

Atteindre les pauvres

Le bilan de la lutte contre la pauvreté en Afrique donne à réfléchir et montre combien il est difficile de la cibler efficacement

Caitlin Brown, Martin Ravallion et Dominique van de Walle

On entend souvent dire que globalement l'écart de pauvreté au niveau mondial — à savoir le montant total qui sépare les revenus des pauvres du seuil de pauvreté — est modeste si l'on raisonne à partir des seuils couramment établis dans les pays à faible revenu. Annie Lowrey écrivait, par exemple, dans le magazine du *New York Times* en date du 23 février 2017 que «d'après des estimations récentes, l'écart de pauvreté ... correspondrait à peu près à ce que les Américains dépensent chaque année en loterie, ce qui équivaut à peu près à la moitié de ce que le monde consacre à l'aide extérieure».

Certains en concluent qu'il suffirait de peu de chose pour éradiquer la misère dans le monde — et hisser tous les déshérités du monde au seuil de pauvreté international qui sépare les pauvres des non-pauvres.

Mais il est beaucoup plus difficile d'éradiquer la pauvreté que ne le suggère l'écart en question, et en particulier de déterminer qui est pauvre et à quel point. Les estimations citées dans le *New York Times* pourraient donc être très loin de la réalité. Certains des plus déshérités ne reçoivent pas un sou, tandis que l'aide tombe en d'autres mains. Les données sur les niveaux de vie étant imparfaites, les montants nécessaires pour éradiquer la pauvreté risquent de s'alourdir rapidement.

Nous avons cherché à savoir si les données dont disposent généralement les décideurs en Afrique subsaharienne — la

région la plus pauvre du monde d'après la plupart des indices — sont fiables pour déterminer qui est pauvre.

Comment identifier les ménages pauvres

Il est souvent compliqué de définir les ménages pauvres à cause du manque de données fiables. Il est difficile, voire impossible, dans bien des cas de jauger le niveau de vie de tous les individus. Dans les pays à revenu plus élevé, les registres de l'impôt sur le revenu facilitent la tâche. Mais cela n'est pas viable dans nombre de pays en développement, car beaucoup de ménages travaillent dans le secteur informel ou l'agriculture traditionnelle. Les pouvoirs publics se heurtent souvent à des contraintes administratives qui ne permettent pas une évaluation fiable de l'ensemble des revenus, et cela peut être un problème majeur dans les pays pauvres. De plus, les données relatives aux ménages ne sont pas forcément un bon indicateur du niveau de vie des personnes qui les composent.

Face à ce problème, les pays ont le plus souvent adopté des formules d'approximation des ressources pour recenser les ménages pauvres. Le principe est simple : chaque ménage est noté en fonction d'un ensemble (généralement restreint) de caractéristiques faciles à observer et qui permettent de déterminer si le ménage est pauvre, par exemple le nombre de ses membres, son chef (homme ou femme), sa composition démographique, le type d'habitation, les matériaux de construction et les possessions dont il dispose



(par exemple une radio ou un téléphone). Chacun des éléments est pondéré en fonction de sa relation statistique avec la consommation du ménage sur la base d'enquêtes nationales par échantillonnage représentatif.

L'efficacité de ces formules d'approximation (c'est-à-dire leur capacité de substitution aux données directes de revenu et de consommation) a donné lieu à beaucoup de controverses parmi les chercheurs et les praticiens. Les tenants de cette méthode la considèrent fiable, mais ses détracteurs jugent qu'elle produit des prédictions insatisfaisantes pour déterminer qui est pauvre. On lui reproche de manquer de transparence et de provoquer des divisions au sein des collectivités, des ménages comparables étant traités de façon très différente en raison d'un score opaque fondé sur des approximations.

Cette méthode est très répandue, et nous en avons analysé l'application dans un certain nombre de pays africains. Nos résultats font ressortir ses points forts et ses faiblesses. La formule d'approximation a cela de positif qu'elle permet de réduire sensiblement le nombre de ménages non pauvres dans les programmes d'aide; dans la plupart des cas, il est possible de réduire de moitié au moins le taux

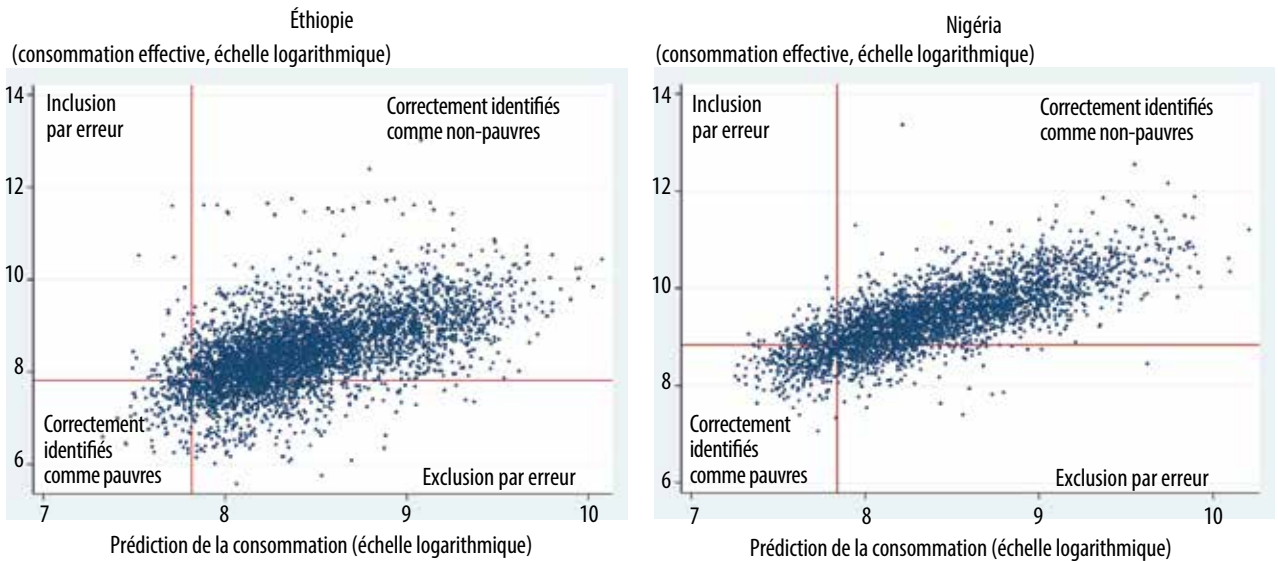
d'admissions erronées. En revanche, elle rejette un grand nombre de ménages pauvres; or, lorsque le but est de réduire la pauvreté, les dirigeants doivent s'en inquiéter.

Ce taux élevé de rejets erronés s'explique notamment par le fait que la méthode est moins performante aux extrémités de la courbe de distribution de la consommation des ménages. Ses propriétés statistiques amènent souvent à surestimer le niveau de vie des plus pauvres (et à sous-estimer celui des plus fortunés). Si l'on compare la consommation effective des ménages aux valeurs que prédit la formule d'approximation, on comprend bien l'importance de cette surestimation. Pour les 20 % des ménages les plus démunis, la formule donne des valeurs supérieures de 50 à 100 % à la consommation effective. Cela signifie que cette méthode fait abstraction d'un grand nombre des ménages les plus pauvres dans presque tous les pays : en moyenne, elle rejette 80 % des ménages pauvres et accepte au contraire comme pauvres 40 % des ménages qui ne le sont pas.

Dans deux des pays étudiés, l'Éthiopie et le Nigéria, le graphique montre la relation entre la consommation effective et la notation obtenue par une méthode standard

Mauvais prédicteurs

En Éthiopie comme au Nigéria, les formules d'approximation des ressources réussissent mieux à identifier les ménages non pauvres à exclure des programmes de lutte contre la pauvreté qu'à identifier les ménages pauvres qui en ont besoin. Des écarts d'appréciation similaires se produisent dans la plupart des pays à faible revenu.



Source : Brown, Caitlin, Martin Ravallion et Dominique van de Walle, 2016. «A Poor Means Test? Econometric Targeting In Africa», NBER Working Paper 22919.

Note : Les lignes rouges représentent le seuil de pauvreté qui sépare les 20 % de ménages dont la consommation est la plus basse (pauvres) de ceux qui sont considérés comme non pauvres. L'inclusion par erreur (quart supérieur gauche) se produit lorsqu'un ménage non pauvre est identifié comme pauvre, et l'exclusion par erreur (quart inférieur droit) se produit lorsqu'un ménage pauvre est identifié comme non pauvre. Les formules d'approximation des revenus utilisent des caractéristiques des ménages au lieu de données sur les revenus et la consommation pour déterminer si les ménages peuvent être considérés comme pauvres. Les statistiques de consommation sont converties en base logarithmique pour améliorer la représentation.

d'approximation. Dans les deux cas, il y a une forte corrélation positive entre la consommation effective et la notation obtenue par la méthode indirecte; la plupart des ménages non considérés comme pauvres sur la base du score sont classés convenablement. Mais il y a un taux important de rejets erronés, frappant dans le cas de l'Éthiopie, où 95 % des ménages pauvres sont classés comme non pauvres (contre 55 % au Nigéria). Dans les deux pays, et en fait dans tous ceux que nous avons étudiés, les variables de substitution utilisées n'aident manifestement pas à identifier les ménages pauvres.

À budget fixe, nous constatons qu'une formule courante d'approximation ne réduit en moyenne la pauvreté qu'un peu plus qu'une formule de revenu de base universel, dont tous les ménages bénéficient du même transfert, qu'ils soient riches, pauvres ou aient un revenu moyen. Il est possible de faire globalement aussi bien qu'avec une méthode d'approximation en réalisant des transferts uniformes à partir de quelques caractéristiques des ménages, selon que le chef de famille est un homme ou une femme ou qu'ils comprennent des enfants en bas âge. En fait, compte tenu des délais souvent longs nécessaires pour mettre en application une méthode d'approximation et de l'évolution de la situation des ménages, ces méthodes de ciblage simplifiées réussissent mieux en moyenne à faire baisser le taux de pauvreté. Lorsque les coûts d'élaboration et de mise en application de la méthode d'approximation sont pris en considération, ces formules de ciblage plus simples peuvent être préférables pour réduire la pauvreté pour un budget donné.

Comment identifier les personnes pauvres?

Même si les ménages pauvres pouvaient être correctement ciblés, il n'est pas certain que l'on arriverait à repérer les individus pauvres. La pauvreté est un dénuement individuel, mais elle est presque invariablement mesurée à l'aune de statistiques concernant les ménages. Généralement, on suppose que chaque membre d'un ménage pauvre l'est également et que chaque membre d'un ménage non pauvre ne l'est pas non plus.

Mais il se peut que les statistiques des ménages généralement utilisées ne suffisent pas pour détecter les individus désavantagés qui participent relativement peu à la consommation globale du ménage ou ont du mal à se prévaloir d'opportunités extérieures au ménage (dont soins de santé, éducation, services financiers). Le manque de données sur la pauvreté des individus est un écueil pour qui cherche à savoir si les programmes de lutte contre la pauvreté ciblant les ménages démunis touchent les individus pauvres. Il n'est pas facile de calculer la consommation individuelle, ni de déterminer comment le revenu individuel est partagé avec le reste du ménage. Il se peut, par exemple, que, lorsqu'une personne travaille, son revenu soit partagé équitablement entre tous les membres du ménage ou qu'un d'eux en prélève une part disproportionnée. Les personnes âgées ou les orphelins peuvent être lésés. On peut donc trouver des personnes non pauvres dans un ménage pauvre et des personnes pauvres dans un ménage qui ne l'est pas.

On peut donc trouver des personnes non pauvres dans un ménage pauvre et des personnes pauvres dans un ménage qui ne l'est pas.

L'état nutritionnel est une des dimensions du bien-être individuel qui peut renseigner sur la pauvreté et que l'on trouve dans de nombreuses enquêtes. Nous avons entrepris une vaste étude du rapport entre la richesse des ménages (mesurée soit par un indice de patrimoine ou par la consommation par personne d'un ménage) et l'état nutritionnel dans 30 pays d'Afrique subsaharienne à partir des enquêtes démographiques et de santé.

Nous relevons une corrélation plutôt robuste entre richesse et indicateurs de sous-nutrition des femmes et des enfants : l'incidence de la sous-nutrition tend à diminuer à mesure que la richesse du ménage augmente. Cependant, près de trois quarts des femmes en sous-poids et des enfants sous-nutris ne se trouvent pas dans les 20 % de ménages les plus pauvres, et la moitié environ ne se trouvent pas dans les 40 % les plus pauvres. De plus, les pays où l'incidence globale de la malnutrition est plus élevée sont en général ceux où une part plus importante de personnes sous-nutries font partie de familles non pauvres.

Ces résultats peuvent s'expliquer de diverses manières. Le déséquilibre démographique entre ménages pauvres et non pauvres (par exemple, les premiers ont plus d'enfants que les seconds) n'est pas en fait pas un facteur décisif. Il y a clairement des erreurs de calcul, mais nos tests ne donnent pas à penser que c'est la cause principale des résultats que nous obtenons.

L'inégalité au sein du ménage aide à expliquer pourquoi une si forte proportion de femmes et d'enfants sous-nutris appartiennent à des ménages non pauvres. Nous notons qu'une part non négligeable de ces femmes et enfants vivent dans des ménages où le chef de famille masculin n'est pas en sous-poids (encore que, parfois, le chef de famille masculin soit en sous-poids et d'autres membres de la famille ne le soient pas).

Cependant, l'inégalité au sein du ménage n'explique pas tout. Cela apparaît lorsque nous refaisons les calculs en supposant qu'il n'y a pas d'inégalité au sein du ménage (en attribuant à tous les membres de la famille le même indice d'état nutritionnel). Même alors, nous constatons qu'une part non négligeable de femmes et enfants sous-nutris ne vivent pas dans des ménages pauvres identifiés comme tels d'après les données d'enquêtes. Cela semble dû au fait que les ménages pauvres et non pauvres vivant dans des zones désavantagées partagent souvent le même environnement

sanitaire et sont donc exposés aux mêmes risques sanitaires. Nous avons trouvé des indices concordants avec cette explication en étudiant les statistiques d'incidence de morbidité chez les enfants sur l'ensemble de l'échelle de distribution des revenus des ménages.

Pas de solution aisée

L'information n'est bien sûr pas le seul facteur qui influe sur la lutte contre la pauvreté. Les contraintes budgétaires (également fonction des capacités de mobilisation des recettes), les effets d'incitation (lorsque les non-pauvres changent de comportement pour bénéficier de prestations destinées aux pauvres) et l'économie politique (lorsque certaines personnes non pauvres n'appuient pas les efforts de lutte contre la pauvreté) peuvent aussi entrer en ligne de compte. Mais l'information est indéniablement une contrainte importante. Les décideurs doivent prendre de manière réaliste la mesure de ce qu'il est possible d'accomplir, compte tenu de la fiabilité des données disponibles.

Nos résultats font apparaître que les sources de données standard sur la pauvreté ne permettent guère d'identifier les ménages ou les individus pauvres. Pour arriver jusqu'aux femmes et enfants sous-nutris, les pouvoirs publics auront besoin soit d'informations beaucoup plus individualisées, soit d'un ensemble plus vaste d'initiatives visant plus précisément les ménages pauvres. Cela vaut tout particulièrement pour les pays où la sous-nutrition a une forte incidence.

Il est certes possible d'utiliser des données et des méthodes plus exactes. Mais il est illusoire de penser que l'on peut aisément éradiquer la pauvreté à l'aide de transferts ciblés avec précision, avant même d'entrer dans le débat des effets pervers (potentiellement graves) que ce genre d'initiative pourrait engendrer. **FD**

CAITLIN BROWN doctorante à l'université de Georgetown, où **MARTIN RAVALLION** détient la chaire d'économie Edmond D. Villani. **DOMINIQUE VAN DE WALLE** est économiste principale au Groupe d'étude du développement de la Banque mondiale.

Cet article s'inspire du document de travail de 2016 pour le National Bureau of Economic Research : «A Poor Means Test? Econometric Targeting In Africa» et d'un document de travail de 2017 de la série World Bank Policy Research : «Are Poor Individuals Mainly Found in Poor Households? Evidence Using Nutrition Data for Africa», rédigés tous deux par les auteurs.