

Banque mondiale Un nouveau regard

Par Jean-Pierre Cling, directeur de DIAL

Le rapport de la Banque mondiale sur la lutte contre la pauvreté dessine une nouvelle stratégie de lutte reposant sur le triptyque : opportunités, insertion, sécurité.

Opportunités. Pour que les pauvres acquièrent des actifs et en tirent le meilleur profit, il faut que les marchés fonctionnent en leur faveur. Or, ces marchés sont sujets à de multiples entraves, résultant de la bureaucratie ou de la corruption, qui appellent une dérégulation au niveau micro-économique, jugée complémentaire des réformes de libéralisation macro-économique appliquées selon les préceptes du consensus de Washington.

Insertion (empowerment). L'orientation pro-pauvre des institutions publiques, la promotion de la diversification des actifs sociaux, le renforcement de la cohésion nationale constituent des éléments-clés d'une stratégie performante de lutte. Cette vision met en avant les causes politiques, institutionnelles et sociales de la pauvreté, considérées comme indissociables des causes économiques.

Sécurité. La vulnérabilité aux chocs (maladies, instabilité des marchés, catastrophes naturelles) est une dimension essentielle de la chute dans la pauvreté. Le rapport reconnaît que les politiques de réformes des deux dernières décennies « peuvent avoir des effets contradictoires et ne bénéficient pas toujours aux pauvres », et qu'un aspect des politiques de sécurité est de protéger ces perdants. L'optique de « filets de sécurité » s'appuie sur une panoplie d'instruments : assurances, aides ciblées, transferts redistributifs, etc.

La prise en compte des multiples dimensions de la pauvreté a pour contrepartie une certaine difficulté à définir des politiques visant des cibles aussi mouvantes. Le rapport se borne à définir des orientations générales et quelques idées simples sont négligées. Ainsi, la problématique de l'Afrique subsaharienne et du sous-continent indien où vivent pourtant trois pauvres sur quatre, n'est pas isolée. De même, alors que les pauvres vivent surtout de l'agriculture, le rapport évoque à peine les politiques agricoles.

Le rôle de l'État n'est par ailleurs pas vraiment analysé. Le rapport n'aborde pas le thème de la fiscalité et effleure seulement celui de la redistribution des dépenses publiques. Pourtant, une des raisons principales de l'échec des efforts d'ajustement des pays les plus pauvres réside dans la faible capacité de l'État à arbitrer en faveur des groupes défavorisés. Le problème de son insuffisante capacité à définir et mettre en œuvre des politiques économiques adaptées se posera de manière encore plus aiguë dans le cas de politiques orientées vers la lutte contre la pauvreté.

Enfin, l'environnement international est à peine pris en compte. Si le rapport met à juste titre l'accent sur l'inégalité géographique, une des causes de cette divergence est présentée comme la différence de « qualité » des politiques poursuivies. La nature des relations internationales n'a-t-elle pas aussi, un effet sur cette dynamique d'inégalité croissante? La contribution des politiques « d'ouverture » à l'aggravation des inégalités au niveau national est minimisée, même si le cas éloquent du Mexique est cité.

En définitive, ce rapport, très riche par son ouverture conceptuelle et par sa critique des politiques d'ajustement, demeure insuffisant en ce qui concerne la mise en œuvre d'une stratégie concrète et efficace de lutte contre la pauvreté. ●

Contact

cling@dial.prd.fr

De quoi parle-t-on? Définitions et mesures

Par Charlotte Guénard et Sandrine Mesplé-Somps, DIAL

Mesurer la pauvreté est un préalable incontournable à l'analyse de l'évolution du phénomène et la mise en place de politiques de lutte adaptées. D'importants apports théoriques et méthodologiques ces dernières années font de la pauvreté un phénomène dorénavant mieux perçu dans sa complexité.

L'approche monétaire objective définit comme pauvres les individus – ou les ménages – ayant un niveau de vie inférieur à un seuil donné. Ce seuil est généralement relatif dans les pays du Nord, fixé comme une proportion donnée de la moyenne ou de la médiane de l'ensemble de la distribution du niveau de vie¹. Dans les pays du Sud, le seuil est plutôt absolu, correspondant à un minimum vital défini à partir de besoins énergétiques nutritionnels ou d'un panier minimum de biens. Il se traduit

usuellement en termes monétaires par les valeurs de 1 \$ (pauvreté extrême) ou 2 \$ (pauvreté simple) en parité de pouvoir d'achat (prix de 1985) par personne et par jour.

L'approche par les besoins essentiels, défendue par le PNUD et reprise dans le rapport de la Banque mondiale en 1990, a complété l'analyse strictement monétaire. Cette conception admet qu'il ne suffit pas que les revenus augmentent pour que les individus aient un meilleur accès, par exemple aux soins de santé ou à l'éducation, dis-



Enquête alimentaire auprès de mères de famille au Burkina Faso.

pensés sous forme de services publics. Cette approche de la pauvreté suggère des indicateurs comme les taux de carences alimentaires, de scolarisation, de mortalité infantile et maternelle, mais il est également possible de disposer de données anthropométriques comme la taille ou le poids des enfants en bas âge. Elle est intimement liée à l'approche par les capacités ou les opportunités opposée d'Amartya Sen, lauréat du prix Nobel d'économie en 1998. Pour ce dernier la pauvreté se définit comme un état où l'ensemble des choix est restreint. De ce point de vue, elle représente l'absence de certaines capacités fonctionnelles élémentaires, par exemple matérielles – disposer d'une alimentation convenable, être correctement vêtu et logé, disposer de capital productif, etc. Ce manque de ressources implique lui-même de faibles revenus qui, en aval, génèrent des conditions de vie difficiles. Cette conception conduit également à l'analyse de l'exclusion sociale : un individu, voire un groupe de personnes, n'a pas les moyens (financiers, éducatifs par exemple), de participer aux activités de la collectivité (vie associative,

syndicale, coopérative, vote etc.). Elle renvoie à un concept subjectif, les personnes concernées exprimant leur pauvreté par un sentiment de manque de respect, de sécurité ou de justice. Enfin, à la conception statique, qui compte le « stock » de pauvres à un moment donné s'oppose une conception de la pauvreté comme expérience individuelle dans le temps. Suivant que la pauvreté est transitoire ou permanente, les politiques doivent en effet être différentes.

Les différents concepts de la pauvreté et les mesures qui lui sont associées sont donc complémentaires. On ne peut ainsi, dans l'absolu, privilégier un concept ou un indicateur plutôt qu'un autre. ●

Contact

guenard@dial.prd.fr
mesple@dial.prd.fr

1. La mesure du taux de pauvreté est extrêmement sensible au seuil retenu. En France, le seuil le plus couramment utilisé est la moitié du niveau de vie médian, qui définit en 1996 un taux de 7,3 % de ménages pauvres. En retenant un seuil de 40 % du niveau de vie médian, le taux de pauvreté s'établit à 3 % (INSEE/DGI, 1996).

Jusqu'aux années 1970
Milieu des années 1970 et années 1980 : Approche des besoins essentiels
Milieu des années 1970 et années 1980 : Approche par les capacités et les opportunités
Rapport mondial sur la pauvreté, Banque mondiale, 2000
Consommation, Services Sociaux, Ressources, Vulnérabilité, Dignité, Autonomie

Extension progressive du champ thématique de la pauvreté.

Deux dispositifs originaux d'analyse et de suivi

Par François Roubaud, DIAL, IRD



Atelier de couture, marché de Bouaké, Côte d'Ivoire.

La réorientation des politiques de développement sur le front de la lutte contre la pauvreté pose un redoutable défi aux statisticiens en termes de suivi et d'évaluation. Il ne s'agit plus seulement de s'en tenir aux grands agrégats macro-financiers (croissance, inflation, déficit public, etc.), mais de mesurer les niveaux et l'évolution du bien-être des populations, avec toute la complexité que revêt ce concept, afin d'apprécier l'efficacité des politiques et éventuellement de les réorienter. Il est donc nécessaire de concevoir une nouvelle génération d'enquêtes auprès des ménages qui remplissent ces objectifs. A côté des enquêtes lourdes du type LSMS (Living Standard Measurement Surveys) ou EDS (Enquêtes démographiques et de santé)

maintenant classiques, Dial expérimente avec succès deux nouveaux instruments susceptibles de remplir les lacunes de ces dernières.

L'enquête 1-2-3 pour le suivi de la pauvreté

Initialement conçue au début des années 1990 pour appréhender le secteur informel, l'enquête 1-2-3 a été élargie au suivi de la pauvreté. Il s'agit de trois enquêtes emboîtées, touchant des populations statistiques différentes : individus, unités de production, ménages. La première phase est une

enquête sur l'emploi, le chômage et les conditions d'activités des ménages. La deuxième phase consiste à réaliser une enquête spécifique auprès des chefs des unités informelles de production sur leurs conditions d'activité, leurs performances économiques, leur mode d'insertion dans le tissu productif et leurs perspectives. Enfin, la troisième phase est une enquête sur la consommation des ménages. Elle vise à estimer leur niveau de vie, à mesurer le poids des secteurs formel et informel dans leurs consommations et à analyser les déterminants de la pauvreté. À cette architecture de base, différents modules thématiques peuvent être ajoutés en fonction des besoins, concernant notamment les nouvelles dimensions de la pauvreté (vulnérabilité, approches subjectives, participation, etc.). Outre la richesse de l'information collectée, les propriétés du dispositif (fiabilité, qualité, comparabilité, faiblesse des coûts, appropriation par les nationaux) expliquent sa réussite et sa mise en œuvre dans de nombreux pays en développement sur trois continents (Afrique, Amérique latine, Asie).

Les observatoires, méthode d'analyse du monde rural

Alors que les poches de pauvreté se concentrent principalement dans les zones rurales, la statistique agricole classique est mal adaptée pour appréhender ce phénomène. En s'appuyant

sur la tradition des monographies villageoises de l'IRD, mais en lui ajoutant une composante statistique et quantitative forte, les observatoires ruraux mis en place par le projet Madio à Madagascar constituent une expérience originale. Elle s'inscrit dans le cadre générique des « observatoires » socio-économiques, concept qui connaît depuis quelques années un certain engouement. Un observatoire rural est un espace restreint, limité à quelques villages, choisis pour illustrer quelques problématiques-clés du monde rural, dans lequel on réalise des enquêtes à passages répétés sur les conditions de vie des ménages. Bien que ces enquêtes ne soient pas statistiquement représentatives, elles offrent de nombreux avantages. D'abord, le suivi des mêmes ménages dans le temps est la seule façon de comprendre les mécanismes d'adaptation des comportements individuels à l'environnement macro-économique.

Ensuite, la focalisation géographique permet d'enrichir le diagnostic par des analyses multi-niveaux, qui tiennent compte aussi bien de la demande que de l'offre (présence d'écoles, de centres de santé, d'institutions de crédits, etc.), tout en minimisant les coûts. Enfin, elles sont particulièrement adaptées pour procéder à une véritable évaluation des projets de développement rural, par nature localisés dans l'espace. Cette méthodologie expérimentale au départ s'est progressivement consolidée : de 4 observatoires entre 1995 et 1998, on est passé à 13 en 1999 et 17 en 2000, assurant un maillage de plus en plus serré de la diversité du monde rural malgache. Elle apparaît aujourd'hui suffisamment solide pour envisager son extension à d'autres pays. ●

Contact

roubaud@dial.prd.fr

Toutes les pauvretés

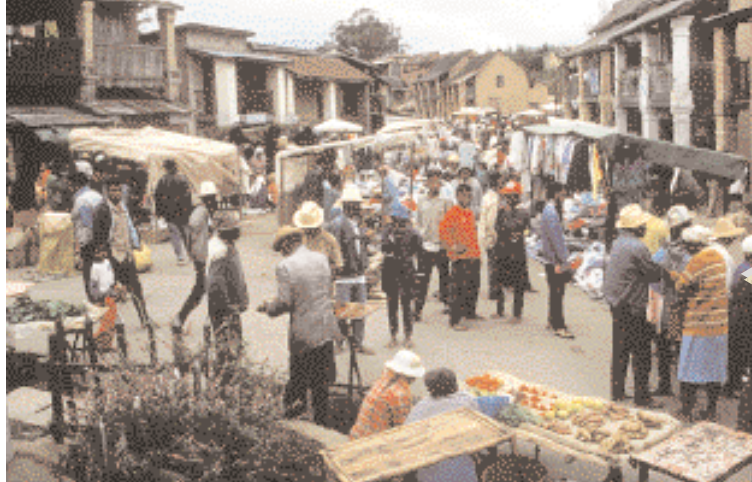
Par Mireille Razafindrakoto et François Roubaud, DIAL/IRD

À Madagascar, les multiples dimensions de la pauvreté ainsi que les liens qui existent entre elles ont été analysés.

Le plus souvent, les études menées dans les pays en développement se limitent à l'aspect monétaire de la pauvreté, même si parfois la perspective est élargie à certains besoins fondamentaux (santé, éducation). La pertinence de cette approche classique pour cibler la population pauvre et comprendre ses particularités est rarement remise en question. Pourtant, la multi-dimensionnalité de la pauvreté est aujourd'hui universellement reconnue. Une enquête, riche en données, réalisée dans la capitale malgache en 1998, a permis de confronter différentes approches. Parallèlement à

la définition fondée sur le critère monétaire, six autres mesures de la pauvreté ont été élaborées. Elles reposent soit sur des critères objectifs (conditions matérielles d'existence, niveau de capital humain, exclusion sociale), soit sur l'appréciation subjective des ménages (perception générale de leurs conditions de vie, satisfaction ou non pour les besoins jugés essentiels, aisance financière). Cette approche subjective n'a jamais été explorée dans le cas des pays en développement.

Pour tester les liens entre les différentes formes de la pauvreté, son seuil a été fixé de façon à retenir comme pauvres,



Le marché d'Anjozorobe, à 80 km au nord-est d'Antananarivo.

dans tous les cas, le tiers de la population la plus démunie pour chacun des sept indicateurs. Les résultats sont particulièrement intéressants. Alors qu'aucun des sept groupes ne rassemble moins de 32 % des habitants, seulement 2 % d'entre eux cumulent l'ensemble des sept critères. A contrario, 78 % de la population présente au moins une des formes de pauvreté. Le non-recouvrement des différentes catégories et le fait qu'elles se caractérisent par des profils assez différenciés soulignent que la pauvreté peut revêtir de multiples formes et concerner des groupes distincts d'individus qu'il faut cibler. En premier lieu, ce diagnostic infirme la thèse selon laquelle l'approche retenue pour mesurer la pauvreté ne change pas de manière signifi-

cative la population comptabilisée comme pauvre. En second lieu, il est clair que la faiblesse des corrélations entre les différentes dimensions incite à approfondir la réflexion sur la nature, les causes de la pauvreté en ne se limitant pas uniquement à la seule approche monétaire (même si celle-ci est la plus corrélée avec toutes les autres formes). Enfin, il apparaît que les politiques de lutte contre la pauvreté ne peuvent reposer sur un instrument unique, ni porter sur un seul domaine et que les interactions entre les différentes mesures doivent être étudiées.

Contact

razafindrakoto@dial.prd.fr
roubaud@dial.prd.fr

Différentes approches de la pauvreté	% population
Pauvreté monétaire (conso < 1 \$ par habitant par jour)	32,0
Pauvreté « objective » non monétaire	
• conditions d'existence	35,0
• capital humain	32,6
• exclusion sociale	34,6
Pauvreté « subjective »	
• perception générale	33,0
• non-satisfaction des besoins jugés vitaux	34,5
• difficultés financières	33,9
Cumulant les différentes formes de pauvreté	2,4
Cumulant les 4 formes de pauvreté « objective »	7,1
Cumulant les trois formes de pauvreté « objective » non monétaire	8,9
Cumulant les trois formes de pauvreté « subjective »	11,9
Présentant au moins une forme de pauvreté	77,7

La pauvreté, un phénomène à multiples dimensions.

Sources : Enquête 1,2,3 Madio, phase 3, Antananarivo, 1998.

Afrique de l'Ouest

Pauvreté urbaine

Une étude, menée pour le compte de la Banque mondiale par DIAL en collaboration avec plusieurs institutions africaines¹ s'est penchée sur la dynamique de la pauvreté urbaine en Côte d'Ivoire, au Mali et au Sénégal.

Au cours des deux dernières décennies, de nombreuses enquêtes permettant de mesurer certaines dimensions de la pauvreté ont été mises en œuvre en Afrique sub-saharienne. Toutefois, en dehors de quelques pays, peu d'analyses systématiques ont été réalisées pour évaluer l'évolution de la pauvreté et de la distribution des revenus et des dépenses, ainsi que pour comparer la situation dans différents pays. L'Afrique de l'Ouest se prête bien à de telles analyses du fait de la disponibilité d'une enquête auprès des ménages (1996) commune à l'ensemble des pays de l'Union Économique et Monétaire de l'Ouest Africain, ainsi que de plusieurs enquêtes ultérieures conduites à des dates et selon des méthodologies variables d'un pays à l'autre.

Non sans rappeler les précautions d'usage en ce qui concerne les analyses réalisables avec ce genre d'enquêtes en Afrique, trois conclusions principales se dégagent.

• Quel que soit l'indicateur choisi, la pauvreté urbaine a connu une forte augmentation dans les trois pays étudiés sur l'ensemble de la période. L'accroissement de la pauvreté monétaire est très marqué, ainsi que la dégradation de la situation nutritionnelle des enfants. La pauvreté mesurée en termes de conditions d'existence est plus inerte et se dégrade moins : elle décroît parfois dans la période très récente.

• Dans les trois pays, les familles urbaines de grande taille, et parmi elles celles qui comprennent le plus grand nombre d'enfants ou de personnes âgées, sont les plus exposées au risque

de pauvreté, toutes choses égales par ailleurs. Plus le niveau d'éducation du chef de ménage est élevé (et ceci dès le primaire), plus le niveau de dépenses par membre de la famille l'est aussi. Enfin, les femmes ne sont pas systématiquement plus affectées par la pauvreté, l'impact du sexe du chef de ménage variant selon les pays et les périodes.

• La montée de la pauvreté observée dans les enquêtes est à rapporter à la réduction importante du PIB par habitant enregistrée dans les trois pays au cours des années 1980 et au début des années 1990. À l'inverse, la reprise de la croissance observée après la dévaluation du Franc CFA a eu des effets limités sur l'évolution de la pauvreté urbaine. Sur l'ensemble de la période étudiée, la crise semble avoir affecté les différentes catégories de ménages de manière uniforme, de sorte que les inégalités sont restées stables.

L'étude a aussi permis de dresser un diagnostic précis de la qualité des enquêtes dans les pays concernés. Cela a conduit à formuler des recommandations applicables à d'autres pays africains dans la perspective de la mise en place d'un dispositif cohérent et fiable de suivi de la pauvreté en Afrique.

Contact

dial@dial.prd.fr

1. Afristat (Bamako), École Nationale de Statistique et d'Économie Appliquée (Abidjan) et Institut National de Statistiques de Côte d'Ivoire, Direction de la Prévision et de la Statistique (Dakar).

Pérou

Situation passagère ou permanente ?

Par Javier Herrera, DIAL

Les données disponibles sur les conditions de vie des ménages sur la période 1997-1999 ont permis de mener, en collaboration avec l'Institut National de Statistique et Informatique (INEI) du Pérou, une étude sur la dynamique de la pauvreté dans ce pays. Les études précédentes qui avaient jugé décevants les progrès obtenus en matière de niveaux de vie reposaient sur une vision statique, fondée sur la comparaison des indicateurs d'une année donnée avec ceux des années précédentes. D'importantes questions étaient ainsi restées sans réponse. Quelle proportion de la population se trouve en situation de pauvreté permanente et quel pourcentage concerne des « pauvres transitoires » ? Les pauvres permanents ont-ils de caractéristiques différentes de celles de pauvres transitoires ? Cette approche dynamique conduit-elle à reconsidérer les politiques de lutte contre la pauvreté dans l'actuelle période de ralentissement de la croissance ?

Le suivi des trajectoires des ménages dans le temps, en permettant de distinguer entrées et sorties de pauvreté, révèle une image plus complexe et nuance le relatif immobilisme des indicateurs statiques (l'incidence de la pauvreté est de 37 % à 40 % selon l'année). On constate, alors que le solde net de l'incidence de pauvreté ne varie que de 2 points, que 28 % des pauvres en 1997 sont sortis de la pauvreté l'année suivante. En revanche, un non-pauvre sur cinq entre en pauvreté entre ces deux années. Plus encore, les entrées en pauvreté sont deux fois plus importantes en zones rurales, de même que les sorties sont plus fréquentes en zones urbaines. Ceci indiquerait que la mobilité ascendante est plus faible là où la pauvreté est plus profonde et revêt un caractère permanent. En outre, le fait d'avoir connu la pauvreté diminue les probabilités d'échapper dans le futur et accroît également celle d'y tomber à nouveau.

On constate aussi que près d'un quart des ménages se trouve en situation de « pauvreté permanente », ce qui représente plus de la moitié du total des pauvres observés chaque année, l'autre moitié étant composée des « pauvres transitoires ». Au cours de la période



Mendiant à Cuzco, Pérou.

1997-99, plus d'un tiers des ménages a transité entre pauvreté et non-pauvreté. La pauvreté est donc un phénomène beaucoup plus étendu car près de six Péruviens sur dix ont été touchés par la pauvreté au moins une fois durant la période 1997-99.

En examinant ainsi les caractéristiques des ménages, on dégage un profil de la population vulnérable qui devrait être au centre des politiques publiques. Les ménages en situation de pauvreté permanente sont plutôt de grande taille, avec un faible nombre d'actifs, et par conséquent avec un taux de dépendance assez élevé. Leur chef réside dans la Sierra, est d'âge moyen, vit en concubinage et n'a pas été scolarisé¹. Un fait marquant est que le risque de devenir pauvre ne semble pas associé au fait que le chef de ménage soit une femme.

Cette analyse de la dynamique de la pauvreté est porteuse d'un nouveau type de politique de lutte contre la pauvreté. En focalisant l'attention sur les indicateurs statiques, les pouvoirs publics ont été conduits à privilégier une politique de transferts des ressources vers les pauvres. Une politique s'appuyant sur les facteurs déterminants des entrées et sorties de la pauvreté est susceptible d'avoir des effets plus durables sur la diminution de la pauvreté.

Contact

herrera@dial.prd.fr

1. Au niveau national, seulement 8 % des chefs de ménage n'ont pas été scolarisés alors que, parmi les pauvres chroniques, cette proportion atteint 20 %.

Une démarche participative

Par Mireille Razafindrakoto et François Roubaud

La lutte contre la pauvreté

constitue une priorité pour Madagascar, un des pays les plus pauvres du monde, dont 79 % de la population vivait en deçà du seuil de 1 \$ par habitant par jour en 1997. Cependant, l'état des connaissances sur la pauvreté reste lacunaire : sa dynamique, ses multiples dimensions, et ses causes sont mal connues empêchant la mise en place de stratégies efficaces de lutte. Les acteurs censés définir et mettre en œuvre les politiques au niveau national sont mal préparés à cet exercice. Démunis en termes d'information, ils ne peuvent se forger un véritable jugement sur la question. La démarche participative, mise en avant par les bailleurs de fonds, devant conduire à la prise en compte des points de vue de l'ensemble de la population et à l'appropriation des politiques par les acteurs nationaux, ne peut ainsi dépasser le stade du discours.

Dans ce contexte, le séminaire international organisé en février dernier souhaitait faire le point sur l'état des connaissances et, partant, enrichir le débat sur les politiques à mettre en œuvre. Les interventions ont principalement porté sur le cas de Madagascar qui dispose de bases de données exceptionnellement riches sur les ménages et la pauvreté. Toutefois, un certain nombre de contributions sur d'autres pays ou régions ont permis une mise en perspective de la spécificité malgache. Le séminaire a aussi donné l'occasion à l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus d'élaboration et dans le suivi des politiques de disposer d'informations pertinentes et à jour pour exercer pleinement leur mission. Enfin, en mettant en présence des chercheurs nationaux et internationaux, des acteurs du développement, des représentants de la société civile, du secteur public et des bailleurs de fonds, le séminaire a constitué un forum d'échanges et de discussions. À l'issue des présentations des différents intervenants, tous les participants ont été sollicités lors d'ateliers thématiques pour avancer des propositions sur les stratégies ou mesures que le pays pourrait mettre en œuvre. À titre d'exemple, la nécessité de mieux prendre en compte l'environnement international dans les axes stratégiques prévus par le gouvernement a été invoquée. Par ailleurs, l'importance d'un renforcement du dispositif de suivi de l'impact des politiques a été soulignée. Les réflexions ont donc abouti à des recommandations opérationnelles devant être intégrées dans la version finale du « Document stratégique de réduction de la pauvreté » (DSRP) d'ici la fin du 1^{er} semestre 2001. Ainsi, le séminaire s'est pleinement inscrit dans le cadre participatif prévu pour l'élaboration du DSRP. À l'heure où de nombreux pays sont engagés dans un processus similaire, il pourrait servir d'exemple au niveau international.

Contact

razafindrakoto@dial.prd.fr
roubaud@dial.prd.fr

La pauvreté à Madagascar : État des lieux, facteurs explicatifs et politique de réduction, Antananarivo du 5 au 7 février 2001, Séminaire international organisé par DIAL / « URO47 » de l'IRD, le projet MADIO basé à l'Institut National de la Statistique à Madagascar, ainsi que le RESAL de l'Union européenne, en collaboration avec la Cellule Technique d'Élaboration de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté rattachée au gouvernement malgache.



<http://www.dial.prd.fr>