

Outils d'évaluation de la pauvreté des clients des IMF

BIM n° ---9 septembre 2003
Cécile LAPENU

Bonjour à tous,

Les Institutions de Microfinance (IMF) ont depuis longtemps affiché leur mission de lutter contre la pauvreté. Cet objectif est souvent questionné au niveau international : Quelle est la population réellement touchée par les IMF ? Comment peut-on combiner à la fois les objectifs de lutte contre la pauvreté et les objectifs de pérennité des IMF ? Quels sont les risques de dérive de la mission initiale ? Quelle est l'implication des IMF dans la réalisation des objectifs de développement du Millénaire (Millennium Development Goal) affichés par les Nations Unies ?

Aux Etats-Unis, depuis l'an 2000 déjà, le gouvernement, en signant le « Microentreprise for Self Reliance Act », a demandé à ce que 50% des ressources allouées à la microentreprise à travers les fonds de l'USAID (United States Agency for International Development) soient ciblées sur les entrepreneurs très pauvres. Jusque-là, l'indicateur utilisé était la taille moyenne des prêts (\$1,000 ou moins en Europe et Moyen-Orient, \$400 ou moins en Amérique latine et \$300 ou moins dans le reste du monde).

En juin 2002, le renouvellement de l'acte a précisé que l'USAID, en consultation avec les institutions de micro finance et d'autres organisations, devait développer au moins deux méthodes qui puissent mesurer le niveau de pauvreté des clients des IMF financées par l'USAID. Ces méthodes doivent être appliquées au 1^{er} octobre 2005 afin d'assurer que les IMF ciblent au moins 50% des très pauvres, définis comme ceux qui vivent avec moins d'un dollar par jour ou qui sont parmi les ménages situés à moins de la moitié du seuil de pauvreté national.

Le bien-fondé de cet acte reste sujet à débat (voir par exemple sur le site du Microfinance Gateway les débats et les documents relatifs à cette question), mais en tout cas, les questionnements actuels sur la place des IMF dans la lutte contre la pauvreté sont en partie générés par l'absence ou du moins l'arrivée tardive d'outils fiables qui permettent de répondre sereinement et sûrement à ces questions. Le BIM aujourd'hui nous donne l'occasion de discuter certaines de ces méthodes.

En janvier 2001, le BIM N°105 présentait le « Poverty Assessment Tool » (PAT) développé par le CGAP (Consultative Group to Assist the Poorest) et l'IFPRI (International Food Policy Research Institute). Je vous en présenterai ici brièvement les grandes lignes, et pour ceux qui veulent plus d'information, un résumé qui paraîtra prochainement dans le rapport du centre Walras (Rapport 2003 sur Liens et Exclusion financière, Economica, Paris) est disponible sur le site de Cerise (www.cerise-microfinance.org) sous la rubrique « Impact » des thèmes de capitalisation. Le document complet, pour l'instant en anglais, peut être téléchargé sur le site du CGAP (http://www.cgap.org/html/p_technical_guides.html). Il sera très prochainement disponible en français auprès du CGAP.

J'approfondirai ensuite les éléments d'une autre méthode proposée par l'ONG Accion International et qui a été testée auprès de l'institution Mibanco au Pérou. Les deux documents d'Accion qui présentent l'outil, disponibles sur le site d'Accion (www.accion.org/pubs) sont les suivants:

Horn-Welch, K., 2002. Accion Poverty Assessment Framework. Accion InSight N°1, Boston, USA, 15 p.

Horn-Welch, K., 2003. Poverty Outreach Findings: Mibanco, Peru. Accion InSight N°5, Boston, USA, 14 p.

Rappel sur l'outil PAT (CGAP/IFPRI)

Le PAT cherche à répondre à une question simple : qui sont les clients des IMF ? Quel est leur niveau de vie, comparé aux non clients ? Utilisé en parallèle avec les outils d'évaluation financière, il doit permettre de comprendre dans quelle mesure les IMF ayant un objectif social de lutte contre la pauvreté atteignent leur but, à la fois en termes de durabilité, mais aussi en servant sur leur zone d'intervention des populations défavorisées.

Le PAT s'appuie sur un questionnaire de 5 pages (sur la structure familiale, l'alimentation, la maison et les autres biens) et prend en compte différentes dimensions de la pauvreté. Il utilise une méthode statistique rigoureuse pour assigner une pondération à chaque indicateur et prend en compte les caractéristiques locales de la pauvreté tout en standardisant les indicateurs pour permettre des comparaisons entre institutions et entre pays.

L'échantillon compte 200 nouveaux clients de l'IMF et 300 non clients. Seuls les nouveaux clients sont ciblés (clients depuis moins de 3 mois) afin de pouvoir déterminer quel est le niveau de vie des ménages qui ont accès à l'institution tout en évitant l'interférence de l'effet du crédit.

Dans le PAT, les indicateurs individuels sont combinés, grâce à la méthode de l'analyse en composante principale (ACP) pour construire un « index de pauvreté ». A partir de cet index, un « score » peut être affecté aux ménages en fonction des valeurs des indicateurs individuels de chacun de ces ménages. Plus le score est faible, plus le ménage est pauvre. Les scores des clients peuvent alors être comparés à ceux des non clients pour mesurer dans quelle proportion l'IMF touche les pauvres dans sa zone d'intervention.

Pour permettre des comparaisons nationales et internationales, il est nécessaire de savoir comment se situent les zones d'intervention de l'IMF par rapport à la pauvreté nationale, et quel est le niveau de pauvreté du pays.

A partir d'évaluations nationales de pauvreté lorsqu'elles sont disponibles et de qualité, ou à défaut sur des « dires d'experts », le PAT compare le niveau de pauvreté des zones d'opération de l'IMF avec la moyenne nationale afin d'évaluer si l'IMF travaille dans des régions plus riches ou plus pauvres que la moyenne.

Enfin, pour des comparaisons internationales, l'outil suggère de prendre en compte l'Index de Développement Humain du pays qui combine les informations sur les revenus, l'éducation et la santé. Le dernier indicateur correspond alors au ratio de l'IDH du pays rapporté à l'index moyen de l'ensemble des pays en développement (source : PNUD). Un ratio supérieur à 1 indique que le niveau de pauvreté du pays est inférieur à la moyenne des pays en développement.

Commentaires sur l'outil PAT

Le PAT offre ainsi une méthode rapide, simple et objective pour collecter de l'information, la résumer en un « index de pauvreté » et classer alors les ménages sans ambiguïté selon leur pauvreté relative.

Une limite du PAT vient du fait qu'il ne détermine pas strictement le niveau absolu de pauvreté des clients (on compare localement clients et non clients, et on détermine comment chaque zone opérationnelle de l'IMF se situe par rapport à la moyenne nationale en termes de pauvreté). Cependant, dans de nombreux cas, c'est plutôt la pauvreté relative que la pauvreté absolue qui préoccupe les décideurs politiques ou les évaluateurs. Par ailleurs, de nombreuses mesures utilisées dans les politiques de développement pour évaluer la pauvreté relative, comme le seuil de un ou deux dollars par jour utilisé par certaines organisations internationales sont souvent assez arbitraires. Des mesures plus précises de la pauvreté absolue basées sur des seuils de pauvreté se heurtent aux problèmes de la définition d'un panier représentatif de besoins de base dans un pays.

L'outil d'évaluation de la pauvreté proposé par Accion

Rappelons tout d'abord brièvement qui est Accion : Accion International est une ONG qui depuis 1973 appuie la création de systèmes de microfinancement à destination des micro-entrepreneurs et des populations pauvres en général. Accion International appuie un ensemble d'IMF partenaires qui constituent le réseau Accion (Accion Network) : Accion travaille sur 15 pays en Amérique Latine et Caraïbes, sur 5 pays en Afrique Sub-saharienne et dans une trentaine de villes aux Etats-Unis. Accion touche aujourd'hui environ un million de clients (pour plus d'information, voir le site d'Accion, <http://www.accion.org>).

InSight N°1

Contrairement à l'outil PAT du CGAP qui suppose la réalisation d'enquêtes spécifiques, l'outil d'évaluation d'ACCION se fonde sur l'exploitation de données existantes. La première phase de ce projet implique l'analyse de données qui existent dans les systèmes

d'information et de gestion (SIG) de plusieurs IMF partenaires et la comparaison de ces données avec des données d'enquêtes nationales auprès des ménages (essentiellement des enquêtes "LSMS" : Living Standard Measurement Study, enquêtes de la Banque mondiale). L'idée de base est de mesurer le niveau de pauvreté absolue des clients par rapport au reste de la population.

L'objectif final de ce projet est d'incorporer les résultats sur les profils des clients dans les études de marché en cours afin de permettre aux partenaires d'Accion de développer ou d'améliorer des produits et stratégies pour toucher un marché de clients plus pauvres.

L'outil cherche à répondre aux questions-clés suivantes pour Accion :

- Comment est distribuée la pauvreté parmi les clients des affiliés d'Accion comparée à la distribution de la pauvreté dans la population totale du pays?
- Comment sont caractérisés démographiquement et socio-économiquement les clients des affiliés d'Accion comparés à la population totale?
- Quelles sont les caractéristiques d'emprunteurs des clients les plus pauvres?

Accion utilise des seuils de pauvreté nationaux et internationaux comme point de référence pour délimiter les différents niveaux de pauvreté.

Pour conduire l'analyse, Accion va prendre en compte la médiane des revenus et des dépenses et la distribution par décile des revenus et des dépenses pour les clients d'Accion et la population totale; l'incidence de la pauvreté (% de la population sous le seuil de pauvreté) pour les 2 groupes en fonction des 3 seuils de pauvreté (national, 1\$/jour, 2\$/jour); les fonctions de distribution et de distribution cumulée traduisant la distribution de la pauvreté à travers différents groupes; la corrélation entre la pauvreté et les variables démographiques, socio-économiques et les caractéristiques des prêts à travers des analyses de corrélation et des analyses économétriques.

Commentaires sur l'outil Accion

Un point intéressant de ce projet est de chercher à valoriser l'information déjà disponible dans les SIG des IMF, ce qui représente souvent une base de données sous exploitée.

Par ailleurs, en se basant sur les informations fournies par les clients comparées à des données nationales déjà collectées, Accion ne recourt pas à des enquêtes auprès des non clients, ce qui permet l'économie d'un enquêteur extérieur (les agents de crédit de l'IMF peuvent difficilement aller enquêter des non clients) et pourrait permettre la mise en place d'un système de suivi interne à l'IMF.

Pourtant, un certain nombre de limites peuvent être soulignées.

L'efficacité de l'outil est basée sur la disponibilité d'information détaillée dans le SIG sur les emprunteurs et leurs familles. Ces informations sont collectées lors du processus d'octroi du crédit pour les prêts individuels.

Ø Toutes les IMF n'ont pas un tel niveau de détail disponible dans leur SIG; cet outil ne peut alors être appliqué qu'auprès d'un nombre très limité d'IMF;

ð Quelle est la fiabilité d'informations collectées dans un processus d'évaluation pour l'obtention d'un prêt? Quelle est la validité d'information sur l'ensemble d'un ménage quand les informations ont été collectées pour un prêt individuel?

ð Comment peut-on s'assurer que ces informations peuvent être comparées avec des enquêtes nationales auprès des ménages?

Les données nationales sont-elles disponibles, récentes, fiables (cela est peut être plus simple en Amérique latine qu'en Afrique ou en Asie avec la disponibilité des enquêtes LSMS)? Les IMF et les enquêtes nationales collectent-elles l'information selon la même méthode d'enquête pour obtenir des résultats comparables? Le degré de précision sur les dépenses et sur les revenus est-il le même entre les enquêtes nationales (plutôt centrées sur les dépenses en général) et les questionnaires de demande de prêts (plutôt ciblés sur les sources de revenus).

Accion veut savoir comment se situent les clients en termes de niveau de pauvreté par rapport au niveau de pauvreté de la population générale. Si l'analyse porte sur l'ensemble des clients, il est difficile de conclure (quel impact des services financiers?), comme on l'a évoqué pour le PAT qui n'enquête qu'auprès des nouveaux clients.

Des conclusions sur "qui a accès aux services" ne peuvent être tirées que de l'analyse de la situation des nouveaux clients avant qu'ils n'aient eu d'impact des services reçus.

Le document In Sight N°5 d'ACCION présente les premiers résultats apportés par l'outil développé par ACCION dans le cas de l'IMF Mibanco au Pérou. Pour en savoir plus voir la présentation et les commentaires en fin de BIM.

Conclusion sur les deux outils

Comme vous pouvez le voir, en termes de méthodes, ce genre d'outil et les résultats qu'ils fournissent nécessitent une approche rigoureuse (définition de l'échantillon, source et nature de l'information pour le groupe de contrôle, traitement de l'information, extrapolation et interprétation des résultats, etc.). Par ailleurs, la pauvreté est fondamentalement un concept relatif : l'important est de savoir quel est le niveau de vie des clients des IMF dans leurs zones opérationnelles, et comment / pourquoi ces zones ont été choisies.

Les outils doivent permettre d'évaluer à faible coût l'efficacité du ciblage des institutions de microfinance (ou autres projets de développement). Sur ces points, il me semble que le PAT fournit une méthode fiable ; il sera intéressant de suivre les évolutions et résultats du travail d'Accion.

En termes de résultats, les IMF doivent sans doute se fixer des objectifs clairs et réalistes en termes de population cible, et assurer un maximum de transparence sur les réalisations et les difficultés que cela génère. Sans doute, à l'image des discours portés par le Sommet du Microcrédit à l'attention des bailleurs de fonds, a-t-on jusqu'ici laissé penser que forcément, les IMF ciblaient les pauvres, et que forcément cela avait un impact positif sur eux.

Les bailleurs demandent maintenant aux IMF de rendre des comptes.

Les outils d'évaluation de la pauvreté pourront aider en cela, mais sans doute faut-il montrer aussi que l'efficacité globale des IMF réside dans une offre de services adaptés à une large gamme de clients, dans un soutien global à l'économie locale d'une région avec des possibles effets d'entraînement sur les populations pauvres, dans une prise en compte générale des liens sociaux et des valeurs et normes locales pour que l'institution soit acceptée et soutenue par la population et fasse pour tous nécessairement partie du paysage.

Pour tout cela, les discours et les outils manquent encore...

Cécile Lapenu, CERISE (www.cerise-microfinance.org)

Commentaires et questions sur l'application de l'outil ACCION dans le cas de Mibanco (InSight N°5)

Le cas de Mibanco représente les premiers résultats apportés par l'outil développé par Accion. Il soulève un certain nombre de questions, tant du point de vue de la méthode que des résultats.

« The analysis is based on the information provided by the credit evaluation process which analyses the income and expenses of the household unit (l'analyse se base sur les informations fournies par le processus d'évaluation pour le prêt qui analyse les revenus et les dépenses de l'unité familiale)».

ø Quel est le degré de détail et la qualité des données 1) collectées par les agents de crédit et 2) entrées dans le SIG ? On peut en effet avoir une enquête sérieuse et précise auprès des emprunteurs sans que toute l'information ne soit consignée dans le SIG.

ø Peut-on comparer les informations collectées sur les revenus et les dépenses par Mibanco avec celles de l'enquête LSMS du Pérou (qui date ici de 1994) ?

« The data consists of clients who received a working capital loan between April 2001 and April 2002 from 3 out of Mibanco's 28 branches. These 3 branches are in or around Lima and are generally representative of Mibanco's broader client base in terms of loan size and client profile (les données portent sur des clients qui ont reçu un prêt pour un fonds de roulement entre Avril 2001 et Avril 2002 sur 3 agences parmi les 28 que compte Mibanco. Ces 3 agences sont situées dans ou autour de Lima et sont généralement représentatives de la base des clients de Mibanco en termes de taille de prêt et de profil de clients)».

ø Pourquoi ces 3 branches ont-elles été sélectionnées ? Que signifie « generally representative » dans ce contexte ? Comment la représentativité a-t-elle été évaluée ?

ø Pourquoi utiliser la totalité de la base de données clients dans ces 3 branches ?

ø Quel rapport entre ces 3 branches et la zone d'enquête LSMS ? Comment sont situés les 830 ménages de l'enquête LSMS utilisés pour la comparaison ? Y a-t-il des risques de biais (les ménages LSMS vivent-ils dans les zones plus riches ou plus pauvres par rapport aux 3 branches de Mibanco) ? « Because Mibanco operates almost exclusively in the urban setting, the majority of the discussion uses the Lima poverty line as its basis. Nevertheless, it is

important to note the higher incidence of poverty in the national sample, suggesting higher rates of poverty in rural areas (étant donné que Mibanco intervient presque exclusivement dans les zones urbaines, la majorité des discussions utilise le seuil de pauvreté de Lima comme référence. Cependant, il est important de noter la plus forte occurrence de la pauvreté dans l'échantillon national, suggérant des taux de pauvreté plus élevés dans les zones rurales)).

ð Dans ce cas, le projet évalue la pauvreté relative et non le niveau absolu de pauvreté par rapport à la situation nationale et une méthodologie telle que l'outil CGAP-IFPRI aurait aussi pu s'appliquer. Dans InSight N°1, il était aussi expliqué que du fait des différences régionales dans le coût de la vie, Accion limiterait l'échantillon national (enquêtes LSMS) aux régions dans lesquelles les affiliés d'Accion opèrent. Dans ce cas, la méthodologie pour l'échantillonnage par région est la même que pour l'outil du CGAP «Five categories are created based on the Lima poverty line [LPL]. Level 1 includes all households with per capital income levels of 0-50 percent of the LPL ; Level 2 includes hh with income equal to 50-75% LPL ; Level 3, 75-100 LPL ; Level 4, 100-120% ; and Level 5, over 120%. (...) 7% of Mibanco clients fall into Level 1; 21% fall into level 2 ; 21 % are in level 3 ; 13 percent in Level 4 ; and 38 percent in Level 5. Applying this distribution of clients to Mibanco's total clientele, we can estimate that Mibanco is reaching approximately 48,000 poor urban entrepreneurs and their households (5 catégories sont créées sur la base du seuil de pauvreté de Lima (SPL). Le niveau 1 inclut tous les ménages dont le niveau de revenu par tête se situe entre 0 et 50% du SPL ; le niveau 2 inclut les ménages dont le revenu est équivalent à 50-70% du SPL ; niveau 3 : 75-100 SPL ; niveau 4 : 100-120% SPL ; niveau 5 : plus de 120% SPL. (...) 7% des clients de Mibanco se situent dans le niveau 1; 21% se trouvent au niveau 2 ; 21 % au niveau 3 ; 13 % au niveau 4 ; et 38% au niveau 5. En appliquant cette distribution de clients à la clientèle totale de Mibanco, on peut estimer que Mibanco touche approximativement 48000 entrepreneurs urbains pauvres et leurs familles ».

ð Quelle est la représentativité des 3 branches sur 28 ? La distribution de ces trois branches peut-elle être extrapolée à toutes les branches sans autre discussion ?

ð On est loin des objectifs fixés par le congrès américain pour les institutions appuyées par l'USAID qui verraient 50% des clients dans le groupe 1. Comment Accion se situe par rapport à ces objectifs, et par rapport à leurs propres résultats ?

« Home ownership decreases with increase in income. (...) The number of loans is negatively associated with households income (la propriété des maisons décline avec l'augmentation du niveau de revenus. (...) Le nombre de prêts est négativement corrélé avec les revenus des ménages) »

ð Comment ces résultats peuvent-ils être expliqués ?

ð Une analyse spécifique des nouveaux clients (premier prêt) pourrait être intéressante pour savoir qui sont les ménages qui ont accès aux services.

Questions générales

đ Quel est le coût approximatif d'une analyse de ce genre ? Comment se situe-t-il par rapport à d'autres outils de ce type ? Cette enquête peut-elle être conduite sur une base régulière par l'IMF ? Quels sont les pré-requis méthodologiques pour comparer les données du SIG et celles des enquêtes LSMS (en particulier, comme dans le cas de Mibanco, quand les enquêtes LSMS datent de 1994 et celles du SIG de 2001/2002)? Quelles sont les conséquences sur la façon dont les données doivent être saisies dans le SIG ?

Quelles sont les améliorations requises ?

đ Pour Mibanco, quelles sont les conséquences en termes de stratégie vis-à-vis de ses clients? Comment les employés et autres

parties prenantes de Mibanco ont perçu ces résultats ?

CERISE

Comité d'Echange, de Réflexion et d'Information
sur les Systèmes d'Epargne-crédit

14 Passage Dubail

75010 Paris

Tel / Fax : 01 40 36 92 92

Web : <http://www.cerise-microfinance.org>