. Je n'étais pas responsable du projet quand il a débuté.
51. Le gouvernement est satisfait du projet.
52. Le gouvernement n'a pas encore fourni les intrants.
53. Le projet n'est pas évaluable.
54. Nous ne possédons pas les données nécessaires.
55. La conception du projet est trop vague.
56. C'est une période de vacances locales.
57. C'est la saison des pluies.
58. Laissons le commissaire aux comptes s'en occuper.
59. Les gens de l'extérieur ne comprendront pas la complexité du projet.
60. Nous ne cessons pas de nous évaluer nous-mêmes.
61. Je suis sur le point de partir en congé.
62. Nous planifions déjà la phase suivante.
63. Nos collègues de la SWAP ne l'apprécieront pas.
64. Nous préparons un rapport d'achèvement du projet.

de terrain de percevoir les évaluations comme des expériences d'apprentissage potentielles.

127. Dans une intention quelque peu humoristique, le Département de l'évaluation de Danida fait souvent référence à la liste ci-dessous, qui illustre bien les résistances auxquelles se heurtent souvent les évaluations sur le terrain.

128. Si toutes ces objections peuvent être surmontées, si les fonds nécessaires peuvent être trouvés et l'évaluation entreprise, la procédure standard adoptée par la plupart des agences consiste à engager un consultant extérieur (ou une équipe de consultants) qui conduira cette évaluation. Si cette démarche a l'avantage d'être probablement assez impartiale et objective, elle implique souvent pour les consultants l'obligation de s'informer rapidement de tous les aspects du programme.

129. Leur mandat leur impose généralement d'évaluer le programme en fonction du descriptif original du projet et de son cadre logique (s'il existe), bien qu'on leur demande parfois de l'évaluer selon la conception actuelle des meilleures pratiques (qui ont pu connaître des changements substantiels depuis la rédaction du descriptif du projet).

130. Dans ces conditions, les consultants sont souvent amenés à conclure que sans données de référence, ils ne peuvent fournir une évaluation significative des

résultats. Toutefois, ils peuvent aussi estimer qu'il leur faut déceler des défauts importants dans le programme pour justifier leurs honoraires, ce qui conduit une fois encore de nombreux praticiens à redouter toute espèce d'évaluation.

131. Un récent rapport de la Banque mondiale (« How to build M&E systems to support better government »)⁴⁶ fait mention « de carottes, de bâtons et de sermons. Nombre de ces incitations ont été utilisées pour favoriser l'institutionnalisation du S&E dans les gouvernements des pays développés et en développement. Les carottes prennent la forme d'encouragements positifs et de récompenses pour la conduite du S&E et l'utilisation de ses conclusions. Il peut s'agir, par exemple, d'une reconnaissance publique ou d'incitations financières destinées aux ministères qui contrôlent le S&E.

132. Les bâtons incluent les rappels à l'ordre et les sanctions infligés aux ministères ou aux fonctionnaires qui ne prennent pas au sérieux les performances et le S&E, par exemple les sanctions financières destinées aux ministères qui n'appliquent pas les recommandations approuvées en matière d'évaluation. Enfin, les sermons se composent de déclarations de haut niveau visant à appuyer et à promouvoir le S&E. Ils incluent également des initiatives de sensibilisation au S&E et des explications à l'intention des responsables gouvernementaux concernant les aspects qui les concernent ».

⁴⁶ Voir www.worldbank.org/ieg/ecd pour des informations complémentaires. Le tableau 11.1 (pages 63-64) du rapport propose de nombreux exemples de chacune de ces trois catégories; la plupart des exemples conviendraient également assez bien aux agences de développement.

I. Les avantages des mesures approximatives

Les chapitres précédents ont largement exploré les aspects complexes et les stratifications du thème de la mesure des résultats; il est temps d'envisager maintenant les solutions possibles, ainsi que les moyens d'éviter la paralysie face à des problèmes aussi décourageants.

133. La conclusion la plus plausible de cet examen est que « le mieux est l'ennemi du bien »; les coûts et les efforts nécessaires pour parvenir à la rigueur paraissent si décourageants que les praticiens finissent par s'abstenir de toute mesure. Sendhil Mullainathan note que tous les chiffres obtenus créent une « illusion de précision », alors qu'ils sont souvent hautement subjectifs ou fondés sur des hypothèses tout aussi subjectives.

134. Les débats subjectifs ne posent pas de problème en eux-mêmes, dès lors que l'on admet la possibilité d'avoir des débats subjectifs quantitatifs qui soient approximativement exacts. Ainsi, si l'impact approximatif d'un programme donné est apparemment cent fois supérieur à celui d'un autre programme, alors il est probablement meilleur; dans certains cas, de telles différences sont déjà manifestes. Des calculs simples portant, par exemple, sur le coût par personne concernée peuvent déjà permettre d'éliminer certains modèles de programmes.

135. Si l'on pouvait mesurer des indicateurs donnés de manière à les soumettre à des critères de référence et à les comparer, cela aurait inévitablement pour effet de façonner les motivations et le comportement du personnel des agences. Certains soutiennent que cela encouragerait à se concentrer trop étroitement sur la réalisation d'objectifs spécifiques, ce qui, eu égard à la complexité du monde, conduirait probablement à des réponses contreproductives.

136. En fait, les débats dominants tendent à comporter des réflexions sur un ensemble d'indicateurs, parmi lesquels les praticiens du développement pourront librement choisir selon les circonstances et les priorités.

Si elle est plus solide sur le plan théorique, cette approche présente un certain nombre d'inconvénients.

137. L'un d'eux est qu'elle impose au personnel de l'agence une longue liste d'objectifs et de priorités; certains se recoupent, mais d'autres peuvent impliquer des compromis. Il n'existe actuellement aucun moyen de choisir entre des objectifs, si bien que les choix programmatiques tendent à être basés soit sur des préférences personnelles, soit sur la perception d'occasions qui viennent à se présenter.

138. D'un autre côté, il y aurait trois avantages majeurs à un accord sur ce qu'il convient de mesurer, si cet accord pouvait porter sur un très petit nombre d'indicateurs; aucune somme d'évaluations qualitatives ou descriptives ne peut saisir une de ces trois occasions (qui correspondent aussi à des priorités urgentes):

Totaliser les résultats des programmes pour toute une agence

139. En utilisant un petit nombre d'indicateurs comparables, les agences de développement pourraient totaliser les estimations d'impact de l'ensemble de leurs interventions de DSP, afin de donner à leurs dirigeants quelques chiffres généraux sur les impacts qu'elles ont obtenus.

140. Les Parlements des pays donateurs demandent de plus en plus fréquemment des comptes sur les résultats obtenus par leurs agences de développement, et ils obtiennent des réponses en « gros titres » qu'ils peuvent utiliser dans les domaines de l'éducation et de la santé. Des indicateurs comme le nombre des filles scolarisées ou le nombre des enfants vaccinés, s'ils sont essentiellement des « produits », n'en évoquent pas moins des images de résultats favorables aux pauvres, résultats auxquels les parlementaires et les électeurs peuvent s'identifier.

141. Cependant, dans les meilleurs des cas, le domaine du DSP rend compte de résultats qui n'enthousiasment pas particulièrement l'électorat: le « nombre de jours nécessaires pour l'enregistrement d'une entreprise » ou l'« augmentation des ventes » n'évoquent pas nécessairement un tableau de perspectives nouvelles ouvertes aux pauvres.

142. La Déclaration de Paris souligne que les priorités établies par les gouvernements partenaires devraient dicter les financements des bailleurs de fond; cela implique, entre autres, que chaque programme de pays soit conçu selon une logique différente; le « modèle causal » est différent, et par conséquent, dans la pratique, les indicateurs utilisés sont également différents puisqu'il n'existe actuellement pas de consensus au sein de la communauté du DSP sur le choix des indicateurs à utiliser.

143. Les bailleurs de fonds bilatéraux en particulier ont tendance à travailler sur la base de relations de gouvernement à gouvernement, avec des programmes de pays façonnés par le dialogue et la demande locale. Cette tendance se trouve amplifiée lorsque chaque programme est évalué par rapport au descriptif original du programme (comme c'est le cas dans la plupart des agences), sans références précises à un cadre ou à un ensemble d'indicateurs à l'échelle de l'agence.

144. L'IFC a conduit certaines réflexions dans ce domaine.⁴⁷ Elle a déjà été en mesure de rapporter, par exemple, que l'année dernière, 2,4 millions de patients, 320 000 étudiants, 12 millions de consommateurs d'énergie et 9 millions de consommateurs d'eau ont bénéficié de ses investissements. De plus, elle introduit actuellement un système de suivi des produits du développement (Development Outcomes Tracking System - DOTS) qui devrait guider les investissements futurs.

145. En matière de gouvernance d'entreprise, par exemple, l'organisation assure désormais le suivi du nombre des textes législatifs adoptés en relation avec les services consultatifs qu'elle a fournis (25 pour l'année

passée). Parmi les autres données disponibles pour 2006 figurent le montant des investissements qu'elle a favorisés (1,366 milliards de dollars) et l'effet multiplicateur obtenu (68 dollars par dollar de financement de services).⁴⁸

146. Ces chiffres sont particulièrement intéressants, car ils permettent à l'IFC de présenter ses réalisations sous une forme claire et concise; d'un autre côté, ils ne manquent pas de poser d'importantes questions d'attribution, en particulier dans un monde où les programmes communs et la collaboration interorganisations deviennent de plus en plus courants, ce qui est encourageant.

Des choix de financement plus rationnels

147. S'il existait un accord sur un très petit nombre d'indicateurs d'impact, les impacts attendus pourraient être estimés *ex-ante* par des moyens permettant les comparaisons entre programmes. En définitive, les agences pourraient alors effectuer des choix de financement plus rationnels entre différentes perspectives programmatiques, par exemple en fonction des situations locales.

Comparaison entre programmes et entre agences

148. Un aspect plus perturbant de l'adoption d'un petit nombre d'indicateurs sur une base interorganisations serait que la comparaison entre programmes et entre agences deviendrait dès lors possible. Ainsi, Michael Klein, actuellement vice-président en charge du développement financier et du secteur privé de la Banque mondiale/SFI, a appelé au développement de la concurrence dans le secteur de l'aide, sur la base de la mesure des résultats; d'autres ont cependant exprimé leurs préoccupations quant au coût transactionnel de cette approche.⁴⁹ De plus, elle conduirait probablement à

⁴⁷ Le programme et un choix de présentations effectuées lors de récents ateliers de l'IFC organisés sur ce thème se trouvent sur www.value-chains.org/dyn/valuechains/bdssearch.details?p_phase_id=585&p_lang=en&p_phase_type_id=4 et www.businessenvironment.org/dyn/be/besearch.details?p_phase_id=141&p_lang=en&p_phase_type_id=4

⁴⁸ Voir la présentation suivante pour d'autres exemples, ainsi que pour des disciplines différentes. www.businessenvironment.org/dyn/be/docs/141/Batra.pdf

⁴⁹ Voir par exemple http://psdblog.worldbank.org/psdblog/aid_effectiveness/index.html

la concurrence pour le personnel clé au niveau local, ce qui affaiblirait encore l'administration locale; « le déclin dans la qualité de la bureaucratie est associé à une fragmentation accrue des bailleurs de fonds ».⁵⁰

149. Plus important: le fait que les résultats puissent être mesurés et comparés entre agences et entre pays, ainsi que dans la durée, implique un modèle mécanistique: « à conditions équivalentes, les mêmes intrants devraient conduire aux mêmes résultats ». Bien entendu, dans la pratique, il n'existe pas deux ensembles de conditions qui soient équivalents; même si l'on maîtrise la situation dans un pays donné, celui-ci fonctionne cependant dans un environnement économique mondial qui subit des changements constants de la plus haute importance.

150. L'idée que les résultats puissent être comparés est également fonction du désir de la plupart des agences de développement d'éviter les risques; il existe une recherche constante des moyens de réduire les risques, et l'appréciation des performances par rapport à des données de référence encouragera probablement cette tendance; un programme ayant de fortes chances d'exercer un impact modeste sera généralement préféré à un programme ayant des chances modestes d'exercer un impact très fort.

151. En fait, le DSP est plutôt plus ambitieux que certaines autres interventions en faveur du développement, en cela qu'il vise à renforcer un système entier (« le secteur privé »); il est donc plus complexe, dynamique et multidimensionnel que ne le sont, par exemple, les programmes destinés à augmenter la distribution de vaccins. Toutefois, cela ne dispense pas les praticiens d'apporter la preuve des résultats obtenus.

Les premières agences qui ont adopté des indicateurs de base

152. TechnoServe utilise sept indicateurs de base pour mesurer en interne les progrès réalisés par rapport aux objectifs et aux prévisions des programmes; ces indicateurs incluent des mesures de la réussite économique, à savoir les chiffres des ventes et des

profits nets, ainsi que des indicateurs socioéconomiques de l'impact exercé sur les pauvres, à savoir la valeur des achats à des producteurs ruraux, le nombre des producteurs, les salaires versés et le nombre des salariés.

153. De plus, cette agence effectue de temps à autre des évaluations de projets ciblées, afin de procéder à une triangulation avec d'autres mesures d'impact et de documenter d'importants éléments d'appréciation anecdotiques sur l'impact socioéconomique plus général de son activité.

154. Autre aspect intéressant: elle mesure également le « Return on TechnoServe Investment » (ROTI), qui représente la totalisation des revenus bruts générés par les PME de sa clientèle depuis le commencement des projets jusqu'au terme des trois années suivant l'engagement du client, divisée par le coût total de l'assistance de TechnoServe. On obtient ainsi une mesure du rapport coût-efficacité permettant d'évaluer les progrès réalisés par rapport à des objectifs à long terme: en d'autres termes, une indication de l'amélioration des performances de l'organisation dans la durée.

155. Une raison majeure du choix de cet indicateur réside dans le fait qu'il était sans doute contrôlable dans la durée en laissant des traces écrites, et que sa réplification pouvait s'opérer sans dépendance excessive par rapport à des hypothèses ou à des situations locales. Dans ce contexte, on a estimé que l'emploi était trop difficile à mesurer de manière fiable et homogène; des aspects tels que les activités saisonnières et éventuellement le travail des enfants posaient également des problèmes méthodologiques.

156. Par ailleurs, on a estimé que l'augmentation des revenus était un indicateur supplétif plus fiable de l'ensemble des avantages apportés aux pauvres, l'emploi n'étant que l'une des voies d'accès à ces avantages; les achats auprès d'autres entreprises, les impôts acquittés et les profits réinvestis étaient également susceptibles de constituer d'importantes contributions. Sans être jamais exactes, ces mesures seront sans doute approximativement correctes.

⁵⁰ Knack et Rahman, *Donor fragmentation and bureaucratic quality in aid recipients*, World Bank Policy Research Working Paper 3186, Washington DC, 2004. www.econ.nyu.edu/cvstarr/conferences/ForeignAid/papers/Knack.pdf

157. Les problèmes d'attribution subsistent, et il est par ailleurs difficile de documenter les revenus dans de nombreuses situations, bien que TechnoServe travaille souvent avec des entreprises coordonnatrices en chaînes de valeur, qui disposent donc de statistiques d'une espèce ou d'une autre. Néanmoins, les effets de développement des marchés (telle la répllication spontanée d'innovations) signifient que le suivi des augmentations de revenus constitue en soi une tâche majeure.

158. En fait, de manière plus générale, le potentiel de comparaison des performances met en lumière les pièges méthodologiques; pour que les professionnels du développement acceptent un type quelconque de classement, il est clair qu'ils ont besoin de croire à la méthodologie utilisée. Néanmoins, TechnoServe trouve déjà une utilité à l'indicateur ROTI, apparemment, dans le cadre du processus de sélection des clients/projets (qui doit aussi inclure la justification des avantages dont bénéficieront les pauvres des zones rurales).

159. Il importe de noter que le ROTI permet au personnel de TechnoServe d'orienter et de gérer ses initiatives autour de la mission de l'organisation, qui consiste à aider « les hommes et les femmes entrepreneurs des zones rurales pauvres du monde en développement à établir des entreprises génératrices de revenus, de perspectives et de croissance économique pour leurs familles, leurs communautés et leur pays ». Toutefois, il n'est pas encore utilisé sous une forme directe pour mesurer des résultats publiés à l'extérieur.

160. Helvetas évolue également vers un ensemble uniforme d'indicateurs clés pour tous ses projets de chaînes de valeur, à commencer par la mesure des changements intervenus dans les revenus des ménages d'agriculteurs. Ces mesures se concentrent actuellement sur l'augmentation des revenus des entreprises à la suite de ses interventions (comme dans le cas de Technoserve) et ne comportent pas encore d'estimations de déplacement ou d'inertie. Le nombre des ménages atteint par ses interventions est également mesuré et détaillé par sexe. Finalement, ces mesures seront corrélées au coût total du projet par ménage d'agriculteurs participant à la chaîne.

161. Dans les chapitres suivants, on examinera quelques exemples pratiques d'évaluations d'impact récentes qui sont dans le domaine public. D'autres n'y sont pas encore pleinement admises à cause de préoccupations relatives à leur rigueur; en fait, toutes les mesures rapportées ci-dessous posent un certain nombre de problèmes méthodologiques.

162. Cependant, une fois encore, mieux vaut une précision approximative que le mystère complet sur les produits obtenus; en l'absence de tout rapport sur les résultats, les critiques et les sceptiques auront beau jeu de dire: « Peut-être ne pouvez-vous pas le mesurer parce qu'il n'y a rien à mesurer... » Dans cette optique, tout rapport relatif aux résultats sera une amélioration de la situation actuelle, en dépit des difficultés méthodologiques.

J. Les rapports sur l'échelle des interventions



Foto: Gavin Anderson

Les mesures approximatives sont donc préférables à l'absence de mesure; que peuvent mesurer approximativement la plupart des praticiens? Par où commencer?

163. Les agences de développement sont sensibles aux suggestions selon lesquelles leurs interventions n'atteindraient que quelques heureux bénéficiaires, alors que des millions resteraient dans la pauvreté. Certains programmes se préoccupent donc avant tout du nombre de personnes qu'ils atteignent; ainsi, une initiative financée par des bailleurs de fonds pour aider des stations de radio ougandaises à lancer des programmes destinés aux petites entreprises a estimé le nombre de leurs auditeurs à 7 millions: les programmes atteignaient au moins les deux tiers des membres les plus pauvres de la société.⁵¹

164. De même, la Rainforest Alliance⁵² (RA), ONG basée aux États-Unis, délivre un label qui « permet aux consommateurs de savoir qu'ils achètent un produit qui

a été cultivé ou fabriqué de manière durable. Les entreprises qui vendent ces produits veillent aussi à ce que leurs clients sachent qu'elles entretiennent de bonnes relations avec leurs communautés, qu'elles prennent soin de leurs travailleurs et protègent l'environnement ». Plus spécifiquement, RA rend compte des résultats suivants, qui sont assez impressionnants:⁵³

■ *Produits forestiers*: la RA a certifié 3 pour cent des forêts exploitées (50 millions d'hectares) dans plus de 50 pays, en collaboration avec IKEA, Gibson USA, B&Q,

Domtar, Klabin, Tembec et Grupo Nueva.

■ *Agriculture*: la RA a certifié 1,3 pour cent de la production mondiale de café et 15 pour cent de la production mondiale de bananes; au total, elle a certifié près de 10 000 exploitations agricoles produisant du café, des agrumes, des bananes, des ananas, du cacao, des fleurs, des noix de macadamia, des fougères, des fruits de la passion, des plantains, en collaboration avec Kraft, Chiquita, Caribou Coffee et Whole Foods Markets.

165. À la suite de ces résultats, la RA se fixe désormais des objectifs ambitieux; par exemple, l'organisation travaille avec le PNUD / GEF pour certifier 10 pour cent du café produit dans le monde, à protéger la biodiversité sur les fermes de café; de même, elle collabore avec Kraft pour certifier 100 pour cent de leurs ventes sous les marques commerciales existant en Europe de l'Ouest et aux États-Unis (12 000 tonnes en 2006, qui ont apporté des revenus à 27 000 familles).

⁵¹ FIT-SEMA, « Enquête sur les auditeurs des programmes de radio des micro- et petites entreprises », septembre 2004 www.value-chains.org/dyn/valuechains/docs/381/RadioProgListeners9-04.pdf

⁵² www.rainforest-alliance.org

⁵³ www.enterprise-development.org/resources/download.asp?id=412

166. De même, la Fondation Shell déclare que son « activité fait apparaître les résultats suivants :

- 263 000 personnes à Mexico City se déplaçant plus durablement tous les jours;
- 100 millions de dollars engagés en faveur des PME en Afrique;
- 2 000 emplois créés et 14 000 revenus améliorés en Inde, en Europe de l'est et en Afrique;
- 1 million de femmes et d'enfants dans le monde bénéficiant de fourneaux qui réduisent massivement la pollution par la fumée en milieu fermé, qui est néfaste pour la santé ».

167. Elle propose aussi sa « vision pour les cinq prochaines années :

- 1 million de personnes se déplaçant plus durablement tous les jours;
- 300 millions de dollars engagés en faveur des PME en Afrique;
- 5 000 emplois créés et 30 000 revenus améliorés en Inde, en Europe de l'Est et en Afrique;
- 100 millions de personnes dans le monde bénéficiant de fourneaux qui réduisent massivement la pollution par la fumée en milieu fermé, qui est néfaste pour la santé ».⁵⁴

168. Ces indicateurs constituent une combinaison d'intrants accrus (« fonds engagés »), d'impacts non quantifiés (« plus durablement », « revenus améliorés ») et d'impacts quantifiés (« emplois créés »). Ils composent un tableau d'une action vigoureuse et - aspect important - offrent un point de départ pour les mesures d'impact que la plupart des praticiens peuvent considérer comme réaliste. Même sans faire beaucoup de mesures, presque tous les participants à un programme peuvent estimer le nombre des personnes qui seront probablement affectées de manière directe par celui-ci; l'intuition indique qu'un programme qui atteint des millions de personnes, même superficiellement, a toutes chances d'être plus intéressant qu'un programme atteignant seulement quelques centaines de personnes en profondeur.

169. Néanmoins, l'ampleur de l'échelle qui fait l'objet de ces rapports, si elle constitue bien une première étape cruciale de la mesure d'impact, n'est pas nécessairement très explicite sur les changements qu'elle a occasionnés dans la vie des gens, pas plus qu'elle ne constitue la base d'un système de mesure commun. Les chapitres suivants esquissent quelques évaluations d'impacts réels dans l'élaboration de chaînes de valeur et de marchés de services.



Foto: Gavin Anderson

⁵⁴ Fondation Shell, *Down to business: new solutions to old problems*, 2007. www.shellfoundation.org

K. Les évaluations d'impact pour l'assistance technique dans le développement de la chaîne de valeur

Foto: Charles Bodwell



Plusieurs programmes ont déployé de sérieux efforts pour mesurer leurs résultats et pour les corrélés au coût de leur réalisation. La plupart d'entre eux n'ont publié leurs conclusions que tout récemment, et certaines sont même encore inédites. Les chapitres suivants résument quelques-uns des exemples les plus intéressants, notamment ceux qui visent à améliorer des systèmes de marché dans leur totalité.

La SEDF au Bangladesh

170. La South Asia Enterprise Development Facility (SEDF) de l'IFC travaille depuis 2003 dans les secteurs du

prêt-à-porter, de l'ingénierie légère et de l'agro-industrie, dans le cadre de son programme Sector Development and Business Services (SDBS). Un élément majeur de sa stratégie a consisté à s'engager directement, dans la mesure du possible, avec les acteurs du marché au sommet de la chaîne de valeur; les instruments utilisés ont inclus l'assistance technique et le partage des coûts pour l'accès aux services consultatifs.

171. La SEDF a également cherché à lever toutes les contraintes tendant plus généralement à limiter la croissance des entreprises dans les secteurs choisis, par exemple celles qui affectent l'accès au financement et l'environnement des entreprises. De plus, en concevant des interventions, elle a étudié le degré de compétitivité des entreprises bangladaises sur les marchés mondiaux;⁵⁵ le tableau ci-dessous en est l'illustration pour le secteur du prêt-à-porter.

172. Le SDBS a introduit un système de suivi des performances basé sur les résultats, d'après un cadre logique liant les activités à des changements spécifiques au niveau sectoriel; un système d'information sur la gestion adapté a été introduit dans ce contexte. Des plans d'action ont été liés au cadre logique, et des incitations ont été prévues à l'intention du personnel. Ce

Mesure	Aide de la SEDF	Bangladesh (données de base)	Sri Lanka	Chine	Viet Nam	Cambodge	Monde
Taux de rotation annuel de main-d'œuvre (%)	11	15	6-8	6	7	7	5-6
Taux de rejet (%)	8	10	3	0,5	3	5	1
Disponibilité des installations (%)	44	30	65	80	70	60	75
Coût de la main-d'œuvre (USD/heure)	0,37	0,30	0,46	0,50	0,30	0,40	
RSI (%) (maille)	18	15	18	25	20	18	
Femmes superviseurs (%)	1	0,5	40	70	60	65	40

⁵⁵ http://www.value-chains.org/dyn/valuechains/docs/497/Adhikary_Monitoring.pdf

système a permis au personnel de publier une étude sur les résultats obtenus⁵⁶, qui a également fourni beaucoup d'autres indications sur chaque activité.

173. Cette étude a indiqué que « les clients ayant bénéficié d'une aide ont généré 16 239 emplois, dont la majorité (65 pour cent) pour des femmes, parmi lesquels 318 nouveaux emplois de supervision ont été occupés par des femmes. Sur la base d'un coût total du programme de 6,08 millions de dollars à ce jour, ces chiffres représentent un coût du programme de 374 dollars par emploi généré par un client bénéficiaire d'une aide. Au total, les entreprises aidées emploient 126 003 personnes, dont 62 pour cent sont des femmes ».

174. Si ces chiffres représentent, dans une certaine mesure, des impacts réels, certains des bailleurs de fonds qui appuient ce programme ont préféré, dans l'avant-propos de l'étude, souligner qu'il « a obtenu un effet multiplicateur de notre investissement combiné d'environ 1:19, chiffre respectable eu égard aux difficultés que présente le travail au Bangladesh ». En ce sens, ils ont donc choisi un indicateur supplétif qui pouvait être mesuré avec une certaine exactitude, plutôt qu'un impact direct dont l'exactitude était plus contestable.

175. Quoi qu'il en soit, la SEDF indique qu'elle a pu obtenir de bons résultats, en dépit des préoccupations relatives à la compétitivité globale de l'industrie locale, en traitant toute une série d'obstacles à la croissance, et cela de manière diverse et flexible. Les résultats obtenus

viennent donc valider la stratégie globale adoptée mieux que n'importe quelle intervention ou n'importe quel intrant considérés isolément.

Prosperity Initiative et l'industrie du bambou dans le Mékong

176. In 2006, une étude de faisabilité détaillée a été effectuée par Oxfam Hong Kong, en collaboration avec la Mekong Private Development Facility (MPDF) de l'IFC; cette étude a évalué le potentiel du secteur du bambou au Vietnam, au Laos et au Cambodge par référence à l'expérience réussie de la Chine.⁵⁷ Elle a permis d'évaluer le potentiel d'impact en faveur des pauvres à l'échelle régionale, sur la base de projections de la future demande mondiale, ainsi que la compétitivité de l'industrie locale du bambou. Elle a coûté environ 300 000 dollars.

177. L'étude a conclu que des impacts favorables aux pauvres pouvaient être créés à une échelle régionale si les trois sous-secteurs du bambou pouvaient devenir rentables et offrir une série de produits qui seraient compétitifs sur un marché mondial en expansion. Chacun de ces trois sous-secteurs possède une structure particulière, avec des potentiels de ciblage différents en matière d'action contre la pauvreté. Le bambou industriel (mobilier, charbon de bois, stores, nattes, panneaux, baguettes, etc.) a un impact potentiel élevé sur les agriculteurs, du fait de la demande croissante de matériaux bruts. L'artisanat exerce un impact sur le marché du travail (notamment pour les femmes), et la culture des pousses de bambou est également profitable aux agriculteurs, en nombre toutefois moins important.

178. En examinant les trois sous-secteurs et en ciblant un série d'interventions en collaboration dans la région, l'équipe chargée du projet a estimé qu'un investissement de 40 millions de dollars apportés par les bailleurs de fonds dans le cadre d'une stratégie coordonnée de développement du bambou sur l'ensemble du Vietnam, du Laos et du Cambodge au cours de la prochaine décennie pouvait générer 800 000 emplois pour un coût de 50 dollars par emploi. Une telle initiative était de



Foto: Charles Bodwell

⁵⁶ Adhikary et McVay, *Market development in practice: sector development and business strategy*, Dacca: IFC SEDF, 2006. www.value-chains.org/dyn/valuechains/bdssearch.details?p_phase_id=560&p_lang=en&p_phase_type_id=5

⁵⁷ http://www.value-chains.org/dyn/valuechains/bdssearch.details?p_phase_id=597&p_lang=en&p_phase_type_id=2



nature à soustraire 1 million de personnes à la pauvreté; il importe de noter que cette approche est fondée sur des objectifs d'impact sur la pauvreté mesurables, indicateurs essentiels par rapport auxquels les performances globales du programme pourraient en principe être évaluées dans l'avenir.

179. Au moment de la rédaction de ce texte, PI (la nouvelle organisation qui s'est constituée pour poursuivre cette entreprise aux côtés de l'IFC) se préparait à mettre ce programme en œuvre sur la base multiorganisations du Mekong Bamboo Consortium (MBC). En se fondant sur les connaissances acquises et sur les liens établis dans le travail sectoriel concernant la faisabilité, l'IFC et PI ont collaboré avec des entreprises et des partenaires pour créer, à des fins de démonstration, une chaîne de l'offre dans la province de Thanh Hoa, au Viet Nam.

180. Une série d'activités a été mise en place, par exemple pour aider les petites entreprises à réduire de manière spectaculaire le gaspillage de bambou, en assurant la transformation initiale à proximité des exploitations agricoles; ces usines ont pour la plupart été établies par de petits investisseurs locaux. À la fin de l'année 2006, elles employaient plus de 500 personnes, dont 88 pour cent provenaient de minorités ethniques, et dont 85 pour cent étaient des femmes. Les salariés gagnaient en moyenne 37,50 dollars par mois, ce qui se comparait favorablement avec le revenu moyen des ménages locaux, qui était d'environ 17 dollars par mois.

181. Cependant, les impacts exercés sur les agriculteurs grâce à cette efficacité accrue ont été

encore plus sensibles. Selon les autorités locales - et les agriculteurs et les négociants eux-mêmes -, l'apparition des usines de prétransformation a joué un rôle central dans la création de conditions d'expansion rapide de la demande de bambou. Plus spécifiquement, entre 2004 et 2006, cette demande a augmenté de 23 pour cent, et les prix de 32 pour cent. Les agriculteurs plantent désormais du bambou et abandonnent les pratiques moins durables dans les zones montagneuses. On a constaté qu'au cours des deux dernières années, environ 8 500 des 125 000 personnes qui tiraient directement des revenus du secteur du bambou (soit 4,8 pour cent de la population totale) avaient été soustraites à la pauvreté. Par contre, parmi les ménages qui ne tiraient aucun profit de ce secteur, plus de 3 000 personnes étaient tombées dans la pauvreté.

182. En résumé, il est apparu que l'industrie du bambou était le seul secteur économique corrélé de manière positive avec le mouvement de sortie de la pauvreté; les 30 pour cent de la population qui persistaient à travailler dans d'autres secteurs et ne se reconvertissaient pas dans cette activité étaient entraînés vers la pauvreté. Des projets de réplication de ce type d'expérience sont maintenant élaborés par le MBC et ses partenaires dans la région, en utilisant les cibles clairement établies lors de l'analyse de faisabilité. Le potentiel de croissance est considérable; au Viet Nam, le coût du bambou brut et celui de la main-d'œuvre restent encore très inférieurs à ce qu'ils sont en Chine, bien que l'expérience chinoise donne à penser que l'un et l'autre augmenteront substantiellement si le programme réussit, avec les impacts correspondants sur la pauvreté.

Les initiatives de groupe au Sri Lanka

183. Au Sri Lanka, l'USAID a commandé une évaluation des différentes initiatives de groupe qu'elle a prises dans ce pays, et un rapport analytique a été publié en 2003;⁵⁸ il a par la suite obtenu une mention honorable dans le cadre du concours d'évaluations d'impact de l'USAID portant sur l'établissement d'informations crédibles concernant les programmes de DSP.⁵⁹ Ce programme incluait une gamme d'activités touchant un large éventail de secteurs, comme le caoutchouc, les pierres précieuses, la céramique, le tourisme, le coco, les épices et le thé.

184. L'évaluation, qui a porté notamment sur le rapport coûts-avantages, a permis de calculer que les huit activités retenues avaient une valeur nette en revenus supplémentaires de 156 millions de dollars. En prenant en compte les incertitudes et les préoccupations liées à l'inertie, ces revenus se réduisaient à 69 millions de dollars, résultat apparemment obtenu pour un coût d'environ 7 millions de dollars, ce qui correspondait à un rapport coûts-avantages d'environ 10:1 (sans compter la contribution des entrepreneurs eux-mêmes, ce qui réduirait ce ratio à 8,6).

185. L'auteur souligne qu'il s'agit là d'une estimation prudente. De plus, il y avait un écart considérable entre les performances des différentes activités examinées: deux d'entre elles généraient des revenus supérieurs pour chacune d'elles à 25 millions de dollars, alors qu'à l'autre extrémité du spectre, une des activités avait un rendement négatif. Bien que la création d'emplois ait été explicitement mentionnée à propos du secteur du caoutchouc (« le programme créera des emplois pour 77 000 personnes »), elle n'a pas été mesurée dans le cadre de cette évaluation.

186. L'auteur conclut: « Bien que les résultats rapportés ici soient relativement bons, la rareté des données concernant l'impact économique des initiatives de groupe est étonnante. Il en résulte que l'approche de l'initiative de groupe doit encore faire ses preuves en tant qu'utilisation efficace de l'aide au développement.

Pour remédier au manque d'informations et résoudre les différends à propos du rôle des projets de compétitivité, il est essentiel de veiller à ce que le suivi et l'évaluation de l'impact économique des initiatives de groupe fassent partie intégrante de chaque projet de compétitivité. » Ces réflexions paraîtront sans doute familières au lecteur.

Katalyst au Bangladesh

187. Katalyst⁶⁰ est un programme à bailleurs multiples consacré au développement de chaînes de valeur et de marchés de services au Bangladesh, grâce à un large ensemble d'activités menées dans différents secteurs. Entre 2002 et 2007, le personnel du programme calcule qu'il a généré au moins 183 000 emplois supplémentaires (en équivalent temps plein), pour un coût d'environ 100 dollars par emploi. La grande majorité de ces emplois iront à des personnes vivant dans la pauvreté; la moitié de la population bangladaise vit actuellement sous le seuil international de pauvreté.

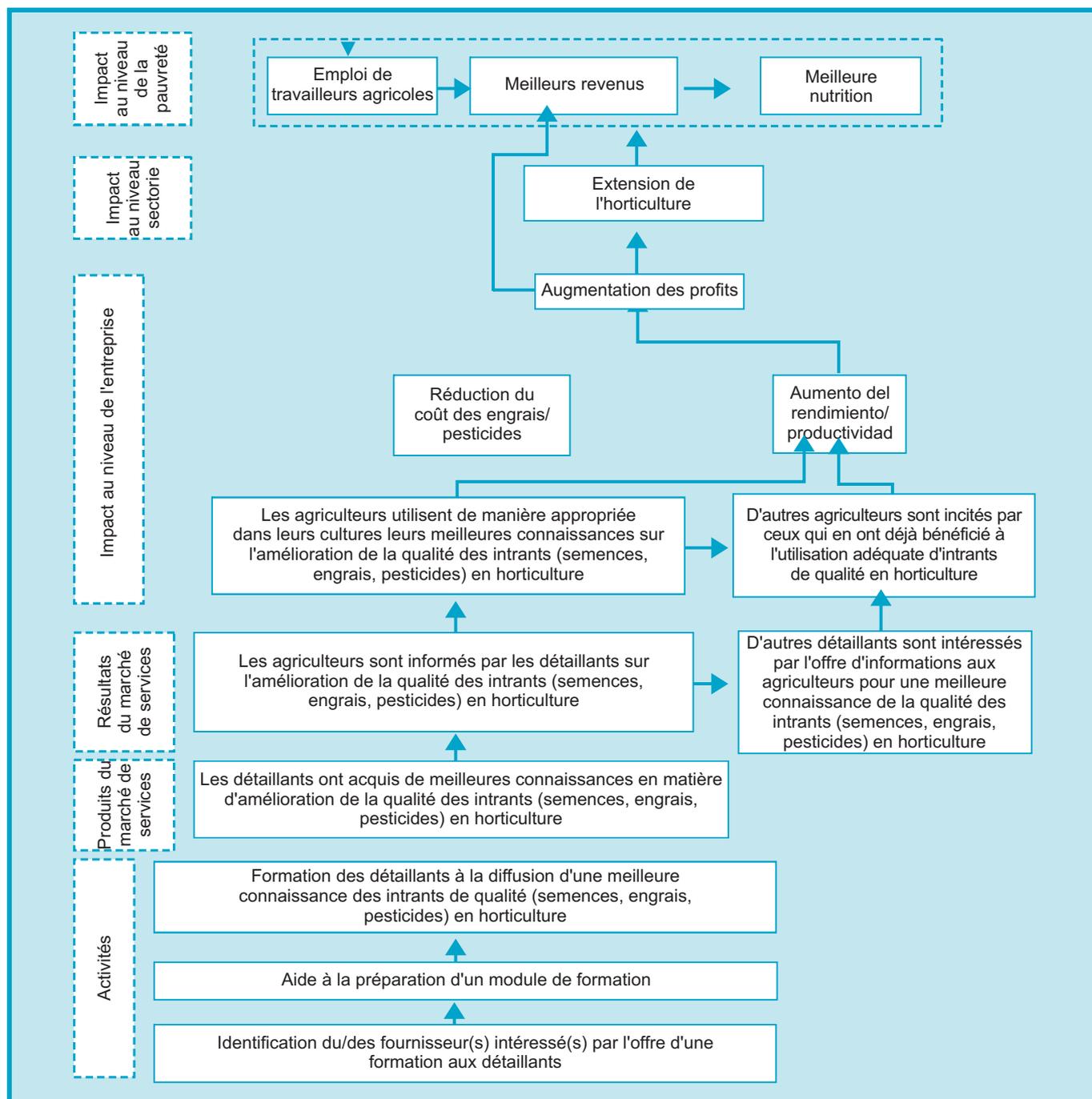
188. L'attribution a fait l'objet d'estimations pour chaque ensemble d'activités considéré séparément: une fois mesuré, l'impact est réduit en fonction des estimations du personnel concernant la mesure dans laquelle il peut raisonnablement être « revendiqué » par Katalyst. Cela implique habituellement une réduction de 60-90 pour cent de l'impact mesuré pour établir les impacts mentionnés ci-dessus. Les estimations sont donc assez modérées, afin de prendre en compte les nombreuses autres influences qui s'exercent sur le groupe cible.

189. Le calcul des impacts inclut bien les effets de l'« entrée en foule » de nouveaux venus dans le secteur (par un effet de démonstration) et compense par ailleurs les effets de déplacement estimés. Il n'inclut pas les impacts indirects éventuels résultant des relations stimulées dans les deux sens par les impacts directs. Ainsi, par exemple, une augmentation de la production de maïs a des chances de stimuler la production de volaille, ce qui conduira également à une augmentation de l'emploi dans ce secteur. Bien qu'ils soient probablement très substantiels dans certains secteurs,

⁵⁸ Bolnick, *The economic impact of cluster initiatives: the Competitiveness Initiative Project in Sri Lanka*, Nathan Associates Inc. pour l'USAID Colombo, 2003. www.nathaninc.com/?bid=422&PubID=949

⁵⁹ http://www.microlinks.org/ev_en.php?ID=12529_201&ID2=DO_TOPIC

⁶⁰ www.katalystbd.com



ces impacts indirects ne sont pas inclus, car il est apparu trop difficile de les estimer avec une certaine précision. En résumé, les chiffres sont donc sans doute en deçà des probabilités.

190. Dans le cadre de son portefeuille d'activités, Katalyst a établi des partenariats avec d'importants fournisseurs internationaux de ressources agricoles pour proposer des formations à plus de 1 300 détaillants en produits horticoles. Cette formation a permis aux détaillants de conseiller les petits agriculteurs sur une utilisation plus efficace de ressources telles que les

produits chimiques et les semences. Elle devait être dispensée en tant que service « intégré » dans le cadre de la transaction commerciale au lieu d'être payée séparément. Le modèle causal est illustré ci-dessous.

191. Après une saison de cultures, Katalyst a enquêté sur 500 horticulteurs. Environ la moitié des agriculteurs enquêtés avaient acheté leurs produits à des détaillants qui avaient suivi la formation; l'autre moitié les avaient achetés ailleurs. Les deux échantillons ont été choisis au hasard, dans toute la mesure du possible.



Fotos: Katalyst

192. La recherche a permis de constater que les agriculteurs possédant les terrains les plus importants (plus de 0,7 ha) qui achetaient aux détaillants formés grâce à Katalyst avaient une production supérieure de 50 pour cent à celles des producteurs qui achetaient à d'autres détaillants, et cela en partie parce qu'ils consommaient moins de produits. Les gains à l'hectare étaient également supérieurs de 58 pour cent. Les agriculteurs qui possédaient de très petits terrains (moins de 0,2 ha) et qui achetaient aux détaillants formés obtenaient également de meilleurs résultats que les autres; si les différences étaient statistiquement importantes, elles étaient néanmoins plus faibles que dans le cas des exploitations plus importantes: l'amélioration pouvait par exemple ne pas dépasser les 6 pour cent.

193. Néanmoins, le programme avait atteint une échelle impressionnante; un an après la formation des détaillants, quelque 239 000 horticulteurs avaient bénéficié directement de l'amélioration des conseils dispensés. Katalyst a également examiné les effets produits sur l'ensemble du marché et constaté que les horticulteurs qui n'achetaient pas à des détaillants formés n'en copiaient pas moins les pratiques améliorées de ceux qui achetaient à ces détaillants. Enfin, les détaillants qui n'avaient pas été formés commençaient à copier ceux qui l'avaient déjà été.

194. À la suite de ces initiatives, quelque 246 000 horticulteurs devaient bénéficier indirectement, dans les trois ans, de la formation apportée aux détaillants, ce qui laissait supposer au total une diffusion auprès de quelque 485 000 horticulteurs, pour un coût assumé par Katalyst de 100 dollars par détaillant: soit un retour sur

investissement (revenu supplémentaire pour les agriculteurs / investissement réalisé par Katalyst et par les fournisseurs) d'environ 1:9 au terme de trois ans (en prenant en compte les effets indirects).

195. Il est maintenant nécessaire d'effectuer des recherches complémentaires pour mieux comprendre ces conclusions, car elles posent un certain nombre de questions. Par exemple, les horticulteurs n'achetaient-ils pas à des détaillants formés qui étaient déjà plus judicieux? Les questions de distorsions possibles liées à l'autosélection des groupes traités sont très souvent présentes dans les programmes de développement de marchés entiers. Et comment les détaillants vont-ils réagir à la perte de ventes qu'ils subiront quand les plus gros agriculteurs cesseront d'acheter des produits dont ils n'ont pas réellement besoin? Enfin, des recherches plus poussées pourraient-elles permettre aux détaillants de cibler plus efficacement les plus petites exploitations agricoles?

Les pompes à eau et autres « technologies appropriées »

196. Les interventions de technologie appropriée (TA) sont un exemple d'un type d'intervention qui a été populaire dans les années 1980. Cependant, il est apparu clairement que nombre de ces projets n'étaient pas adéquats aux structures du marché et aux priorités locales; ou bien les dispositifs sur lesquels on travaillait étaient économiquement inaccessibles, ou bien ils ne répondaient pas à un besoin crucial, les deux éventualités étant parfois réunies. Pourtant, quelques interventions de TA ont fini, avec le temps, par atteindre

une échelle de diffusion véritablement impressionnante.⁶¹

197. Ainsi, KickStart (antérieurement ApproTEC) est célébré comme un exemple décisif d'entrepreneuriat social par le Forum économique mondial, *Time Magazine*, ABC, Deutsche Welle et le *Wall Street Journal*. En outre, KickStart indique que son action (en particulier en ce qui concerne les hydromotrices à pédale destinées à améliorer l'irrigation des petites parcelles) a conduit à la création de 50 000 nouvelles entreprises, qui génèrent annuellement 52 millions de dollars de profits et de salaires, soit un apport de revenus nouveaux équivalant à 0,6 pour cent du PIB du Kenya.⁶² Il s'agit là du type d'impact à très grande échelle dont rêvent les agences de développement.

198. Dans des cas semblables, l'attribution est relativement simple, dans la mesure où les avantages peuvent être étroitement liés à l'intervention; de même, l'inertie et le déplacement sont moins problématiques que, par exemple, dans des interventions telles que la formation à la gestion (examinée ci-dessous).

199. La réussite et la reconnaissance récente de KickStart et d'autres initiatives posent la question de savoir comment l'appui des bailleurs de fonds à telle ou telle approche peut s'amplifier ou se réduire; il peut ne pas se fonder seulement sur les éléments d'appréciation disponibles à l'époque, ou même ultérieurement. En particulier, les bailleurs de fonds récompensent-ils les performances avérées, quand elles sont finalement reconnues, ou bien les expériences négatives sont-elles si traumatisantes et institutionnalisées qu'ils sont réticents à regarder en arrière?

⁶¹ En fait, des impacts substantiels ont été documentés alors que la technologie appropriée connaissait encore une certaine vogue, mais ils n'ont pas modifié la tendance générale; voir par exemple www.value-chains.org/dyn/valuechains/bdssearch.details?p_phase_id=79&p_lang=en&p_phase_type_id=6

⁶² <http://kickstart.org> Voir aussi Urs Heierli, *Poverty alleviation as a business*, mai 2000. <http://www.intercooperation.ch/sed/product/heierli/main.html>

L. Les évaluations d'impact pour la formation à la gestion

On trouvera ici des rapports concernant l'impact de formations à la gestion et à l'entrepreneuriat, car ils sont susceptibles de présenter un intérêt particulier pour les participants au séminaire, et pour les lecteurs des Documents de base des années précédentes.

200. Mesurer l'impact des formations à la gestion et à l'entrepreneuriat présente une difficulté notoire: cela est dû en partie aux nombreux autres événements et influences qui interviennent dans la vie d'un entrepreneur. Des bribes de conseils recueillies au cours d'une session de formation peuvent en définitive faire une énorme différence pour une entreprise, même si l'entrepreneur peut avoir complètement oublié qu'il en a bénéficié pendant le cours de formation. Néanmoins, de multiples tentatives ont été faites pour mesurer des impacts, et certaines des plus intéressantes sont esquissées ci-dessous.

La formation à la gestion en Inde

201. Malcolm Harper décrit l'évaluation des expériences originelles de « formation à la motivation par l'accomplissement » (« achievement motivation training » - AMT) menées en Inde⁶³ dans un livre écrit en collaboration avec Gerry Finnegan et intitulé *Value for money?*⁶⁴ « Cette évaluation a permis de calculer que le coût de la formation locale par nouvel emploi créé dans les entreprises des stagiaires était de 183 roupies (soit environ 25 dollars en 1968, lorsque ces expériences ont eu lieu) et que les stagiaires avaient investi en moyenne 100 dollars de capital additionnel dans leurs entreprises pour chaque montant de 5 dollars du coût de la formation. »

202. Une étude plus approfondie portant sur un « programme d'adoption par secteur » dans un

sous-district indien, effectuée par l'Industrial Development Bank of India (IDBI), a montré que le coût moyen de la formation par emploi créé était d'environ 4 600 roupies (soit 150 dollars), et qu'il générerait en moyenne des gains annuels de 6 300 roupies (soit 210 dollars) (Acharya, 1990). Si ces chiffres sont intéressants, il semble que l'on n'ait pas cherché à examiner les impacts à l'échelle du marché, le déplacement, etc.

La formation de clients d'institutions de microfinance au Pérou

203. Des chercheurs de l'Université de Yale⁶⁵ ont effectué un essai contrôlé randomisé sur des femmes clientes de la FINCA, une institution de microfinance (IMF) péruvienne qui proposait aussi à ses clients des formations en techniques de gestion. « Les groupes traités ont bénéficié de sessions de formation à l'entrepreneuriat de trente à soixante minutes au cours de leurs réunions normales (hebdomadaires ou mensuelles) consacrée aux opérations de banque sur une période d'un à deux ans. Les groupes de contrôle ont fonctionné comme auparavant et se sont réunis selon la même fréquence, mais uniquement pour effectuer les paiements liés aux prêts et à l'épargne. »

204. Des avantages sensibles ont été observés pour l'IMF: on a constaté une augmentation des remboursements comme de la rétention des clients. Certains avantages ont également été observés chez les clients:

205. « Les participants à la formation ont montré une meilleure connaissance des affaires [et] cette meilleure connaissance s'est traduite par de meilleures pratiques des affaires, bien que dans des secteurs limités. La formation a augmenté, pour les individus, les chances de

⁶³ McClelland et Winter, *Motivating economic achievement*, New York: Free Press, 1971.

⁶⁴ Harper et Finnegan, *Value for money? Impact of small enterprise development*, Londres: IT Publications, 1998.

⁶⁵ Karlan et Valdivia, *Teaching entrepreneurship: impact of business training on microfinance clients and institutions*, Yale University, 2006. aida.econ.yale.edu/karlan/papers/TeachingEntrepreneurship.pdf

réinvestissement des profits dans leur entreprise (...), de tenue de registres des ventes pour leur entreprise (...), et de tenue de registres des retraits sur les fonds de leur entreprise. » « La formation a aidé les clients à déterminer des stratégies de réduction des fluctuations de leurs ventes. »

206. « Des effets plus importants ont été observés pour ceux qui avaient exprimé moins d'intérêt pour la

formation dans une enquête de base. Cela a des implications importantes pour la mise en œuvre d'interventions semblables basées sur le marché et visant au recouvrement des coûts. » Si les conclusions étaient intéressantes sur le plan des tendances générales, la recherche n'a pas été assez détaillée ni assez large pour permettre de déceler des augmentations du nombre des emplois dans le temps.

M. Les évaluations d'impact pour les fonds de partage des coûts, les dons de contrepartie et les partenariats public-privé (PPP)

Les fonds de partage des coûts, les dons de contrepartie et les PPP sont examinés plus en détail dans ce chapitre, puisqu'ils sont en dehors de l'expérience directe de nombreux praticiens qui travaillent dans le domaine du développement des chaînes de valeur. Ils ont néanmoins la faveur des bailleurs de fonds bilatéraux, et certains sont d'une dimension considérable. Par ailleurs, ils tendent à se focaliser sur des chaînes de valeur spécifiques.

207. De nombreux bailleurs utilisent des systèmes spécifiques qui mettent essentiellement des fonds à la disposition de certaines sociétés afin de stimuler l'investissement et la novation; le Conseil canadien pour les partenariats public-privé (www.pppcouncil.ca) propose la définition suivante des PPP: « Une opération en coopération entre les secteurs public et privé, fondée sur les compétences de chaque partenaire, et répondant au mieux à des besoins publics clairement définis grâce à l'allocation appropriée des ressources, des risques et des avantages. »

208. On trouvera dans la page suivante un tableau qui résume quelques-uns des dispositifs les plus importants.⁶⁶ Ils portent des appellations diverses: fonds de partage des coûts (DfID, AusAID), dons de contrepartie (Banque mondiale et autres) ou partenariats public-privé (GTZ); la DDC préfère parler de partenariats de développement public-privé (PDPP) pour souligner la nature et les finalités de ces partenariats axés sur le développement. La caractéristique singulière de ces dispositifs est que l'agence de développement fournit une aide directe à une entreprise donnée, étant entendu que les intérêts de l'agence et ceux de l'entreprise coïncident - ou du moins se recourent.

209. De tels dispositifs encouragent souvent des entreprises « chefs de file » à élargir une chaîne de valeur, ou à se diversifier pour en créer une nouvelle, en apportant une contribution (souvent de 50 pour cent) au coût d'une activité ayant fait l'objet d'un accord préalable. Ils complètent donc l'assistance technique apportée par de nombreuses initiatives financées par des bailleurs de fonds, ainsi que les financements à des conditions de faveur accordés par des agences spécialisées (FMO et DEG, par exemple), bien que ces trois approches soient rarement l'objet d'une étroite collaboration dans la pratique.

210. Si certains de ces programmes font mention d'impacts potentiels de certains de ces partenariats à l'échelle du marché, il n'y a pas encore eu d'initiative majeure visant à stimuler de tels impacts, pas plus que de tentatives d'évaluation des répliques spontanées. Les éléments anecdotiques dont on dispose ne sont pas explicites: certaines répliques se produisent occasionnellement, mais elles peuvent sembler quasi accidentelles.

211. Dans ce type de dispositifs, le rapport entre les coûts de fonctionnement ou de gestion et le montant des subventions versées est généralement considéré comme un indicateur important de leur efficacité. Ainsi, un examen de dix systèmes de dons de contrepartie pour la Banque mondiale, par exemple, a montré que ce rapport variait entre 18 et 57 pour cent.⁶⁷

212. Ces rapports encouragent l'idée selon laquelle les coûts de gestion sont des « frais généraux » à minimiser, ce qui minimise également la mesure dans laquelle les gestionnaires de programmes peuvent comprendre les

⁶⁶ Pour une description plus détaillée de ces dispositifs, voir GPPI, *Engaging business in development: results of an international benchmarking study*, 2007. www.gppi.net/fileadmin/gppi/Engaging_Business_Final_06222007.pdf

⁶⁷ Phillips, *Implementing the market approach to enterprise support: a comparative evaluation of matching grant schemes*, ECSPF de la Banque mondiale, 2000. www.value-chains.org/dyn/value-chains/docs/311/BDStrainingDavidPhillips.pdf

Dons de contrepartie et partenariats public-privé

Baillleur de fonds	CIDA	DANIDA	DANIDA	DFID	DGIS	DGIS	USAID
Intitulé du programme	Industrial Coop. Prog. (Inc.)	Business to Business (B2B)	Partenariat public-privé (PPP)	Fonds de partage des coûts	WSSD-Call for ideas	Programme néerlandais de coopération avec les marchés émergents - PSOM	Alliance pour le développement mondial
Budget total	49,3 millions de dollars (2005)	37 millions de dollars (2006)	5,5 millions de dollars (2006)	148,9 millions de dollars	Subventions basées sur les besoins	70,3 millions de dollars	Variabile
Nombre de projets	150 (2005)	50 (2006)	20 (2006)	8 fonds de partage des coûts: BLCF, AECF, PPP, etc.	50 partenariats dans 15 pays	45 projets achevés de 1998 à 2005	Environ 400 de 1999 à 2005
Subvention moyenne / variation	90 000-540 000 dollars	540 000 dollars (start-ups: 88 000)	276 000 dollars	100 000 dollars-2 millions de dollars	275 000 dollars-1,4 millions de dollars	1-2 millions de dollars	200 000 dollars-1 million de dollars
Indicateurs utilisés	Emplois créés Revenu fiscal additionnel et fortune	Emplois créés. Gains en devises. Pertinence technologique. Améliorations dans l'environnement. Durabilité Additionnalité	10 indicateurs faisant l'objet de rapports internes des entreprises partenaires. Rapports établis en fonction de jalons spécifiques aux projets	Nbre d'organisations mises en liaison. Nbre de sociétés en liaison. Nbre de produits/services créés. Nbre de liaisons créées. Nbre d'emplois directs indirects créés	En fonction du projet	En fonction du projet	En fonction du projet
Contribution maximale	75 %	90 %	60 %	50 %	À l'étude	50-100 %	80 %
Origine de l'idée du projet	Entreprises canadiennes, pas d'annonces publiques	Consultants de DANIDA pour les PME et généralement personnel national de DANIDA	Expériences des programmes, réseaux; série de rencontres au Danemark	Annonces publiques	Sociétés privées, associations et ambassades néerlandaises	Sociétés néerlandaises (principalement des PME), série de rencontres et publicité aux Pays-Bas	Les ONG sont des sources typiques d'idées
Processus de sélection	Demandes choisies à mesure qu'elles sont déposées. Sélection en deux étapes: résumé conceptuel, proposition détaillée. Pas de soumissions	Appel à la concurrence, ou choix effectué par des coordonnateurs de programme hors siège dans les ambassades	Appel à la concurrence, ou choix effectué par des coordonnateurs de programme hors siège dans les ambassades. La décision finale revient à l'ambassadeur	Appels à la concurrence deux fois par an. Note conceptuelle, puis proposition détaillée évaluée par un jury et des experts techniques indépendants	Soumissions occasionnelles, évaluées en fonction d'OMD. Proposition évaluée par des experts, puis planification concertée. Call for Ideas: taux d'approbation de 3,5 %	Appels à la concurrence deux fois par an, avec formation gratuite à la rédaction de propositions. Visites aux projets pré-sélectionnés, approbation par le CA; l'ambassade a un droit de veto	Les ONG soumettent un résumé conceptuel, puis une proposition détaillée, qui sont évalués par le personnel de l'ADM et des fonctionnaires nationaux
Durée	1-2 ans	Contact: jusqu'à 1 an Pilot: jusqu'à 2 ans Durée habituelle des projets: 3 ans	Préparation: jusqu'à 1 an Projet: jusqu'à 3 ans	Moyenne: 3 ans	Pas encore déterminée	2 ans, mais des exceptions sont possibles (ex.: agriculture)	Sans limitation
Exécution	1 directeur de projet au siège (par projet) et fonctionnaire hors siège responsable de l'exécution	1 coordonnateur financier au siège disposant d'un budget; exécution gérée par le personnel de l'ambassade	Le directeur au siège appuie le personnel de l'ambassade dans la planification et l'exécution avec les partenaires, qui doivent rendre compte annuellement de l'impact obtenu pendant les trois ans qui suivent l'achèvement	Contrats établis avec des consultants pour la gestion et l'évaluation, supervisés par le DFID et un jury/comité	Projets nationaux exécutés par l'ambassade. Partenariats régionaux gérés par l'unité PPP à La Haye	L'EVD néerlandaise gère le partenariat avec les sociétés bénéficiaires néerlandaises, en fonction de jalons approuvés	Les ONG exécutent un contrat basé sur des performances, sous la supervision de directeurs de mission.
Web	http://www.acdi-cida.gc.ca/psd	www.b2bprogram.com	http://www.um.dk/en	http://www.challengefunds.org	www.minbuza.nl	www.minbuza.nl	http://www.usaid.gov/our_work/global_partnerships/gda/

marchés, établir des relations et fournir des formes d'assistance autres que des subventions. On peut toutefois soutenir qu'il y a là un des attraits de ces dispositifs: leur capacité de « détailler » des sommes relativement importantes avec des frais généraux relativement limités. L'idée qu'une gestion active (voire même un partenariat) puisse donner des résultats équivalents - et même être aussi rentable - doit encore être démontrée, et de préférence quantifiée, ne serait-ce que de manière approximative.

213. Une autre mesure communément utilisée avec ces types de programmes est celle de l'effet de levier, c'est-à-dire le rapport entre les fonds investis par la société et les fonds investis par l'agence de développement. S'il est élevé, cela signifie que l'agence a réorienté avec efficacité des montants importants du financement du secteur privé pour atteindre ses objectifs. En d'autres termes, l'échelle de ce qu'elle a pu réaliser avec un montant donné de fonds publics s'est trouvée substantiellement agrandie.

214. La question de l'additionnalité (savoir si la subvention a produit un effet qui ne se serait pas produit autrement) est examinée de manière assez détaillée dans « A micro-econometric evaluation of the Mauritius Technology Diffusion Scheme (TDS) », rédigée par Tyler Biggs pour la Banque mondiale en 1999.⁶⁸ La conclusion en est que tous ces dispositifs doivent être à même de démontrer, quantitativement et qualitativement, que les fonds publics ont déclenché des événements qui ne se seraient pas produits autrement; il n'en a pas été ainsi à Maurice.

215. Les événements s'étant effectivement produits, il est également important d'établir une relation entre les impacts sur le développement et les fonds publics mobilisés, et le reste de ce chapitre est consacré à cette question. Si elle pouvait être résolue, alors la question de l'effet de levier serait prise en compte dans le résultat final, puisque ce type de mesures aurait pour but de donner une estimation de l'efficacité globale de la mobilisation des fonds publics.

Le Programme néerlandais de coopération avec les marchés émergents (PSOM)

216. Le Programme néerlandais de coopération avec les marchés émergents (PSOM), par exemple, mobilise des fonds « pour le partage des risques financiers initiaux auxquels doivent faire face les sociétés [néerlandaises ou des PMA] qui investissent dans les marchés émergents des pays en développement. Le PSOM vise à financer des projets d'investissement pilotes conduisant à des investissements commerciaux consécutifs et/ou à une relation commerciale durable entre les sociétés néerlandaises et locales ».⁶⁹

217. Il a été décidé, en 2001, d'élargir le dispositif pour passer à un budget annuel de 30 millions d'euros (41 millions de dollars), eu égard au fait qu'il répondait explicitement à des objectifs de développement (outre les objectifs commerciaux des sociétés participantes): création d'emplois, implication des PME locales, transfert de connaissances et concentration sur les régions les plus pauvres.

218. En fait, un système perfectionné de suivi a été introduit afin de mesurer ces variables pour chaque financement et d'évoluer vers des contrats basés sur les performances, outre le suivi des impacts exercés sur le développement pendant les cinq années suivant la fin du financement.⁷⁰ En 2004, le budget a été encore augmenté pour passer à 51 millions d'euros (70 millions de dollars) annuels. La subvention moyenne était d'environ 825 000 euros (1,1 millions de dollars); les intitulés des projets donnent quelques indications sur leur contenu typique, par exemple:

- Gestion de qualité et modernisation de la chaîne horticole thaïlandaise



Foto: Charles Bodtwell

⁶⁸ www.value-chains.org/dyn/valuechains/docs/165/BDStrainingTylerBiggs.pdf

⁶⁹ ECORYS-NEI, PSOM evaluation 2005: final synthesis report, rapport pour le ministère néerlandais des Affaires étrangères, version de mars 2006.

⁷⁰ En même temps, la mesure dans laquelle ce dispositif était lié aux sociétés néerlandaises s'est trouvée réduite.

Secteur	Nombre de projets	Coût par emploi direct créé (USD)	Coût par emploi créé sur la totalité des emplois (USD)
Agriculture / agro-industrie	16	10 700	2 740 – 4 110
Industrie / produits manufacturés	2	12 500	
Énergie / environnement	2	43 000	
Transport / infrastructures	1	192 200	
Tourisme	1	62 100	
Ensemble	22	12 600	

- Propagation écotكنولوجique de plantes vertes, Ouganda
- Production et traitement de légumes frais surgelés, Indonésie
- École de boulangerie, Mozambique
- Production biologique d’ail, de maïs et de céleri, Afrique du Sud

219. Une évaluation indépendante des résultats obtenus en 2005 a permis d’établir les coûts suivants par emploi direct créé:

220. Le nombre des emplois créés indirectement dans l’agriculture a été calculé en extrapolant à partir des résultats de deux projets, en Indonésie et en Thaïlande, dont chacun a impliqué environ 800 agriculteurs. Cependant, il n’est pas facile de disposer d’informations plus précises sur la classification des projets, car la conception de chacun d’eux dépend de circonstances et de propositions particulières.

221. Les consultants ont conclu que les impacts augmentaient dans la durée après l’achèvement du projet, mais ils ne disposaient pas des données permettant de quantifier ces augmentations. En fait, ces chiffres ne sont que très approximatifs et ne prennent pas en compte de manière systématique les questions d’attribution/additionnalité, de déplacement ou d’inertie. De plus, la taille de l’échantillon dans la plupart des secteurs n’était pas assez importante pour permettre de tirer des enseignements relatifs concernant la focalisation sectorielle. Néanmoins, ces chiffres ont été

calculés par des consultants extérieurs, sur la base de visites aux 22 projets achevés sur le terrain: ils donnent donc quelques indications intéressantes.

Les fonds de partage des coûts du DfID

222. Le Business Linkage Challenge Fund (BLCF) du DfID a engagé un total de 16,6 millions de livres (33,4 millions de dollars⁷¹) dans 58 projets, ce qui correspond à une dimension moyenne du financement de 270 000 livres (542 700 dollars). Ici encore, les intitulés des projets donnent une idée du type d’intervention envisagé; on y trouve par exemple:

- Le commerce équitable dans l’horticulture en Gambie
- Le tourisme en faveur des pauvres en Afrique du Sud
- Positionner l’industrie fruitière du Mozambique sur le marché mondial
- Les systèmes de production d’herbes biologiques à Sainte-Lucie
- Les petits producteurs d’huiles essentielles en Zambie

223. Une analyse ultérieure sur documents⁷² des impacts mesurés par les gestionnaires financiers des six premières interventions (engageant 10,7 millions de livres, ou 21,5 millions de dollars) a donné les indications suivantes:

Emplois directs créés/maintenus: 16 362

⁷¹ 1 GBP = 2,01 USD.

⁷² Kiggundu et Baker, *The business linkages challenge fund as a private sector development instrument*, mémoire de maîtrise, LES, s.d.. www.businesslinkageschallengefund.org/components/download.aspx?id=1d2e4f44-2332-4e55-b9cf-759bc5204382

Nombre d'emplois qualifiés créés/maintenus:	3 146
Nombre d'emplois créés pour les femmes:	1 604
Nombre d'emplois qualifiés créés/ maintenus pour les femmes:	1 196
Estimation du nombre des emplois indirects créés:	90 316
Estimation du total des emplois créés/maintenus:	106 678

224. Ces chiffres impliquent un investissement de 1 300 dollars par emploi direct créée ou maintenu, et de 200 dollars par emploi sur le total des emplois créés ou maintenus. En 2006, AusAID a approfondi cette analyse en divisant les financements (et leurs impacts signalés) selon leur motivation économique, ce qui a donné les chiffres du tableau ci-dessous. On notera que ceux-ci sont basés sur des calculs effectués par AusAID, eux-mêmes basés sur les calculs d'un candidat à la maîtrise qui étaient basés sur des entretiens

téléphoniques et d'autres recherches menées par les gestionnaires du BLCF. Apparemment, le Dfid n'a pas commandé d'autre recherche d'impact détaillée: comme dans le cas du PSOM, d'autres avertissements s'imposent ici, dans la mesure où l'on n'a aucunement pris en compte l'additionnalité, le déplacement ou l'inertie.

225. Une fois encore, cependant, si relatifs que soient ces chiffres, on peut soutenir qu'ils sont suffisamment différents pour justifier une certaine réflexion; il semblerait, par exemple, que la création ou la rétention d'emplois soient relativement coûteuses quand on crée de nouveaux marchés pour de nouveaux produits, notamment en ce qui concerne l'obtention de nouvelles ressources. Cet aspect peut avoir été exagéré dans le tableau ci-dessous, dans la mesure où de nouveaux produits mis sur de nouveaux marchés peuvent générer davantage d'emplois à long terme; ces chiffres ont été produits au cours du suivi immédiat de la mise en œuvre du financement.

Motivation économique	Nbre de subv.	Subvention moyenne (USD)	Moyenne des emplois directs créés / maintenus	Moyenne des emplois indirects créés (estim.)	Moyenne du total des emplois créés / maintenus (estim.)	Coût par emploi direct créé / maintenu	Coût par emploi sur le total de emplois créés / maintenus
Réduction du coût de l'offre	6	506 000	147	82	229	3 442	2 210
Obtenir des ressources jusque là inaccessibles	11	514 000	1 155	7 740	8 895	445	58
Créer de nouveaux marchés pour les produits existants	5	762 000	52	647	699	14 654	1 090
Créer de nouveaux marchés pour de nouveaux produits	3	1 000 000	22	167	189	45 455	5 291

Taux de change: 1 GBP = 2,01 USD.

N. Les évaluations d'impact dans la réforme de l'environnement de l'entreprise

La réforme de l'environnement de l'entreprise a bénéficié d'une grande faveur des bailleurs de fonds au cours des dernières années; que savons-nous des impacts exercés?

226. Nombreux sont les praticiens du développement qui considèrent qu'une réglementation excessive (la « bureaucratie ») étouffe la croissance de l'entreprise, et que la réduction de cette réglementation aurait un très large impact, car elle serait bénéfique pour de nombreuses entreprises. Les enquêtes « Doing business »⁷³ de la Banque mondiale, par exemple, ont largement attiré l'attention en classant les pays selon le niveau de leur bureaucratie dans différents secteurs de l'activité économique. Cela a conduit de nombreuses agences à se concentrer sur ce domaine, et des améliorations sont signalées:

- le délai nécessaire pour obtenir une autorisation d'activité dans une des villes des Philippines a été réduit de 17 jours à 2 jours;⁷⁴
- on a constaté qu'au Kenya, plus de 1 300 autorisations et droits d'activité étaient imposés par 178 organismes d'État; 35 ont été éliminés en 2005. La même année, 4 900 dispositions réglementaires ont été abrogées en Ukraine;⁷⁵
- en Serbie, une nouvelle loi sur l'enregistrement des entreprises a réduit le délai d'enregistrement de 105

jours à 5 jours et introduit la règle du « qui ne dit mot consent »;⁷⁶

- le nombre de jours d'attente nécessaires pour obtenir une licence d'activité à Lima a été réduit de 60 à 1,6;⁷⁷
- une réforme a réduit le délai d'enregistrement en Égypte de 366 jours à 15 jours;⁷⁸
- au Pérou, le processus d'enregistrement du droit de propriété a été réduit de 7 ans à 45 jours, et le coût de cet enregistrement est passé de 2 156 dollars à 49 dollars. Ainsi, 1,3 millions de droits de propriété ont été enregistrés entre 1996 et 2002.⁷⁹

227. Intuitivement, ces réalisations semblent être de nature à aider les pauvres à accéder au secteur structuré de l'économie, et à avoir par conséquent un impact favorable aux pauvres. Toutefois, cet impact n'a pas été mesuré dans tous les détails, sous des formes qui aient été rendues accessibles au public: combien de personnes ont-elles réellement été soustraites à la pauvreté à la suite de ces réformes? Des questions restent également posées sur l'ampleur de la nécessaire réduction de la réglementation: il existe un consensus, par exemple, sur le fait que les entreprises devraient toujours respecter les normes minimales du travail (si bien que la réduction de la réglementation n'est pas toujours nécessairement préférable à son aggravation).

⁷³ www.DoingBusiness.org

⁷⁴ Keppel, Binh et Spatz, *Streamlining business registration and licensing procedures: experiences from the Philippines and Vietnam*, 2006. www.businessenvironment.org/dyn/be/docs/117/Session1.1Paper1.1.1Keppel.pdf

⁷⁵ Jacobs et Scott, *The regulatory guillotine in three transition and developing countries*, 2006. www.businessenvironment.org/dyn/be/docs/81/Session4.2JacobsDoc.pdf

⁷⁶ Vignjevic, Jasmina, *Engaging the private sector in business environment reforms: experience from Southeast Europe*, 2005. www.businessenvironment.org/dyn/be/docs/76/Session2.4VignjevicDoc.pdf

⁷⁷ Haggerty et al. *Cutting red tape: simplifying regulation at the municipal level in Latin America*, 2005. www.businessenvironment.org/dyn/be/docs/81/Session4.2HaggartyDoc.pdf

⁷⁸ Omran et Waly, *Donors business environment reform interventions in Egypt*, 2005. www.businessenvironment.org/dyn/be/docs/75/Session2.3Omran-WaliDoc.pdf

⁷⁹ Muir, Russell et Xiaofang Shen, *Land markets: improving access to land and buildings by investors*, 2005. www.businessenvironment.org/dyn/be/docs/77/Session3.1Shen-MuirDoc.pdf

Les débats sur le degré de réglementation qui est approprié se poursuivent.

228. Néanmoins, les partisans de la lutte contre la bureaucratie soulignent que les pays moins bureaucratiques se développent plus rapidement; ils ont calculé que si un pays a suffisamment réformé sa réglementation pour passer du dernier au premier quartile dans les classements de « Doing business », on

peut attendre une augmentation de 2,2 points de pourcentage de son taux de croissance.⁸⁰ Toutefois, la causalité de cette assertion demeure quelque peu incertaine; la place de la réforme de l'environnement de l'entreprise dans le développement de la chaîne de valeur demeure également assez inexplorée dans le présent⁸¹, car beaucoup d'agences se concentrent plutôt sur la réduction de la bureaucratie pour tous les types d'activité économique.

⁸⁰ Caralee McLiesh, *Doing business 2007*, 2006. www.businessenvironment.org/dyn/be/docs/132/Day1PlenaryPresentationMcLiesh.pdf

⁸¹ Même si le McKinseys' Institute et d'autres estiment que la plupart des contraintes cruciales imposées à l'environnement de l'entreprise sont spécifiques à un secteur.

O. Résumé des résultats obtenus à ce jour

Ce chapitre propose une vue d'ensemble et des observations finales sur les diverses évaluations d'impact spécifiques présentées dans les chapitres précédents.

229. Brièvement, et en tant que résumé technique complémentaire d'une partie de l'information présentée ci-dessus, le tableau suivant rappelle les aspects des mesures d'impact qui sont traités le plus explicitement par chacune des études esquissées ci-dessus.

230. L'indicateur isolé qui est le plus souvent mentionné est probablement le taux de rendement des investissements, lié au rendement assuré au secteur privé par l'investissement originel de fonds de développement. Celui-ci est largement semblable au taux de rentabilité interne (TRI) du secteur privé lui-même: l'outil est destiné à tester la capacité d'un investissement futur de répondre aux normes minimales de la société en matière de rentabilité dans l'avenir. L'un des avantages majeurs de son application dans ce contexte est qu'il est généralement possible de mesurer à la fois la dimension de l'investissement et les revenus additionnels qui, en conséquence de celui-ci, sont allés au groupe cible (ou les coûts qu'il a évités).

231. En tant qu'outil de gestion, il est donc très recommandable - comme l'ont noté Technoserve et

d'autres. En tant que moyen de rendre compte des impacts exercés, il est toutefois d'une utilité limitée, car il n'indique pas à qui ce rendement a bénéficié, ni ce que peut être son impact en faveur des pauvres. Par exemple, les principaux bénéficiaires pourraient être de très grosses sociétés, qui ne devraient pas s'attendre à réaliser des profits aux dépens du contribuable. Il est toutefois possible de plaider en faveur de l'intervention, aux motifs que:

- la société n'aurait pas procédé au changement, à l'investissement ou à l'innovation sans la contribution des fonds publics; et
- les pauvres en ont bénéficié très substantiellement (et de préférence de manière quantifiable) grâce à l'élargissement du marché de leur production ou de leur travail, à l'amélioration des services, à l'augmentation des ressources fiscales des pouvoirs publics, etc.

232. S'il était possible de corréler le rendement des investissements, par exemple grâce à l'augmentation des emplois et des revenus, avec le nombre des personnes soustraites à la pauvreté, cela aiderait considérablement les agences de bailleurs de fonds à « mettre en vitrine » leurs réalisations intérieures. Pour continuer d'appuyer de tels investissements, les contribuables ont besoin de percevoir clairement et à

	Évaluation globale par étalonnage	Système de S & E intégré	Saisir l'ampleur de l'« entrée en foule »	Estimation des effets en amont / en aval	Désagrégation des données par sexe	Focalisation sur l'attribution et le déplacement
SEDF, Bangladesh	X	X				
Prosperity Initiative, Mékong	X		X	X	X	
Katalyst, Bangladesh			X			X
Fonds de partage des coûts				X	X	

Foto: Charles Bodwell



grande échelle l'image de personnes émergeant de la pauvreté.

233. La mesure de l'« effet de levier » pose un problème semblable à celui du taux de rendement des investissements, en ce sens que la connaissance du montant des investissements réalisés

par le secteur privé par rapport aux sommes investies par le secteur public ne nous éclaire que faiblement sur les impacts de l'investissement total en matière de développement. En fait, si l'on admet généralement qu'un effet de levier plus marqué est préférable, il existe des limites; si cet effet est très important, l'observateur peut se demander si la contribution de fonds publics a fait une quelconque différence, qu'il s'agisse de la décision d'investir prise par le secteur privé, ou des impacts de cet investissement sur le développement.

234. En tant que solution de remplacement, la mesure des emplois créés peut être plus prometteuse, car il est raisonnable de supposer, au moins dans certains cas, que la grande majorité des emplois créés sont allés à des personnes qui vivaient à proximité du seuil de pauvreté. Des recherches plus approfondies seraient nécessaires pour quantifier cette hypothèse, et la définition de ce qu'est un « emploi » demeure problématique; mais ce type de mesure serait particulièrement intéressant pour les pouvoirs publics des pays en développement.

235. Le tableau suivant résume quelques-unes des données présentées dans ce texte et inclut quelques statistiques complémentaires provenant de la première conférence du Comité des agences de bailleurs de fonds sur les SDE.⁸²

236. Il est clair que les données présentées ci-dessus sont relativement brutes - en ce sens, par exemple, qu'elles ne sont pas ajustées en valeur 2007 du dollar des États-Unis. L'important est l'existence d'ordres de grandeur dans les différences entre les chiffres, de sorte que des valeurs relatives peuvent être révélatrices,

Intervention	Coût/emploi	Notes
SEDF: développement de la chaîne de valeur au Bangladesh	374	
Mekong Bamboo Consortium	50	En projet
Katalyst: développement de la chaîne de valeur au Bangladesh	100	
Formation à l'entrepreneuriat en Inde	25	Valeur 1968
Formation à l'entrepreneuriat en Inde	150	Valeur 1990
PSOM: programme de dons de contrepartie en PPP	2.700-4.100	Tous les emplois (estim.)
Business Linkage Challenge Fund du DfID (n.b.: emplois créés ou maintenus)	1,300	Emplois directs seulement
	200	Tous les emplois (est.)
ApproTEC: hydromotrices, etc., au Kenya	340	Valeur 1998
K-MAP: mentorat au Kenya	400	Estimation 1998
AMKA: marketing pour les PME en Tanzanie	760	Estimation 1998

⁸² Tanburn, *BDS: how sustainable can they really be? Report on the Harare Conference*, Comité des agences de bailleurs de fonds pour SED/DFID/OIT, octobre 1998. <http://www.enterprise-development.org/events/event.asp?eventid=16>

même avec une marge d'erreur avoisinant les 50 pour cent.

237. Un exception à ce qui précède peut concerner le multiplicateur à utiliser pour calculer les impacts indirects, car celui-ci est beaucoup plus difficile à définir, même au sein d'une branche d'activité donnée. En outre, les multiplicateurs possibles peuvent être très importants; ainsi, Unilever Indonesia et Oxfam ont conclu qu'il y avait environ 300 000 emplois ETP dans la chaîne de valeur d'Unilever Indonesia, pour une main-d'œuvre de base d'environ 5 000 personnes⁸³ - ce qui évoque un multiplicateur proche de 60.

238. De même, Heineken⁸⁴ a estimé à 6 780 le nombre des personnes employées par les fournisseurs, les

distributeurs et les détaillants des bières produites par la Sierra Leone Brewery, pour 175 personnes employées directement par la brasserie, soit un multiplicateur de 39.

239. Ces chiffres montrent combien le calcul global des emplois créés est sensible au multiplicateur utilisé; il serait donc très utile qu'une agence neutre puisse déterminer les multiplicateurs appropriés, tout en exerçant un contrôle de qualité élémentaire sur les chiffres produits par chaque agence. Celle-ci pourrait aussi fournir aux différentes agences concernées un moyen efficace de limiter les risques politiques de comparaisons défavorables, par exemple en agrégeant l'ensemble des résultats obtenus par chacune d'elles.

⁸³ Clay, *Exploring the links between international business and poverty reduction: a case study of Unilever in Indonesia*, Oxfam GB, Novib, Unilever, 2005. http://www.cpi.cam.ac.uk/cms/pdf/unilever_indonesia_study.pdf

⁸⁴ *Economic impact of Heineken in Sierra Leone*, Amsterdam, novembre 2006. <http://www.bidnetwork.org/download.php?id=42201>

P. L'avenir

Les pressions en faveur de la mesure des impacts et de leur présentation s'accroissent avec l'intervention de nouveaux acteurs dans le débat. Ce document vise à faciliter ce processus, ouvrant ainsi la voie à des initiatives plus sérieuses dans ce domaine.

240. La mesure des résultats réunit bien des aspects différents du développement; le problème n'est pas seulement technique: il comporte aussi des dimensions politiques, institutionnelles et humaines. Celles-ci ne sont pas souvent évoquées dans le débat, mais elles doivent être abordées.

241. Il est en particulier nécessaire d'établir certains compromis, par exemple entre le coût et la rigueur. De même, les fonds consacrés à la mesure et à la communication des résultats proviendront de sources qui, autrement, auraient pu être utilisées pour obtenir des résultats encore meilleurs. Jusqu'ici, il n'y a pas encore eu de débat approfondi sur ces compromis ni sur les limites à tracer; ce débat semble toutefois probable dans un proche avenir.

242. Les pressions en faveur de la communication des résultats vont en s'accroissant; le profil plus précis de l'aide au développement dans l'esprit du public, l'approche de la limite fixée pour la réalisation des OMD et l'arrivée de nouveaux types d'organisations pour le développement créent des pressions considérables incitant à dresser un tableau plus convaincant des résultats qui sont obtenus. Ces résultats doivent être communiqués selon des méthodes qui reflètent un certain degré de rigueur (ou à tout le moins d'honnêteté), tout en pouvant aisément être comprises et appréciées par des personnes qui n'ont jamais travaillé dans le développement.

243. Certains objecteront que plus on examine la question de la communication des impacts, et plus elle devient complexe. Définir et mesurer la pauvreté, et établir les attributions, sont seulement deux des aspects qui sont multidimensionnels et qui exigent un haut niveau de connaissances spécialisées. Mais les contribuables ne sont pas sensibles à ces complexités, et ils perçoivent l'absence de « gros titres » ou

d'« accroches » concernant les impacts chiffrés comme une éventuelle indication de leur inexistence.

244. Les praticiens sont donc en situation inconfortable, car ils souhaitent rapporter les résultats de manière à la fois convaincante et crédible, sans simplifier à l'excès des situations complexes. Les agences de développement sont souvent en concurrence pour l'obtention de fonds et ne sont donc guère incitées à publier des informations sur les résultats; soit ceux-ci risquent de paraître trop médiocres, soit ils risquent de paraître trop bons pour être crédibles. Cela signifie que les praticiens préfèrent garder le silence plutôt que de parler de leurs réalisations avec une exactitude approximative.

245. En outre, le défaut de consensus sur ce qu'il convient de mesurer, et sur la manière de le faire, signifie que l'observateur n'a aujourd'hui aucun moyen de déterminer si telle intervention, agence ou approche particulière a été plus ou moins efficace que telle autre (en prenant en compte, bien entendu, les facteurs spécifiques au contexte). Il n'existe donc pas de débat argumenté sur l'approche qui fonctionne le mieux dans des circonstances données, mais un passage précipité d'un paradigme à un autre, et cela souvent en l'espace de 3-4 ans.

246. Ce Document de base affirme qu'une telle situation n'avantage personne: en particulier, ceux qui vivent dans la pauvreté et qui auraient le plus à gagner à un travail de développement efficace doivent parfois être stupéfiés par les changements de focalisation qu'ils peuvent observer. C'est pour eux avant tout que nous devons d'œuvrer de manière plus délibérée à une forme de mesure des résultats, qui permettrait un débat mieux argumenté et offrirait quelques éléments de comparaison et d'étalonnage.

247. L'intérêt croissant qui est généralement porté à ce thème se reflète dans le fait qu'un consortium de bailleurs de fonds procède actuellement au lancement d'une Initiative internationale pour l'évaluation d'impact (International Initiative for Impact Evaluation - 3IE); à ce jour, ce consortium réunit les gouvernements du

Mexique, de l'Ouganda, du Royaume-Uni, des Pays-Bas et du Canada, ainsi que la Banque africaine de développement et les Fondations Hewlett et Gates. Le siège institutionnel de cette initiative n'a pas encore été fixé.⁸⁵

248. Ce type d'initiative pourrait constituer la « structure d'accueil » de la normalisation des mesures à laquelle nous avons fait référence dans la section précédente; plus spécifiquement, les fonctions les plus importantes qui sont nécessaires sur une base interorganisations peuvent consister à:

- s'accorder sur les variables d'impact essentielles, telles que les indicateurs à mesurer (les emplois? les personnes soustraites à la pauvreté?), et sur les moyens de les définir de manière pratique et cependant liée à des modèles théoriques;
- valider les mesures supplétives qui pourraient être utilisées pour évaluer approximativement ces variables essentielles à moindre coût;
- s'accorder sur les coûts des ressources qui devraient être inclus dans les calculs (gestion du programme? contributions locales?);
- définir des normes minimales pour des mesures approchées de l'attribution, du déplacement, de l'inertie, etc.;
- effectuer des recherches pour générer des multiplicateurs plausibles, par exemple dans le cas des impacts indirects probables en amont et en aval du groupe cible, dans des secteurs choisis (de même pour les impacts sur l'économie locale résultant de l'augmentation des revenus, des recettes fiscales, etc.);
- élaborer des méthodologies économiquement accessibles complémentaires pour mesurer l'« entrée en foule », les imitations et autres répliquions spontanées et effets de développement du marché qui sont l'objectif de beaucoup d'activités de DSP;
- appuyer les agences dans la validation de leurs propres calculs approchés et leur conférer

davantage de crédibilité au sein de la communauté du développement;

- en cas de besoin, aider les agences à rendre les calculs comparatifs plus anonymes et plus globaux, afin de limiter les risques potentiels pour leur réputation qui sont inhérents à une transparence et à une ouverture plus accentuées (du moins à court terme).

249. Il semble improbable qu'une initiative générique telle que 3IE puisse prendre en charge les possibilités et les difficultés particulières qu'implique la mesure des résultats obtenus dans le DSP. Une initiative plus spécialisée est donc probablement nécessaire, peut-être semblable au travail que mène actuellement dans ce domaine le CGAP pour les institutions de microfinance.

250. Une des idées proposées par Jim Tomecko au cours du séminaire de Chiang Mai consistait à créer un système de certification de qualité des mesures effectuées. Cette initiative exigerait la codification de « bonnes pratiques » en matière de mesures d'impact, et l'existence d'un cadre d'évaluateurs certifiés pour avaliser les méthodologies utilisées; un tel système pourrait réduire les coûts transactionnels pour les gestionnaires de programmes, tout en donnant aux bailleurs de fonds et à d'autres quelques assurances sur la crédibilité des chiffres obtenus.

251. Les praticiens peuvent apporter leur contribution à ce débat, aujourd'hui, en proposant et en pilotant des moyens de faire connaître leurs réalisations, ce qui permettra aux observateurs d'avoir une idée de leur efficacité et de l'importance réelle de ces réalisations. En définitive, ce sont probablement les bailleurs de fonds bilatéraux qui contribueront le plus à ce débat, car ils ne sont pas en concurrence directe pour obtenir des fonds ou des suffrages et peuvent donc partager plus librement leurs conclusions.

⁸⁵ www.cgdev.org/section/initiatives/_active/evalgap

Annexe A: Entrées nouvelles ou mises à jour au cours de l'année passée sur www.Value-Chains.org

(actuellement le même site que www.BDSKnowledge.org)

Note: pour les lecteurs qui ne peuvent utiliser les hyperliens, l'utilisation de la fonction Rechercher avec les titres devrait aussi donner de bons résultats.

Documents généraux

- Global Value Chains in the Agrifood Sector, IDS, UNIDO 2006 (entré le 25 août 2007)
- Upgrading in Global Value Chains, ILO 2004 (entré le 25 août 2007)
- Enhancing the Role of SMEs in Global Value Chains, OECD Conference June 07 (entré le 25 août 2007)
- The Future of Small Farms, IFPRI Conference 2005 (entré le 20 août 2007)
- GTZ Value Chains Conference, Berlin, May 2007 (entré le 31 juillet 2007)
- GTZ Conference: Local and Regional Economic Development in Asia, Vientiane, November 2006 (entré le 30 juin 2007)
- Analyzing the Contribution of Business Services to European Economic Growth, 2007 (entré le 30 juin 2007)
- Food Quality and Safety Standards - A Practitioners' Reference Book, GTZ, 2007 (entré le 13 juin 2007, dernière mise à jour le 25 juin 2007)
- Upgrading to Compete - Book from IADB 2006 (entré le 4 juin 2007)
- Local Economic Development - Key Documents and Links (entré le 14 mai 2007)
- Business Linkages: Lessons, Opportunities and Challenges, 2007 (entré le 11 mai 2007, dernière mise à jour le 8 juin 2007)
- Microfinance and BDS in Europe: A Guide to Good Practices, 2007 (entré le 9 mai 2007)
- Market Development in Crisis-Affected Environments, SEEP MDWG 2007 (English/French) (entré le 5 mai 2007, dernière mise à jour le 11 mai 2007)
- Poverty Reduction through Small Enterprises, ILO 2006 (entré le 2 mai 2007)
- Eighth Annual Seminar on Developing Service Markets and Value Chains - Chiang Mai, 24-28 September 2007 (entré le 17 avril 2007, dernière mise à jour le 22 août 2007)
- GTZ Value Chain Info Newsletter (entré le 23 mars 2007)
- International Standards in Products, Production Methods and Services - Links and Key Documents, AGEG 2007 (entré le 3 mars 2007)
- Linking Farmers to Markets, FAO, 2007 (entré le 3 mars 2007, dernière mise à jour le 25 mai 2007)

- Value Chain Development and Rural Employment: Round Table at the IFAD Governing Council, February 2007 (entré le 27 février 2007, dernière mise à jour le 28 février 2007)
- First Regional Conference on Developing Service Markets and Value Chains, Jordan, February 2007 (English / Arabic) (entré le 25 février 2007, dernière mise à jour le 19 mars 2007)
- Making Markets Work for the Poor in Eastern and Southern Africa, ComMark Seminar, 12-14 March 2007 (entré le 27 janvier 2007, dernière mise à jour le 17 mai 2007)
- Shaping Value Chains for Development - Special Issue of the European Journal of Development Research, 2007 (entré le 17 janvier 2007)
- Services Inputs and Firm Productivity in Sub-Saharan Africa: Evidence from Firm-Level Data, World Bank, 2006 (entré le 17 janvier 2007)
- Donor Approaches to Supporting Pro-Poor Value Chains, Altenburg / Donor Committee, 2006 (entré le 16 janvier 2007, dernière mise à jour le 2 avril 2007)
- Workshop: Making value chains work for the poor, SDC, 2007 (entré le 14 janvier 2007, dernière mise à jour le 27 avril 2007)
- Lessons Learned on MSE Upgrading in Value Chains, ACDI/VOCA USAID AMAP 2007 (English/French) (entré le 8 janvier 2007, dernière mise à jour le 15 août 2007)
- Investing in the Majority - SEEP Annual General Meeting 23-27 Oct, 2006 (entré le 17 décembre 2006)
- Private Sector Development in Post Conflict and Peace Building Situations - Some Key Links and Documents (entré le 7 novembre 2006, dernière mise à jour le 5 mai 2007)
- Second National Conference of the BDS Donor Coordination Group, Kenya 2006 (entré le 21 octobre 2006, dernière mise à jour le 18 mars 2007)
- Proceedings of the Frontis Workshop on Agro-food Chains and Networks for Development, Wageningen, The Netherlands, 6-7 September 2004 (entré le 13 octobre 2006)
- ILO Guide for Value Chain Analysis and Upgrading, 2006 (English/French) (entré le 11 octobre 2006, dernière mise à jour le 28 mars 2007)
- Micro & Small Enterprises: Unexplored Pathways to Growth, IRIS 2006 (entré le 6 octobre 2006, dernière mise à jour le 13 octobre 2006)
- MSEs, Dynamic Economic Growth, & Poverty Reduction: A Review of the Conceptual & Empirical Effects of MSEs on Development , IRIS 06 (entré le 6 octobre 2006)
- Rural and Agricultural Finance, USAID Resources (entré le 28 mars 2006, dernière mise à jour le 20 août 2007)
- Seventh Annual Seminar on Developing Service Markets and Value Chains - Chiang Mai, 18-22 September 2006 (English / French / Spanish) (entré le 15 mars 2006, dernière mise à jour le 2 juin 2007)
- Strategic Alliances for Financial Services and Market Linkages in Rural Areas, SEEP 2005-7 (entré le 16 décembre 2005, dernière mise à jour le 17 septembre 2006)
- Making Service Markets Work for the Poor: Some key links (entré le 22 novembre 2005, dernière mise à jour le 20 juillet 2007)
- Linking Small Firms to Competitive Strategies - USAID Breakfast Seminar Series 2005-7 (entré le 15 novembre 2005, dernière mise à jour le 20 août 2007)
- Calls for Papers / Participation (entré le 11 novembre 2005, dernière mise à jour le 30 juin 2007)

- Value chains: Some key links (entré le 9 septembre 2005, dernière mise à jour le 25 août 2007)
- Les BDS: L'actualité des services aux entreprises (entré le 18 février 2005, dernière mise à jour le 30 juin 2007)
- New opportunities related to value chains, service markets, MMW4P, etc.(entré le 12 août 2004, dernière mise à jour le 31 juillet 2007)
- Top ten entries, in terms of visits in June 2007 (entré le 21 avril 2004, dernière mise à jour le 1^{er} juillet 2007)
- Top ten entries, in terms of total visits to date (1 July 2007) (entré le 21 avril 2004, dernière mise à jour le 1^{er} juillet 2007)
- Future events (entré le 22 décembre 2003, dernière mise à jour le 23 août 2007)
- Who profits from linking BDS to financial services? Sievers and Vandenberg, 2004 (entré le 25 septembre 2003, dernière mise à jour le 24 mai 2007)

Évaluation des marchés

- Analyse de la filière charbon de bois au Sénégal, WRI 2006 (entré le 20 août 2007, dernière mise à jour le 21 août 2007)
- Philippines Processed Banana Value Chain Analysis, SDCAsia 2006 (entré le 18 juin 2007)
- Artisanal Textiles value chain analysis, Senegal, 2006 (entré le 18 mai 2007, dernière mise à jour le 8 juin 2007)
- Hibiscus (bissap) value chain analysis, Senegal, 2006 (French) (entré le 17 mai 2007, dernière mise à jour le 18 mai 2007)
- Cashew value chain analysis, Senegal, 2006 (French) (entré le 17 mai 2007, dernière mise à jour le 18 mai 2007)
- Mango value chain analysis, Senegal, 2006 (French) (entré le 17 mai 2007, dernière mise à jour le 18 mai 2007)
- The Prosperity Initiative (research), 2007- (entré le 5 mai 2007, dernière mise à jour le 6 mai 2007)
- Analysis of the Integration of MSEs into Value Chains, Tanzania, USAID AMAP, 2006 (entré le 5 mai 2007)
- Assessment of the Commercial Private Sector for Health Care Products in Bangladesh, AFE USAID 2006 (entré le 5 mai 2007)
- Facilitating Market Integration of the Upland Poor into Bamboo Value Chains, Viet Nam M4P (ADB, DFID) 2006 (entré le 25 avril 2007)
- Guide to Market Research for Agro-Processors, FAO 2003 English/Spanish (entré le 22 février 2007, dernière mise à jour le 3 mars 2007)
- Enterprise for Pro-Poor Growth Socio-Cultural Assessment, ILO, Sri Lanka 2006 (entré le 7 février 2007)
- Madagascar Aromatic and Medicinal Plant Value Chain Analysis, ACDI/VOCA, IRG, USAID AMAP 2006 (entré le 19 janvier 2007)
- Angola Enterprise Programme BDS Market Assessment, UNDP/Chevron/GoA, 2006 (entré le 15 décembre 2006)
- Haitian Handicraft Value Chain Analysis, USAID AMAP, 2006 (entré le 23 novembre 2006, dernière mise à jour le 14 décembre 2006)
- Rice Value Chains in Dien Bien Province Viet Nam, Agrifood Consulting, 2006 (entré le 2 novembre 2006)
- Northeast Thailand Rice Value Chain Study, Agrifood Consulting Int., 2005 (entré le 2 novembre 2006)

- Livestock sector study, USAID, Kenya, 2006 (entré le 27 octobre 2006)
- Feasibility study on production of wines and jams, Zambia, 2004 (entré le 13 octobre 2006)
- Studies for indigenous fruit markets in Tanzania, Zimbabwe and Zambia, 2005 (entré le 13 octobre 2006)
- Feasibility study on production of indigenous fruit juice concentrate, Tanzania, 2004 (entré le 13 octobre 2006)
- Feasibility study on production of fruit juice concentrate, Malawi, 2004 (entré le 13 octobre 2006)
- Nature-Oriented Tourism in Ecuador: Applying the Value Chain and Nature, Wealth and Power Frameworks, ACDI/VOCA. IRG, USAID (entré le 6 octobre 2006)
- Indonesia Cocoa Bean Value Chain Case Study, USAID AMAP, AFE 2006 (entré le 6 octobre 2006)
- The Participation of the Poor in Supermarkets and other Distribution Value Chains, Viet Nam, M4P, 2005 (entré le 2 octobre 2006)
- Mercy Corps, AED Assessment of the Hot Pepper Value Chain, Liberia, 2006 (entré le 30 septembre 2006)
- Value Chain Analysis with a Financial Services Lens, EDA, India 06 (entré le 17 septembre 2006)
- Participation of the Poor in the Tea Value Chain Vietnam, M4P (ADB, DFID) 2004 (entré le 19 janvier 2006, dernière mise à jour le 2 novembre 2006)
- Value Chain Analysis (entré le 16 avril 2005, dernière mise à jour le 16 août 2007)
- GTZ and Swisscontact Viet Nam - BDS Market Assessment 2001 (entré le 2 septembre 2003, dernière mise à jour le 10 mars 2007)

Conception de projets

- Philippines Banana AgriChain Competitiveness Enhancement (B-ACE) Design, SDCAsia 2007 (entré le 18 juin 2007)
- The Prosperity Initiative (design), 2007- (entré le 5 mai 2007, dernière mise à jour le 13 juin 2007)
- Financial Integration, Economic Strengthening & Broad-Based Dissemination (FIELD-Support), USAID 2006-10 (entré le 5 mai 2007)
- AusAID Enterprise Challenge Fund for the Pacific and South-East Asia, 2006- (entré le 3 avril 2007, dernière mise à jour le 4 avril 2007)
- Enterprise for Pro-Poor Growth, ILO, Sri Lanka 2005-8 (entré le 31 janvier 2007, dernière mise à jour le 16 avril 2007)
- Agricultural Sector Program Support, Mozambique, DANIDA 2006 (entré le 17 septembre 2006)

Exécution

- Enterprise for Pro-Poor Growth Progress Reports, ILO, Sri Lanka 2005-8 (entré le 6 février 2007, dernière mise à jour le 16 avril 2007)
- Market Development in Crisis-Affected Environments, SEEP AGM 2006 (entré le 17 décembre 2006, dernière mise à jour le 1^{er} janvier 2007)

- Economic Support and Income Generation Programming for HIV and AIDS Impacted Communities, SEEP AGM 2006 (entré le 17 décembre 2006)
- Bringing Knowledge to Vegetable Farmers, KATALYST Bangladesh 05 (entré le 17 septembre 2006)
- KATALYST - Implementation, Bangladesh 2002-2007 (entré le 17 septembre 2006)
- The Thai German Programme for Enterprise Competitiveness, GTZ 2004-2012 (entré le 16 septembre 2006, dernière mise à jour le 16 août 2007)
- Local Market Development, Helvetas/ICCO Kyrgyz Republic, 2006-7 (entré le 28 juin 2006, dernière mise à jour le 13 avril 2007)
- Philippines SME Development and Sustainable Employment Promotion - Tourism Sector, GTZ, GFA (entré le 11 juin 2006, dernière mise à jour le 10 juillet 2007)
- Making Markets Work Better for the Poor (Implementation), Viet Nam, Laos, Cambodia (ADB, DFID) 2003-2007 (entré le 17 mai 2006, dernière mise à jour le 29 mars 2007)
- Public Private Partnerships (PPP), GTZ, Viet Nam, 2006 (entré le 7 mai 2006, dernière mise à jour le 1^{er} octobre 2006)
- Accelerating Shared Growth - Making Markets Work for the Poor in South Africa, ComMark 2006 (entré le 5 mai 2006, dernière mise à jour le 26 décembre 2006)
- Access to Contemporary Markets for Homebound Women Embroiderers in Pakistan, MEDA, ECDI 2003-2007 (entré le 13 novembre 2005, dernière mise à jour le 9 février 2007)
- Kenya BDS Implementation, USAID / Emerging Markets Group, 2004-8 (entré le 1^{er} mars 2004, dernière mise à jour le 31 juillet 2007)

Évaluation d'impact

- Common Monitoring System for Proyectos de Integracion Productiva, IADB 2005 English/Spanish (entré le 23 août 2007)
- ADB Evaluation Methods and Guidelines (entré le 30 juin 2007)
- IFC Results Measurement Events, 2007 (entré le 29 mars 2007, dernière mise à jour le 17 mai 2007)
- Enterprise for Pro-Poor Growth Baseline Reports, ILO, Sri Lanka 2006 (entré le 2 février 2007)
- Private Sector Development Impact Assessment Primer Series, USAID AMAP (entré le 22 janvier 2007, dernière mise à jour le 11 avril 2007)
- The Economic Impact of Cluster Initiatives under the Competitiveness Initiative Project, USAID 2003 (entré le 2 janvier 2007)
- Assessing the Impact of the Micro and Small Enterprise Trade-led Growth Project of USAID/BRAZIL 2004-6 (entré le 23 novembre 2006)
- Impact Assessment On-line Discussion, USAID microLINKS.org, Sept 06 (entré le 14 novembre 2006)
- PROFIT Zambia Impact Assessment Baseline Research Design, USAID, DAI, 2006 English/French (entré le 2 novembre 2006, dernière mise à jour le 27 novembre 2006)

- The Thai German Programme for Enterprise Competitiveness - Impact, GTZ 2005-6 (entré le 16 septembre 2006, dernière mise à jour le 13 octobre 2006)
- Listener Survey, MSE Radio Programmes in Uganda, 2004 (entré le 29 janvier 2005, dernière mise à jour le 20 juillet 2007)

Documentation finale

- Making Markets Work for the Poor: Case Studies for SDC, 2007 (entré le 9 juillet 2007, dernière mise à jour le 10 juillet 2007)
- Local/Regional Economic Development in South-Eastern Europe, GTZ 2006 (entré le 5 juin 2007)
- Handmade Paper in Nepal, GTZ 2007 (entré le 21 mai 2007, dernière mise à jour le 22 mai 2007)
- The Experience of IFC/SEDF with Sector Development and Business Service Strategy in Bangladesh, 2006 (entré le 27 novembre 2006)
- RESTART - Help for Tsunami Impacted SMEs, GTZ, Thailand 05 (entré le 12 septembre 2006)
- Exploring the Links between International Business and Poverty Reduction: Unilever in Indonesia, 2005 (entré le 20 décembre 2005, dernière mise à jour le 20 janvier 2007)
- Value Chains and BDS Development: Linking Communities to Mainstream Markets in Mindanao, SDCAsia, 2002-6 (entré le 18 janvier 2005, dernière mise à jour le 12 juin 2007)

ISBN 978-92-9049-438-6

Conception graphique et impression: Centre international de formation de l'OIT, Turin, Italie