

document de travail

février 2009

79

Le ciblage des politiques de lutte contre la pauvreté : quel bilan des expériences dans les pays en développement ?

Emmanuelle Lavallée (lavallee@dial.prd.fr)

Anne Olivier (olivier@dial.prd.fr)

Laure Pasquier-Doumer (pasquier@dial.prd.fr)

Anne-Sophie Robilliard (robilliard@dial.prd.fr), DIAL

Contact : Réjane Hugounenq, département de la recherche, AFD (hugounenqr@afd.fr)

Département de la Recherche

Agence Française de Développement 5 rue Roland Barthes
Direction de la Stratégie 75012 Paris - France
Département de la Recherche www.afd.fr

Avertissement

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence Française de Développement ou des institutions partenaires.

Directeur de la publication : Jean-Michel SEVERINO

Directeur de la rédaction : Robert PECCOUD

ISSN : 1954-3131

Dépôt légal : 1^{er} trimestre 2009

Mise en page : Anne-Elizabeth COLOMBIER

Les auteurs

Emmanuelle Lavallée est maître de conférences à l'université Paris-Dauphine et chercheuse associée à DIAL.

Anne Olivier est chercheuse-doctorante à DIAL et consultante.

Laure Pasquier-Doumer est chargée de recherche à l'IRD-DIAL.

Anne-Sophie Robilliard est chargée de recherche à l'IRD-DIAL.

Remerciements

Les auteurs remercient Réjane Hugounenq, économiste au département de la Recherche à l'AFD, pour sa contribution importante à l'amélioration du texte.

Sommaire

	Introduction	5
1.	Le ciblage : un outil idéal en théorie	7
1.1	Définition du ciblage	7
1.2	L'efficacité théorique du ciblage	9
2.	Le ciblage : un outil difficile à mettre en oeuvre	11
2.1	Un accès imparfait à l'information	11
2.2	Une difficile recherche de l'information	12
2.3	Un soutien politique parfois fragile	15
2.4	Faut-il toujours cibler ?	16
3.	Un large éventail de méthodes de ciblage	19
3.1	Le ciblage d'individus ou de ménages pauvres	20
3.1.1	Ciblage par le revenu ou les dépenses (<i>means testing</i>)	20
3.1.2	Ciblage par un score approchant le niveau de vie (<i>proxy-means testing</i>)	23
3.2	Le ciblage de catégories	24
3.2.1	Ciblage de zones géographiques	25
3.2.2	Ciblage de catégories démographiques	27
3.3	Le ciblage par autosélection (<i>self-targeting</i>)	28
3.3.1	L'autosélection par le travail	29
3.3.2	L'autosélection par la qualité et l'attente	30
3.3.3	L'autosélection par la quantité consommée (<i>quantity-targeting</i>)	31
4.	Quelles leçons tirer des expériences de ciblage des politiques de lutte contre la pauvreté ?	33
4.1	Quelle méthode de ciblage pour quel contexte ?	33
4.2	Qui doit cibler ?	36
4.3	Efficacité du ciblage et impact sur la pauvreté	38
	Conclusion	39
	Annexe 1. Programmes de subventions alimentaires ciblées (FAO, 2003)	41
	Annexe 2. Approvisionnement en eau : entre fourniture universelle et subventions ciblées	45
	Annexe 3. Les indicateurs d'efficacité du ciblage	47
	Bibliographie	51

Introduction

A l'approche de l'échéance que s'est donnée la communauté internationale pour atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement et, en particulier, celui de la réduction de l'extrême pauvreté, il convient de s'interroger sur les succès et les échecs des politiques de lutte contre la pauvreté « ciblées » pour un certain nombre. Le « ciblage » désigne la concentration sur les populations les plus pauvres ou les plus vulnérables des ressources des programmes de lutte contre la pauvreté. Le recours aux politiques ciblées dans les pays en développement a débuté dans les années 1980 afin de compenser les effets des plans d'ajustement structurel sur les conditions de vie, tout en maintenant la rigueur budgétaire imposée par ces plans. Dans les années 1990, l'aide aux pays en développement connaît un changement de paradigme qui fait de la réduction de la pauvreté l'un des principaux objectifs de la communauté internationale. Le ciblage, jusque-là outil d'accompagnement, devient un instrument pour la recherche d'une plus grande efficacité de la lutte contre la pauvreté. Dans un contexte de rareté des ressources, cet instrument peut, en effet, apparaître particulièrement attrayant, la réduction de la pauvreté étant *a priori* plus importante quand les ressources sont concentrées sur les ménages pauvres plutôt que distribuées à l'ensemble de la population, à travers une politique universelle.

Toutefois, cibler les politiques de lutte contre la pauvreté pose de nombreux problèmes d'ordre pratique, éthique, ou politique, plus particulièrement dans les pays en développement. L'identification même des ménages ou des individus à cibler est problématique. Elle nécessite de s'interro-

ger sur les moyens et les coûts liés à l'identification des populations ciblées. Plus encore, le ciblage est un instrument complexe, d'une grande variété de mécanismes de sélection des individus, des ménages, ou de catégories de la population, définies selon des critères géographiques ou démographiques (femmes, enfants, personnes âgées, minorités ethniques).

Cette étude dresse un bilan des expériences de ciblage menées dans les pays en développement, à partir de l'abondante littérature, tant académique qu'opérationnelle, développée sur ce sujet depuis les années 1990. Elle cherche à mettre en lumière les facteurs de réussite ou d'échec de ces expériences et à faire le point sur les questions qui font toujours débat. La Banque mondiale occupe une place prépondérante dans les réflexions menées sur le ciblage. En effet, la plupart des travaux portant sur ce thème ont été réalisés par ses membres.

L'étude s'organise de la façon suivante : la première partie présente le cadre conceptuel sur lequel repose l'argument de l'efficacité du ciblage. La seconde partie expose les problèmes soulevés par la mise en œuvre des politiques ciblées de lutte contre la pauvreté. La troisième partie propose un panorama des différents mécanismes de ciblage de ces politiques et examine les avantages et défauts de ces différentes méthodes ainsi que les conditions nécessaires à leur mise en œuvre et à l'optimisation de leur efficacité. Enfin, la quatrième partie propose une synthèse des leçons tirées des expériences de ciblage des politiques de lutte contre la pauvreté, menées dans les pays en développement.

1. Le ciblage : un outil idéal en théorie

Dans un contexte de ressources budgétaires limitées et suite au constat que la croissance et l'aide publique au développement ne bénéficiaient pas forcément aux pauvres, la commu-

nauté internationale a recouru à des outils spécifiques permettant d'atteindre les pauvres en priorité. Le ciblage des politiques de lutte contre la pauvreté est l'un de ces outils.

1.1 Définition du ciblage

Comment faire en sorte que les pauvres soient les premiers bénéficiaires des politiques de lutte contre la pauvreté ? La première solution envisageable est d'investir les ressources dédiées à la lutte contre la pauvreté, dans les secteurs profitant majoritairement aux pauvres, tels l'éducation primaire ou les services de santé de base¹. La seconde est d'identifier les pauvres pour leur allouer, de façon exclusive, les bénéfices d'un programme. Les pauvres sont ainsi « ciblés » afin de les rendre seuls bénéficiaires du programme ou de la politique de lutte contre la pauvreté. Une définition possible du ciblage de ces politiques est la sélection parmi la population des indivi-

us ou des ménages considérés comme pauvres.

Si le ciblage peut répondre à différentes manières de concevoir la pauvreté, les politiques ciblées adoptent généralement l'approche monétaire, considérant comme pauvres les individus ou les ménages dont le revenu se situe en-dessous d'un certain seuil. Toutefois, d'autres approches de la pauvreté sont retenues comme, par exemple, l'approche par les besoins essentiels ou par les « capacités » (*capabilities*), pour reprendre les termes d'Amartya Sen (cf. encadré 1).

Encadré 1. Les différentes approches de la pauvreté

La définition de la pauvreté fait toujours l'objet d'un débat nourri. Différentes conceptions s'opposent, malgré la reconnaissance unanime du caractère multidimensionnel de la pauvreté. La pauvreté peut, en effet, être définie selon un critère monétaire ou non monétaire. Elle peut également, être approchée de manière absolue ou relative, objective ou subjective, permanente ou transitoire.

La distinction entre pauvreté monétaire et non monétaire découle de la critique à l'encontre de l'approche monétaire. Selon cette approche restée la plus courante, la pauvreté désigne le fait d'être privé d'un minimum vital susceptible de faire l'objet d'une valorisation monétaire. La notion de minimum vital peut être la simple expression d'un minimum physiologique, exprimé en termes de d'apport calorique journalier. Mais il peut aussi être étendu à d'autres types de besoins, tels un logement décent, des soins de santé, l'éducation ou l'habillement. Cette approche s'inspire de la théorie utilitariste selon laquelle les préférences des individus sont représentées par une fonction d'utilité, augmentant avec le niveau de vie et mesurée par les dépenses de consommation ou le revenu.

¹ Ce type de politiques est souvent appelé « *broad targeting* », ou ciblage large, en opposition au « *narrow targeting* », ciblage restreint, objet de cette étude. Pour une discussion sur le « *broad targeting* », nous pourrions nous référer à Van de Walle (1998).

L'approche par les besoins essentiels remet en question l'hypothèse utilitariste, en se concentrant sur les résultats plutôt que sur les préférences. Selon cette approche, la pauvreté désigne le manque de moyens matériels permettant de satisfaire un minimum acceptable de besoins, notamment alimentaires. Cette conception dépasse la notion de dépenses individuelles en dissociant l'augmentation des revenus et, par exemple, l'accès aux soins de santé ou à l'éducation. En outre, elle met en avant le fait que les ménages n'ont pas tous les mêmes capacités à transformer un accroissement de revenu en un meilleur niveau de vie.

L'approche par les capacités (« capabilities ») de Sen (1983, 1993) met l'accent sur les moyens plutôt que sur les résultats en considérant la pauvreté comme un état offrant des choix restreints. Les capacités d'obtenir les résultats désirés « fonctionings » sont plus importantes que les résultats. La conception de la pauvreté développée par Sen cherche à faire la part entre les capacités des agents d'atteindre un résultat souhaité, qu'il convient d'égaliser, et ce qui relève du libre choix des agents.

Parmi les politiques de lutte contre la pauvreté, le ciblage s'applique généralement aux politiques axées sur les secteurs sociaux, tels l'éducation, la santé ou la nutrition. Il peut également concerner les politiques de développement des infrastructures, de distribution d'énergie, d'eau ou, de manière plus transversale, de développement urbain ou rural. Plus que le secteur, c'est le type d'intervention qui détermine si une politique peut être ciblée. Coady, Grosh et Hoddinott (2003) distinguent cinq types

d'interventions particulièrement adaptés au ciblage : les transferts monétaires directs, les transferts en nature, les travaux publics, les subventions à la consommation et les fonds sociaux² (cf. tableau 1). Trois types d'intervention, les transferts monétaires directs, les transferts en nature et les travaux publics peuvent être conditionnés au respect de certaines obligations par les bénéficiaires, comme, par exemple, la scolarisation des enfants ou les contrôles de santé.

Tableau 1. Les types d'intervention adaptés au ciblage

Type d'intervention	Description	Possibilité de conditionnalité
Transferts monétaires directs	Verser régulièrement ou ponctuellement de l'argent aux individus ou ménages ciblés.	Oui
Transferts en nature	Offrir à la population ciblée des transferts sous forme de repas gratuits, de compléments ou de bons alimentaires, de soins de santé, de dispense de frais d'inscription, etc.	Oui
Subventions ciblées	Subventionner la consommation par les ménages pauvres de certains biens tels que l'eau, le gaz, l'électricité, des denrées alimentaires, des matériaux de construction, des soins de santé, ou encore des prêts.	Non
Travaux publics	Proposer à la population ciblée des emplois de travaux publics, en échange d'un salaire ou de vivres.	Oui
Fonds sociaux	Investir dans des infrastructures destinées aux pauvres.	Non

Source : Les auteurs, d'après la classification proposée dans Coady, Grosh et Hoddinott (2003).

² Cette classification a le mérite de cerner les types d'interventions adaptés au ciblage. La cohérence interne de cette classification est toutefois discutable. Ainsi, les fonds sociaux peuvent partiellement recouvrir les autres types d'interventions, notamment lorsqu'ils sont utilisés pour financer les programmes de travaux publics ou les transferts. Les interventions dites « travaux publics » sont des programmes d'emplois réservés à certaines catégories, pouvant donner lieu à des transferts en argent ou en nature.

1.2 L'efficacité théorique du ciblage

Le ciblage contribue de deux manières à répondre aux défis de la lutte contre la pauvreté. D'une part, il autorise la mise en place de programmes spécifiquement élaborés pour répondre aux besoins des pauvres. D'autre part, en concentrant les ressources sur les pauvres, le ciblage permet, contrairement à une politique universelle, une utilisation plus efficace des ressources.

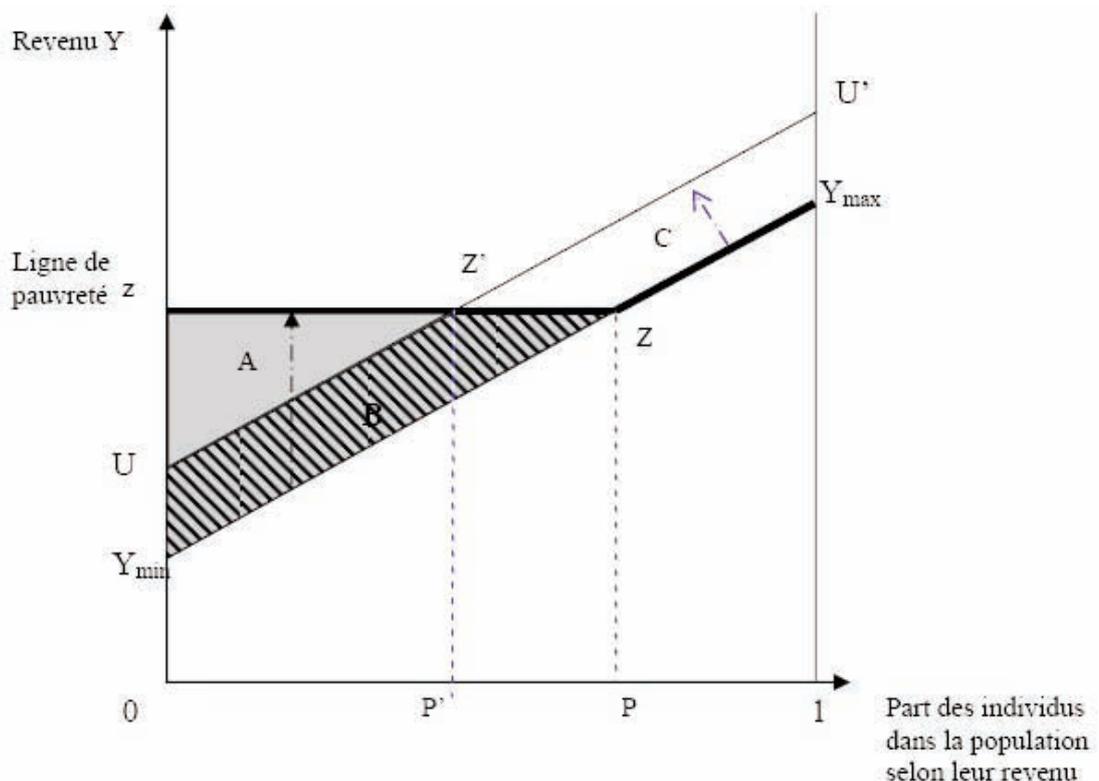
Le graphique 1 illustre ce dernier point, sous l'hypothèse d'un parfait accès à l'information. Cette hypothèse implique la possibilité d'identifier exactement et sans coût, le revenu de chaque individu. Ce graphique a pour ordonnée les revenus Y observés dans la population et, pour abscisse, la population classée selon son niveau de revenu. La droite (Y_{\min} , Y_{\max}) représente la distribution initiale du revenu correspondant à chaque centile de la distribution. En notant z la ligne de pauvreté, nous obtenons en Z que $P\%$ de la popula-

tion a un revenu inférieur ou égal à la ligne de pauvreté.

Supposons que le gouvernement mette en place une politique universelle de transferts monétaires directs allouant un même montant de transferts à tous les individus, cette politique se traduirait par une nouvelle distribution des revenus, représentée graphiquement par la droite (UU'), parallèle à la distribution initiale.

Supposons maintenant que le gouvernement pratique avec un même budget, une politique de transferts monétaires ciblés, allouant un transfert uniquement aux personnes se situant en-dessous de la ligne de pauvreté et, qu'en outre, le montant de ce transfert soit égal à la différence entre la ligne de pauvreté et leur revenu, cette politique affecterait uniquement les revenus des plus pauvres et se traduirait par une nouvelle distribution des revenus pour les $P\%$ les

Graphique 1. Représentation des effets distributifs d'un programme ciblé et d'un programme universel de réduction de la pauvreté



Source : Les auteurs.

plus pauvres, représentée par le segment $[zZ]$. La nouvelle distribution des revenus de la population est composée des segments $[zZ]$ et $[ZY_{\max}]$.

Pour un budget donné, ce graphique met en évidence la supériorité de la politique ciblée pour la réduction de la pauvreté. En effet, le programme de transferts universels a permis de réduire la proportion de pauvres de P à P' . L'écart de pauvreté³ égal avant transfert à l'aire $(A+B)$, zone grise du graphique, a été diminué de l'aire B (zone hachurée). A l'inverse, une partie des transferts d'un montant égal à l'aire C , a été versée à des individus se situant au-dessus de la ligne de

la pauvreté, ce qui est inefficace pour la réduction de la pauvreté. Dans le cas des transferts ciblés, le montant des transferts a permis d'éliminer la pauvreté, le nombre de pauvres et l'écart de pauvreté étant tous deux devenus nuls (réduction de l'écart de pauvreté égale à $A+B$). De plus, les transferts ont été exclusivement dirigés vers les plus nécessiteux.

Ainsi, dans un contexte d'information parfaite, les politiques ciblées sont, sans conteste, préférables aux politiques à allocation universelle ; elles permettent pour un même coût, d'augmenter l'efficacité du programme, en termes de réduction de la pauvreté.

³ L'écart de pauvreté est le montant global des transferts qu'il faudrait verser aux ménages pauvres pour qu'ils sortent de la pauvreté, c'est-à-dire pour que le revenu de chaque ménage pauvre soit au moins égal au seuil de pauvreté.

2. Le ciblage : un outil difficile à mettre en œuvre

En théorie, pour un budget donné, concentrer les efforts de lutte contre la pauvreté sur des ménages ou des individus pauvres, est le moyen le plus efficace de réduire la pauvreté. En pratique, plusieurs éléments compliquent la mise en œuvre de politiques ciblées et peuvent en altérer les effets. La situation de chaque ménage ou de chaque individu est, *a priori*, inconnue. Le ciblage nécessite d'identifier le niveau

de pauvreté des individus. Cette identification imparfaite se heurte à la complexité et aux coûts des mécanismes mis en œuvre pour révéler ou collecter l'information. Ensuite, en excluant des bénéficiaires une partie de la population, le ciblage prive la politique ciblée d'un soutien politique, pouvant se traduire par un sous-financement ou un abandon des politiques ciblées.

2.1 Un accès imparfait à l'information

Contrairement à l'exemple théorique présenté plus haut, nous évoluons dans un monde où l'information est imparfaite. Les responsables d'un programme de réduction de la pauvreté ne savent pas *a priori* qui sont les pauvres. Les stratégies mises en place ne peuvent conduire à une identification parfaite des pauvres. L'imperfection de l'information expose ainsi le ciblage à deux types d'erreurs d'identification : les erreurs d'inclusion et les erreurs d'exclusion⁴.

Les erreurs d'inclusion, encore appelées erreurs de type I (Smolensky *et al.*, 1995) ou *E-mistakes* pour *Excessive coverage* (Cornia et Stewart, 1995), consistent à faire bénéficier du programme ou de la politique, des personnes non ciblées initialement. Dans le cas d'un programme ciblé sur les pauvres, les erreurs d'inclusion recouvrent l'ensemble des non pauvres

bénéficiant du programme, ce qui est représenté dans le tableau 2 par la valeur NP^B égale au nombre de non pauvres (NP) bénéficiant du programme.

Les erreurs d'exclusion, encore appelées erreurs de type II ou *F-mistakes* pour « *Failure to cover* », consistent à ne pas faire bénéficier du programme des personnes ciblées, c'est-à-dire à exclure des pauvres du programme. L'erreur d'exclusion est mesurée dans le tableau 2 par la valeur P^{NB} , soit le nombre des pauvres (P) ne bénéficiant pas du programme.

Le pire des cibrages est celui par lequel aucun pauvre n'est atteint alors que tous les non pauvres bénéficient du programme. A l'inverse, le meilleur ciblage est celui pour lequel les deux erreurs d'identification sont nulles : $NP^B = P^{NB} = 0$.

Tableau 2. Les erreurs de ciblage

	Pauvres	Non pauvres
Population bénéficiaire	P^B	NP^B Erreur d'inclusion (I)
Population non bénéficiaire	P^{NB} Erreur d'exclusion (II)	NP^{NB}

Source : D'après Cornia et Stewart (1995).

⁴ La distinction entre les deux types d'erreurs apparaît dans la littérature en 1970, dans un article de Weisbrod qui distingue l'efficacité verticale et horizontale du ciblage.

En pratique, aucun ciblage n'atteint l'un ou l'autre de ces extrêmes ni, notamment, celui recherché où les deux erreurs sont nulles. Or, l'efficacité d'une politique de réduction de la pauvreté est sensible à ces deux types d'erreurs. Les erreurs d'inclusion conduisent à un gaspillage des ressources, dans la mesure où une partie des ressources du programme est transférée à des personnes qui ne devraient pas en bénéficier. Elles augmentent donc le coût du programme, sans améliorer son efficacité. Les erreurs d'exclusion diminuent le coût du programme, mais au prix d'une réduction de son efficacité puisqu'une partie des transferts n'atteint pas les personnes nécessiteuses. L'impact du programme, en termes de réduction de la pauvreté, en est diminué d'autant.

2.2 Une difficile recherche de l'information

L'imperfection de l'information a nécessité la mise au point d'instruments permettant d'identifier les catégories pauvres. En pratique, deux outils ont été développés : l'autosélection et la collecte d'informations sur les conditions de vie des ménages⁶.

L'autosélection est la mise en œuvre d'incitations qui encouragent la participation des plus pauvres tout en décourageant celle des moins pauvres. En d'autres termes, ces incitations conduisent les pauvres, par le biais de leur participation au programme, à révéler leurs conditions de vie. Les coûts de participation au programme diffèrent pour les pauvres et les moins pauvres, étant plus élevés pour ces derniers⁷. La collecte d'informations sur les conditions de vie des ménages⁸ vise, quant à elle, à déterminer si les candidats au programme remplissent les conditions d'éligibilité.

Aucun de ces deux instruments n'est cependant parfait. L'efficacité des programmes à partir de l'autosélection dépend de la validité de l'hypothèse sur laquelle repose le mécanisme d'autosélection. Si les différences de coûts de participation au programme sont faibles, les moins pauvres peuvent tout autant bénéficier du programme que les pauvres, voire plus s'ils sont mieux informés. En outre, les mécanismes d'autosélection peuvent s'avérer particulière-

Pour améliorer l'efficacité des politiques ciblées il faut minimiser les erreurs d'inclusion et d'exclusion. Mais il est difficile de diminuer les unes sans augmenter les autres. Un arbitrage entre les deux types d'erreurs est donc souvent nécessaire. En effet, imposer des critères très stricts au ciblage permet de réduire le gaspillage, ou encore les « fuites » (*leakage*), mais limite, en général, la couverture des pauvres (*undercoverage*)⁵. À l'inverse, augmenter la couverture de la population ciblée conduit généralement à inclure une partie de la population non ciblée. L'exemple extrême est certainement celui d'une politique universelle qui permet d'atteindre tous les pauvres mais aussi tous les non pauvres, maximisant ainsi les erreurs d'inclusion.

ment stigmatisant pour les ménages pauvres. Si la perte de statut social induite par la participation au programme représente un coût psychologique ou social trop élevé pour certains ménages pauvres, les dispositifs d'autosélection peuvent conduire à l'exclusion de bénéficiaires ciblés.

L'utilisation d'informations sur les conditions de vie des ménages présente elle aussi des inconvénients pouvant réduire l'efficacité du ciblage ou, plus globalement, celle du programme. Selon les méthodes de ciblage retenues, détaillées dans la partie suivante, cette utilisation nécessite de collecter des données sur les conditions de vie de la population ou d'utiliser des données existantes. Dans les deux cas, cela suppose de disposer de données de bonne qualité. Or, la qualité des données dépend fortement des capacités institutionnelles du pays. Collecter des données de qualité nécessite de la main-d'œuvre qualifiée, des capacités importantes en matière de statistiques, souvent

⁵ Les différentes raisons conduisant à l'exclusion des pauvres dépendent de la méthode de ciblage et sont donc présentées dans les parties décrivant ces méthodes.

⁶ Le terme de conditions de vie est employé ici pour son caractère large, englobant plusieurs définitions de la pauvreté. Selon la définition de la pauvreté retenue par le programme, les informations porteront sur la consommation, le revenu des ménages, la satisfaction de besoins essentiels, l'accès aux infrastructures, etc.

⁷ Cette méthode de ciblage est décrite dans la partie 3.3.

⁸ Selon les méthodes de ciblage retenues, détaillées dans la partie suivante, la collecte d'informations a lieu soit dans le cadre du programme, soit en amont, le programme exploitant des données déjà existantes.

de gestion, de contrôle financier et de logistique. Or, ces ressources sont relativement rares dans les pays à faible revenu (Smith et Subbarao, 2003). L'efficacité du ciblage ayant recours à des informations sur les conditions de vie, est donc étroitement liée aux capacités institutionnelles du pays où le ciblage est mis en œuvre.

Que les données soient collectées ou préexistantes, il existe un risque d'effets désincitatifs liés au critère d'éligibilité : les individus peuvent modifier leur comportement afin de bénéficier d'une politique ciblée. Des ménages non pauvres peuvent, par exemple, déménager pour répondre aux critères de sélection d'une politique ciblée à partir d'un critère géographique. Lorsque le ciblage nécessite une collecte d'informations, un programme ouvert uniquement aux ménages dont les revenus sont inférieurs à un certain seuil peut conduire certains ménages à manipuler les informations concernant leur revenu ou à réduire leur offre de travail. Cela se produit particulièrement lorsque les ménages ont un revenu proche du seuil d'éligibilité : gagner un peu moins d'argent les rend éligibles au programme, en gagnant un peu plus les en disqualifie, ce qui accroît leur coût d'opportunité à travailler. Pour réduire les effets désincitatifs des programmes ciblés sur un critère de sélection, une solution consiste à ne pas dévoiler précisément ce critère, ce qui restreint cependant la transparence du programme. Or, le manque de transparence offre aux agents chargés de la mise en œuvre du programme, une marge discrétionnaire supplémentaire, ce qui peut favoriser la corruption et générer des doutes concernant le programme (Lipsky, 1980). Les modifications de comportement peuvent ainsi diminuer l'efficacité du ciblage, en permettant à des non pauvres de bénéficier du programme, ou peuvent augmenter le coût de la politique lorsque les ménages substituent à leur source de revenus les bénéfices de la politique.

Le troisième inconvénient du ciblage basé sur l'exploitation d'informations concernant les conditions de vie des ménages a trait au coût que représente la collecte d'informations, tant pour les bénéficiaires potentiels du programme que pour l'opérateur. En effet, même en l'absence de collecte spécifique d'information, les bénéficiaires potentiels doivent fournir l'information nécessaire prouvant leur éligibilité au programme : les bénéficiaires potentiels doivent généralement se

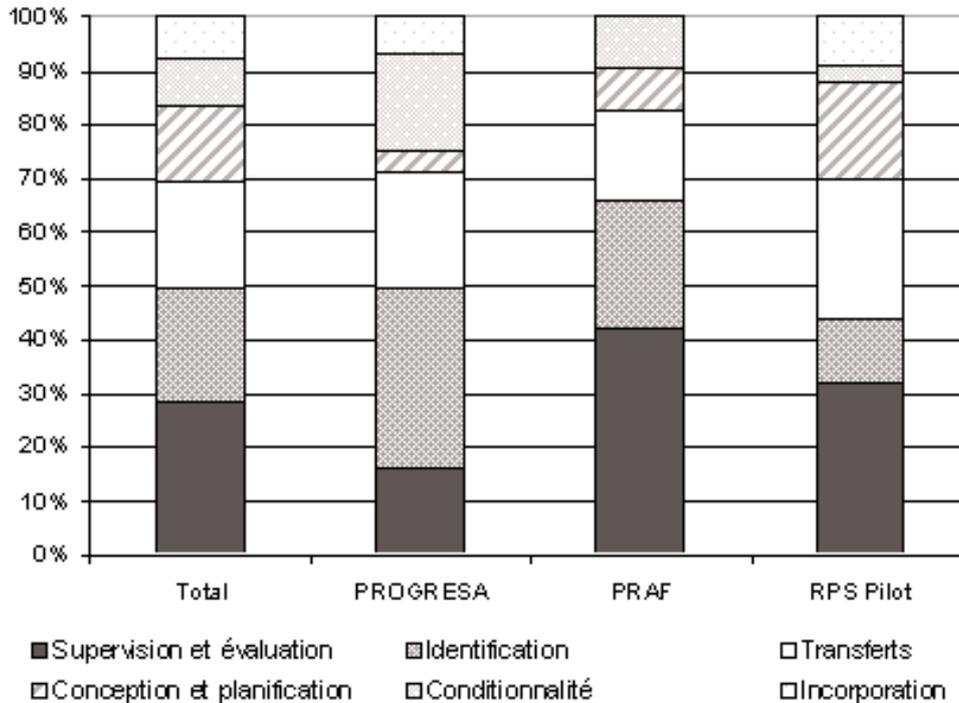
déplacer au bureau du programme et rassembler les documents attestant leur éligibilité (carte d'identité, attestation de domicile, de handicap, etc.). Ces démarches ont un coût, celui du temps consacré aux déplacements et à l'obtention de documents dont certains sont payants. Ces coûts privés peuvent augmenter les erreurs d'exclusion en décourageant les plus pauvres de participer au programme. Ils peuvent également diminuer pour les pauvres les bénéfices nets du programme, une partie des ressources allouées servant à couvrir les frais occasionnés. La collecte d'informations est également coûteuse pour l'organisation chargée de mettre en œuvre la politique ciblée ; le coût prohibitif que peut représenter l'identification des bénéficiaires est d'ailleurs l'une des principales critiques adressées aux programmes ciblés. La part importante que représenterait ce coût dans le budget des programmes, réduirait substantiellement les transferts destinés aux pauvres et, par conséquent, les performances des politiques ciblées, en termes de réduction de la pauvreté.

Faute de données, peu d'études empiriques analysent les coûts du ciblage et leur part dans les coûts totaux des programmes ciblés dans les pays en développement. Les études existantes tendent toutefois, à relativiser l'importance des coûts du ciblage. L'étude de Grosh (1994) portant sur 30 programmes ciblés en Amérique latine, montre que les coûts directs du ciblage, c'est-à-dire de l'identification des bénéficiaires, représentent uniquement 0,4 % à 8 % des coûts totaux des programmes, avec un coût médian de 1 %. L'étude de Caldès *et al.* (2004), analysant les coûts de trois programmes ciblés, latino-américains, de transferts conditionnels⁹, montre que l'identification des bénéficiaires n'est pas la première source de coûts des programmes ciblés (cf. graphique 2). Son coût représente en moyenne 22 % du coût total des programmes, contre 30 % pour les activités de supervision et d'évaluation¹⁰. L'étude montre également que la structure des coûts varie considérablement d'un programme à un autre. Ainsi, les coûts d'identification représentent,

⁹ Ces programmes sont : le *Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación* (PROGRESA) au Mexique, le *Programa de asignación Familiar-Fase II* (PRAF) au Honduras et, enfin, le *Red de Protección Social* (RPS) au Nicaragua. Ces programmes portent exclusivement sur l'éducation et la santé, et présentent des méthodes de ciblage complexe relativement proches (géographique et individuel pour Progresa et RPS Pilot, géographique et catégoriel pour PRAF).

¹⁰ Les résultats de Grosh et ceux de Caldès *et al.* sont très différents. L'étude de Grosh est réalisée sur un plus grand nombre de programmes, celle de Caldès *et al.* analyse des programmes complexes, de grande ampleur (PROGRESA couvrait en 1999 plus de 2 millions et demi de ménages ruraux, répartis sur l'ensemble du territoire mexicain).

Graphique 2. Répartition des coûts par activité (en pourcentage des coûts totaux)



Source : Calculs des auteurs à partir de Caldès et al. (2004).

Note : Il s'agit de pourcentages moyens calculés sur les premières années de vie des programmes (les quatre premières pour les programmes PROGRESA et PRAF et les trois premières pour le programme RPS Pilot).

sur les premières années du programme PROGRESA, 34 % de son coût total, contre 12 % pour le programme RPS Pilot (cf. encadré 2). Enfin, les auteurs soulignent que si les coûts

d'identification des bénéficiaires représentent une part importante des coûts des programmes, ils diminuent avec l'avancement du programme.

Encadré 2. PROGRESA au Mexique (désormais appelé Oportunidades)

Le programme PROGRESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación) est un programme social mis en œuvre par le gouvernement mexicain depuis 1997. Son principal objectif est d'augmenter l'investissement en capital humain (éducation, santé, nutrition) des familles bénéficiaire, à travers des transferts monétaires. Au-delà de l'effet direct de ces transferts sur les capacités financières des familles récipiendaires, l'objectif d'augmentation de l'investissement en capital humain est poursuivi grâce à un mécanisme de conditionnalité. Le versement des transferts est, en effet, conditionné par la scolarisation des enfants et un suivi médical régulier. Au-delà de son caractère conditionnel, PROGRESA est aussi un programme ciblé. La sélection des familles bénéficiaires repose sur deux niveaux : géographique et individuel.

Les transferts versés par le programme PROGRESA correspondent en moyenne à 20 % des revenus des familles bénéficiaires et sont donnés directement aux mères de famille. Fin 1999, PROGRESA opérait dans 50 000 communes et couvrait environ 2,6 millions de ménages, pour un budget de 777 millions USD, équivalent à 0,2 % du PIB mexicain (Skoufias et Parker, 2001).

Plusieurs pays d'Amérique latine ont suivi le modèle PROGRESA de transferts monétaires conditionnels (*Conditional Cash Transfers* ou CCT). Parmi ces programmes, le Red de Protección Social (RPS) au Nicaragua et le Programa de Asignación Familiar (PRAF), au Honduras.

2.3 Un soutien politique parfois fragile

L'imperfection de l'information n'est pas le seul obstacle à la mise en œuvre de politiques ciblées ; le manque de soutien de la part de la population s'y ajoute.

La question de la soutenabilité des politiques ciblées est souvent soulevée dans la littérature. Elle est de première importance lorsque ces politiques sont financées localement. En ciblant les pauvres, les programmes ciblés se privent généralement du soutien politique du plus grand nombre non seulement parce qu'ils s'adressent souvent à une minorité ou qu'ils stigmatisent leur bénéficiaires, mais surtout parce qu'ils risquent de détourner des ressources de programmes sociaux dont les classes moyennes sont les premières bénéficiaires. Or, les classes moyennes constituent un électorat puissant. Par conséquent, par manque de soutien électoral, les politiques ciblées risquent d'être abandonnées ou sous-financées (Gelbach et Pritchett, 1997). Dans le cas du Sri Lanka, Anand et Kanbur (1990) expliquent l'érosion de la valeur réelle des bons d'alimentation, sur la période 1979-1989, par l'absence de poids politique des bénéficiaires, et le désintérêt de la classe moyenne pour le sujet. Dans leur étude portant sur huit programmes ciblés, Cornia et Stewart (1995) constatent que les programmes universels transformés en programmes ciblés, ont vu la valeur réelle de leurs prestations décliner dans le temps. Le faible soutien politique peut donc transformer « les programmes pour les pauvres en pauvres programmes », pour reprendre un argument couramment avancé par les sociologues, tel Skocpol (1991), fondé sur l'expérience américaine des politiques ciblées vers les noirs.

Cependant, de nombreux facteurs influencent l'économie politique des programmes de réduction de la pauvreté. Ainsi, à l'inverse, dans certaines circonstances, la population peut soutenir la mise en œuvre de politiques ciblées plutôt que de politiques universelles, y voyant un moyen

d'atteindre efficacement les pauvres et d'économiser des ressources pour le financement d'autres biens publics. Différentes stratégies peuvent être mises en œuvre afin d'augmenter le soutien des populations aux programmes ciblés.

Tuck et Lindert (1996) expliquent comment une campagne de sensibilisation a contribué, en 1989 en Tunisie, à faire accepter par la population la transformation d'un programme universel d'aide alimentaire en un programme ciblé¹¹ de subvention alimentaire (cf. annexe 1). Cette campagne de sensibilisation, initiée plusieurs mois avant la réforme, a consisté à expliquer le poids et l'inefficacité du programme universel et à détailler les mesures ciblées qui allaient progressivement être mises en œuvre. Tuck et Lindert rapportent que selon une enquête d'opinion menée juste après la réforme, la plupart des citoyens tunisiens estimaient le programme précédant trop coûteux et étaient convaincus de la nécessité des réformes.

Van de Walle (1998) souligne qu'il est également possible de modifier les modalités des programmes ciblés, l'opinion publique étant généralement moins hostile au ciblage des transferts en nature ou de programmes impliquant des contreparties en termes de travail, qu'au ciblage de transferts monétaires. Cependant, le choix entre des transferts monétaires ou en nature doit intégrer d'autres éléments présentés dans l'encadré 3.

¹¹ De nombreux exemples illustrent le caractère risqué, voire explosif d'une telle réforme. Dans les années 1980 et au début des années 1990, la réforme de programmes universels d'aide alimentaire, s'est traduite par des émeutes en Tunisie, au Maroc, en Égypte, en République Dominicaine, au Soudan et en Jordanie.

Encadré 3. Transferts en nature ou en argent ?

La nature volumineuse et périssable des biens alimentaires rend les transferts en nature potentiellement bien plus coûteux que les transferts en argent. De plus, au-delà du soutien apporté par l'ensemble de la population à un programme, les individus ciblés préfèrent généralement recevoir des transferts en argent. Dans le cas d'un programme de travaux publics de type « Vivres contre Travail », en Ethiopie, Barrett et Clay (2003) montrent que les paiements en argent induisent une participation significativement plus élevée qu'un paiement en blé, de valeur équivalente. En outre, les transferts en nature sont susceptibles de perturber les marchés vivriers locaux. Ainsi, lorsque des produits alimentaires sont fournis par une aide alimentaire externe, dans les régions en situation de déficit alimentaire, les prix locaux de ces produits peuvent diminuer, ce qui est un avantage pour les consommateurs mais un désavantage pour les producteurs.

Les transferts en nature présentent malgré cela un certain nombre d'avantages s'ajoutant à celui d'offrir un soutien politique plus large au programme. Dans les régions en situation de déficit alimentaire, les transferts en argent peuvent provoquer des hausses de prix alimentaires, préjudiciables aux ménages ne bénéficiant pas de transferts, alors que les transferts en nature permettent au contraire d'alimenter les marchés. Les transferts en nature permettent aussi d'introduire de l'autociblage, par la qualité des biens distribués (voir partie 3.3), comme c'est le cas dans des programmes de distribution d'aliments subventionnés. De plus, ils induisent généralement une propension à consommer du bien distribué plus élevée qu'un transfert équivalent d'argent, ce qui peut présenter des avantages lorsque le bien distribué possède des qualités souhaitables (aliments enrichis en vitamines ou nutriments). Certaines institutions soulignent enfin que les programmes distribuant de la nourriture sont moins soumis aux problèmes de détournement et de corruption que les programmes comportant des paiements en liquide.

2.4 Faut-il toujours cibler ?

Les paragraphes précédents ont mis en lumière les difficultés rencontrées au cours de la mise en œuvre d'un programme ciblé. Ces difficultés influent sur les erreurs de ciblage (mauvaise qualité des données, des mécanismes d'autosélection, manipulation d'informations, poids des coûts privés - stigma, coûts d'opportunité ou de transaction) ou encore sur le coût du programme lui-même (coût de collecte, faible soutien politique)¹².

Selon l'ampleur de ces difficultés, le ciblage, pour mieux réduire la pauvreté, peut se révéler plus ou moins efficace qu'une politique universelle. La réduction de la pauvreté peut être mesurée de différentes façons¹³. La proportion des pauvres dont le revenu après programme est supérieur ou égal au seuil de pauvreté choisi, peut être mesurée ainsi que le degré de pauvreté, en mesurant la masse des revenus distribués aux individus pauvres ou la masse des revenus distribués aux plus pauvres parmi les pauvres.

Le graphique 3 qui illustre l'efficacité théorique du ciblage, présente deux cas où le ciblage n'est plus optimal. Dans le

cas A, l'information est parfaite et le ciblage ne génère aucune externalité. Dans ce cas, pour un même budget, la politique ciblée domine largement une politique universelle : la surface grisée correspondant à la réduction de l'écart de pauvreté, due au ciblage, est supérieure à la surface hachurée représentant la réduction de l'écart de pauvreté par la politique universelle. Le cas B représente une situation dans laquelle la somme totale des transferts du programme ciblé est fortement réduite par des coûts très élevés. Modélisée ici par une réduction uniforme des montants transférés, l'importance des coûts réduit les bénéfices de la politique ciblée, tant en termes de taux de pauvreté que d'écart à la pauvreté, et les rend inférieurs à ceux d'un politique universelle. En effet, la politique ciblée n'a aucun effet sur le taux de pauvreté et la réduction de l'écart de pauvreté qu'elle

¹² La diminution du budget du programme liée au faible soutien politique peut, en effet, être assimilée à un coût.

¹³ Voir Ravallion, M. (1992).

engendre est inférieure à celle générée par la politique universelle (la surface hachurée est supérieure à la surface grisée). Il convient alors de préférer la politique universelle. Par contre, une politique privilégiant la réduction de la sévérité de la pauvreté (les très pauvres sont mieux traités, pourra privilégier la politique ciblée.

Le cas C correspond à une situation d'allocation ciblée uniforme où les erreurs de ciblage sont élevées. La moitié des pauvres (et les plus pauvres d'entre eux) n'ont pas bénéficié du programme car cela représentait pour eux un coût financier ou social trop important, et/ou car les informations disponibles n'ont pas permis de les identifier. En revanche, environ un quart des non pauvres ont bénéficié du programme. Là encore, la politique universelle est plus efficace que la politique ciblée pour réduire l'écart de pauvreté. Toutefois, contrairement à la politique universelle, la politique ciblée permet de réduire davantage le taux de pauvreté.

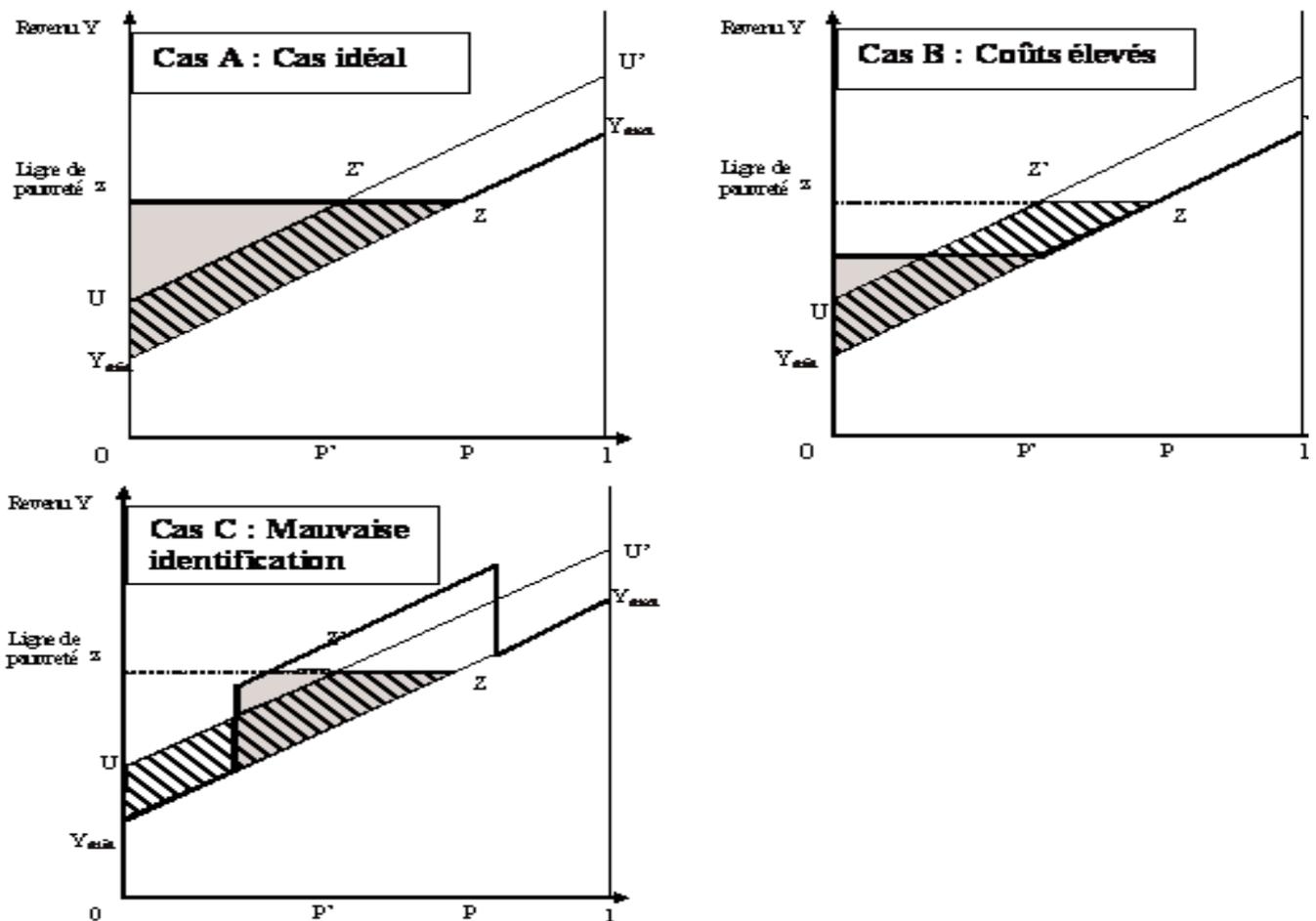
Quelques auteurs, comme Datt et Ravallion (1995), Murgai et Ravallion (2005) montrent, à partir de données empiriques, que les politiques ciblées ne sont pas forcément plus efficaces que les politiques universelles pour réduire la pauvreté. Datt et Ravallion (1995) comparent par exemple, l'effet sur la pauvreté du programme ciblé de Plan de garantie d'emploi au Maharashtra¹⁴ (Inde), à celui qu'aurait

eu une politique disposant du même budget mais qui verserait à l'ensemble de la population un montant uniforme de transfert. Ce programme ciblé de lutte contre la pauvreté repose sur l'autosélection. Il consiste à fournir des emplois dont les salaires sont supposés trop bas pour intéresser des non-pauvres (cf. encadré 4). Les auteurs estiment économétriquement le coût d'opportunité pour les ménages de participer au programme, c'est-à-dire le coût lié à l'abandon de travaux agricoles et domestiques. En prenant en compte de ces coûts, Datt et Ravallion (1995) montrent que la politique ciblée a un impact plus faible sur la pauvreté que celui de la politique universelle. Cette étude présente cependant des limites car elle ne prend en compte ni les externalités positives du programme ciblé sur la pauvreté, liées aux développements d'infrastructures, ni les effets désincitatifs que pourrait avoir la politique universelle sur l'offre de travail des ménages.

En conclusion, il apparaît que le ciblage est un outil potentiellement très efficace pour réduire la pauvreté s'il permet d'identifier précisément les pauvres sans être trop coûteux, tant pour les bénéficiaires que pour l'opérateur du programme. Si satisfaire ces deux conditions peut sembler particulièrement difficile dans certains cas, les méthodes de ciblage sont suffisamment variées pour s'adapter aux exigences du contexte.

¹⁴ Maharashtra Employment Guarantee Scheme.

Graphique 3. Effets de coûts élevés et d'une mauvaise identification des bénéficiaires sur l'efficacité du ciblage, relativement à une politique universelle



Source : Les auteurs.

Encadré 4. Employment Guarantee Scheme (EGS) dans l'Etat indien du Maharashtra

L'Employment Guarantee Scheme (EGS) est un programme d'emploi public, en milieu rural, mis en œuvre depuis 1972 dans l'Etat indien du Maharashtra. L'objectif du programme est de réduire la pauvreté en milieu rural, en améliorant les revenus des bénéficiaires.

L'EGS garantit un emploi payé au salaire minimum, à chaque habitant de l'Etat, dans un rayon de 5 kilomètres autour de son domicile. Les travaux réalisés dans le cadre du programme, portent généralement sur le reboisement, la lutte anti-érosion, la réalisation de petites infrastructures rurales comme les routes et les infrastructures d'irrigation. La participation à ces travaux est volontaire et le ciblage des salaires versés repose sur l'autosélection des bénéficiaires.

Tant la longévité que la taille de l'EGS méritent d'être soulignés. Dans les trois décennies qui ont suivi sa mise en place, l'EGS a financé 3 597 hommes-jours de travail, avec une moyenne de 120 millions d'hommes-jours par année. A la fin des années 1980, l'EGS absorbait près de 20 % des ressources de l'Etat du Maharashtra (Moore et Jadhav, 2006).

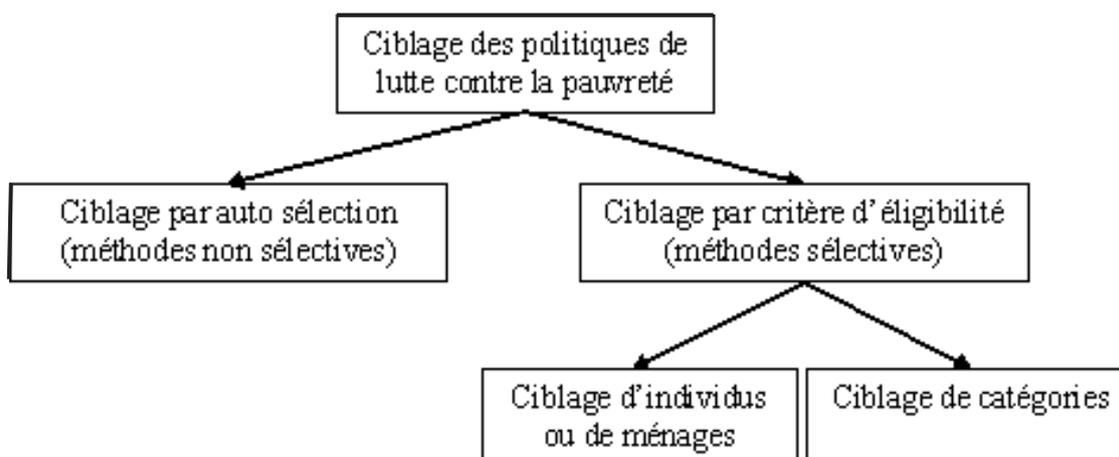
3. Un large éventail de méthodes de ciblage

Il existe un grand nombre de méthodes de ciblage qu'il est possible de regrouper en deux grandes catégories : les méthodes sélectives de ciblage, c'est-à-dire les méthodes qui définissent un critère d'éligibilité pour cibler la population ; les méthodes non sélectives regroupant les différents types de ciblage par autosélection. Le choix entre ces deux grandes catégories suppose une conception différente de la politique dans son ensemble, dans la mesure où toutes les politiques ne peuvent être autosélectives.

Au sein des méthodes sélectives de ciblage, le critère discriminant est la « taille de la cible ». Dans un cas, l'objectif est de cibler des individus ou des ménages, dans l'autre, toute une catégorie de la population. Le principe général du ciblage d'individus ou de ménages, est que des personnes

officiellement nommées par le programme vérifient, individu par individu, ou ménage par ménage, si le candidat est éligible au programme à partir d'un critère défini en amont. Le ciblage de catégories consiste à rendre éligible tous les individus d'une catégorie de la population. Le seul critère d'éligibilité est donc d'appartenir ou non à cette catégorie. L'hypothèse sous-jacente est que l'appartenance à la catégorie retenue est fortement corrélée au fait d'être pauvre. La catégorie est souvent définie par la région de résidence, le genre, l'âge, l'ethnie, le fait d'être handicapé ou au chômage. L'objet de cette partie est de présenter chacune de ces trois catégories de ciblage : le ciblage d'individus ou de ménages, le ciblage de catégories et le ciblage par l'auto-sélection (cf. graphique 4), en mettant en avant leur spécificité.

Graphique 4. Classification des méthodes de ciblage



Source : Les auteurs.

3.1 Le ciblage d'individus ou de ménages pauvres

Pour concentrer les ressources d'un programme vers les pauvres, la méthode la plus intuitive consiste à définir un critère d'éligibilité et sélectionner les ménages ou les individus répondant à ce critère. Le critère d'éligibilité doit rendre compte du statut de pauvreté des ménages ou des individus.

Le critère d'éligibilité peut être défini à partir d'une mesure directe des revenus ou de la consommation. Cette méthode de ciblage, "*means testing*", ne peut s'appliquer qu'aux programmes visant à réduire la pauvreté monétaire. C'est la plus coûteuse mais, réalisée dans de bonnes conditions, c'est celle qui limite le plus les erreurs d'inclusion ou d'exclusion.

Le critère d'éligibilité peut également être basé sur un score construit à partir d'un ensemble de variables reflétant les conditions de vie des ménages. L'appellation anglaise de cette méthode, "*proxy means testing*", suggère que cet indicateur est une approximation d'une mesure directe du revenu ou de la consommation. Il peut également être vu comme un indicateur mesurant la pauvreté non monétaire, en particulier l'insatisfaction des besoins essentiels. Si l'on cherche à mesurer la pauvreté monétaire, cette méthode est moins coûteuse et plus facile à mettre en œuvre que la première, mais moins précise.

3.1.1 Ciblage par le revenu ou les dépenses (*means testing*)

Le ciblage par le revenu ou les dépenses consiste à identifier les pauvres selon un critère monétaire. Le niveau de vie de chaque ménage ou individu de la population potentiellement bénéficiaire du programme est alors mesuré. Seuls les individus ou les ménages dont le niveau de vie est en dessous d'un seuil bénéficient ensuite du programme. Ce type de ciblage est majoritairement utilisé pour les politiques de transferts monétaires.

Le niveau de vie des bénéficiaires potentiels peut être estimé à partir du revenu ou de la consommation. Le choix de l'indicateur dépend de plusieurs considérations, notamment

des objectifs du programme en matière de réduction de la pauvreté et de la qualité des données disponibles. Si l'objectif principal du programme est d'atteindre les pauvres chroniques, le montant des dépenses de consommation est l'indicateur le plus à même de rendre compte du niveau de vie des ménages. Comme le montre Deaton (1992) la consommation des ménages est, en effet, le meilleur indicateur du revenu permanent des ménages. Elle est moins sensible aux variations saisonnières que le revenu du ménage. De plus, la mesure de la consommation est souvent de meilleure qualité que celle du revenu¹⁵. En revanche, si l'objectif du programme est d'atteindre les ménages connaissant une situation de pauvreté transitoire, le revenu est une mesure plus adaptée.

Les informations sur le revenu ou la consommation des bénéficiaires potentiels peuvent être collectées à travers une enquête quasi-exhaustive ou par demandes spontanées. Comme cela est présenté dans l'encadré 5, le choix entre ces deux processus de collecte découle d'un arbitrage entre la réduction des coûts de la collecte et la minimisation des erreurs d'exclusion du ciblage.

Dans la pratique, l'efficacité du ciblage sur les revenus ou la consommation est très dépendante des mécanismes mis en œuvre pour s'assurer de la qualité des déclarations des bénéficiaires potentiels. Plus la vérification est poussée, moins les risques de sous-déclaration sont élevés. L'idéal est de recouper ces informations avec d'autres sources de données telles que les bases de données fiscales des employeurs ou de la sécurité sociale. Cela suppose que le pays concerné possède un système administratif très développé. Ce type de vérification n'est généralement pas réalisable dans les pays en développement.

¹⁵ Les ménages ont souvent moins de réticence à énumérer leurs dépenses qu'à indiquer leur niveau de revenu. En outre, dans les pays en développement, la mesure des revenus d'activité est délicate et souvent imprécise car une grande partie de l'économie est informelle. C'est le cas, notamment, des revenus agricoles.

Une autre méthode de vérification consiste à réaliser des visites de contrôle dans les ménages, permettant de compléter leurs déclarations par une évaluation qualitative de leurs conditions de vie. Cette méthode a été retenue, par exemple, pour le programme jamaïcain de bons alimentaires ou le programme mexicain de lait subventionné (Grosh, 1994). Cette méthode de vérification permet également de réduire les erreurs d'inclusion ou d'exclusion, mais est très coûteuse.

La vérification peut se faire enfin, en demandant aux bénéficiaires potentiels de justifier leur déclaration. Ce système aux coûts administratifs moindres, est plus rapide à mettre en place et moins exigeant en termes de capacités administratives. Le coût de la vérification repose cependant, en grande partie, sur les ménages puisqu'ils supportent les frais de fourniture des justificatifs. L'exemple du programme ciblé d'allocation familiale « *Child Support Grant* » en Afrique du sud (Rosa *et al.* 2005) est assez illustratif du coût privé du programme. Pour prétendre au programme, les individus devaient fournir des justificatifs tels que leur certificat de mariage, une fiche de paie s'ils étaient employés, sinon une attestation officielle de la personne en charge les dépenses de la famille. Dans un pays où les attestations d'emploi sont rares, du fait de l'importante

informalité du marché du travail, et où les mariages sont peu enregistrés à la mairie, surtout en milieu rural, il apparaît clairement qu'obtenir les justificatifs requis est très coûteux pour les ménages, en particulier les plus pauvres, souvent plus éloignés du système administratif. L'effet direct a été l'exclusion des plus pauvres du programme. Il est apparu en outre que, selon les bureaux régionaux responsables, les justificatifs demandés variaient grandement, soulevant la question de l'équité dans le traitement des candidats.

Ainsi, le ciblage par le revenu ou la consommation est sûrement le plus à même de minimaliser les erreurs d'inclusion et d'exclusion, à condition que les mécanismes de vérification de l'information, mis en place, soient efficaces. Le ciblage par le revenu ou la consommation présente cependant l'inconvénient d'inciter les ménages à réduire leur revenu (par exemple en travaillant moins), afin de bénéficier du programme. Il est aussi le plus coûteux. Le coût est supporté par l'administration centrale, si la vérification repose sur le recoupement des bases de données ou sur des visites de contrôle et supporté par les ménages, si c'est à eux de justifier leurs déclarations, auquel cas le risque d'exclusion des plus pauvres est élevé et les bénéfices nets pour les pauvres du programme sont diminués.

Encadré 5. La collecte des données pour la sélection des bénéficiaires

La mise en place d'un système de collecte de données, capable de recenser les caractéristiques de toute la population potentiellement bénéficiaire du programme, est une étape cruciale du ciblage d'individus ou de ménages. C'est à partir de cette base de données que peuvent être identifiées les personnes répondant au critère du ciblage et pouvant, par conséquent, bénéficier du programme. Cette étape du ciblage conditionne fortement son efficacité et son coût.

La première approche de collecte de données consiste à laisser les ménages ou les individus faire une demande spontanée afin que leur candidature au programme soit étudiée. Ils formulent cette demande en se rendant dans un bureau ou un centre social local, ouvert à cet effet. La seconde approche recourt à des enquêtes quasi exhaustives, menées dans des zones préalablement définies. Des enquêteurs se rendent dans la presque totalité des habitations de la zone et font passer un questionnaire conçu pour répondre au type de ciblage retenu (*means testing* ou *proxy-means testing*).

A travers l'analyse du processus de collecte d'informations des politiques ciblées mises en œuvre dans cinq pays d'Amérique latine et des Etats-Unis, Castañeda et Lindert (2005), recensent cinq objectifs à atteindre lors de la phase de collecte des données pour la sélection des bénéficiaires :

1. La transparence du processus de collecte, afin de rendre plus crédible et équitable le processus d'attribution du programme, et, ainsi, lui donner un soutien plus large de la population.
 2. Le dynamisme permettant aux bénéficiaires potentiels de postuler au programme, en continu. Le programme doit pouvoir prendre en compte la détérioration des conditions de vie de certains ménages. La collecte d'information par demande spontanée des ménages ou des individus, est souvent la plus dynamique, à condition qu'il y ait un réseau permanent d'agences où il soit possible de postuler au programme. La collecte de données à travers des enquêtes quasi exhaustives est plus statique, leur occurrence étant souvent espacée et irrégulière.
 3. La capacité à atteindre le maximum de pauvres. La collecte par enquête quasi-exhaustive répond mieux à cet objectif que la collecte par demande spontanée. Cependant, dans les deux cas, il est souvent nécessaire de mener des actions complémentaires pour atteindre les pauvres les plus isolés ou les moins accessibles à la campagne de collecte, souvent, les plus pauvres des pauvres. Ces actions se font généralement par de larges campagnes d'information à travers les médias utilisés par les pauvres, tels que les radios communautaires, les affichages dans les marchés ou les places de villages, ou encore par la mobilisation des ONG locales ou des personnes référentes des communautés.
 4. La réduction des coûts, afin de ne pas remettre en cause la légitimité du programme. L'arbitrage doit se faire entre réduire le coût des enquêtes et maximiser l'inclusion des pauvres dans le programme.
 5. L'adéquation avec les capacités administratives du pays et des agences chargées de mettre en œuvre le programme. La collecte de données à travers une large enquête, requière une très grande équipe d'enquêteurs, formés et encadrés. La collecte de données par demande spontanée, nécessite un réseau d'agences couvrant suffisamment bien le territoire et disposant d'un personnel formé.
- Ce tableau, présenté par Castañeda et Lindert (2005), récapitule les avantages et inconvénients des deux principales approches de collecte de données :

	Enquêtes quasi-exhaustives	Demandes spontanées
Avantages relatifs	<ul style="list-style-type: none"> - Plus de chances d'atteindre les pauvres les moins informés - Un plus faible coût marginal d'enregistrement (par ménage interrogé) du fait d'économie d'échelle dans les frais de transports 	<ul style="list-style-type: none"> - Coût total plus faible lié au fait que les non-pauvres s'auto-excluent du processus d'enregistrement (moins de ménages non-pauvres sont interrogés) - Plus dynamique, plus facile à actualiser - Plus démocratique au niveau national puisque chacun a le droit d'être enregistré à n'importe quel moment - La permanence du processus facilite la mise en place et le maintien de structures administratives et logistiques
Facteurs de réussite	<ul style="list-style-type: none"> - Zones où la pauvreté est élevée et répartie de façon homogène à l'intérieur des zones - Nouveauté du programme et/ou du processus d'enregistrement (en particulier quand le programme doit prendre rapidement de l'ampleur) 	<ul style="list-style-type: none"> - Zones où la pauvreté est modérée et répartie de façon hétérogène à l'intérieur des zones - Programme et processus d'enregistrement bien connus de la population - Niveau d'éducation de la population relativement élevé
Exemples	Colombie SISBEN ; Brésil Cadastro Único ; Chili Ficha CAS jusqu'au début des années 1990 ; Mexique PROGRESA dans les zones rurales ; Costa Rica dans les zones pauvres	Etats-Unis ; Chili Ficha CAS à partir du début des années 1990 ; PROGRESA dans les zones urbaines ; Partiellement au Costa Rica et en Colombie

3.1.2 Ciblage par un score approchant le niveau de vie (*proxy-means testing*)

Face à la lourdeur et au coût de collecte des informations nécessaires à la réalisation d'un ciblage par le revenu ou la consommation, ou dans le cadre d'une approche plus large de la pauvreté, de nombreux programmes ont cherché à cibler les ménages ou les individus pauvres en utilisant une méthodologie alternative, le ciblage à l'aide d'un « score de ciblage », plus connu sous sa terminologie anglaise de « *proxy-means testing* ». Implanté dans les pays d'Amérique latine (dans les années 1980), ce type de ciblage a été utilisé dans la plupart des régions du monde, pour des programmes divers (bons alimentaires, transferts conditionnels, emplois publics, bourses à la formation professionnelle, etc.).

Le principe de ce type de ciblage est d'élaborer un score en sommant et pondérant un nombre restreint de variables répondant à trois critères principaux :

- être très corrélées au niveau de pauvreté des ménages ou des individus,
- être facilement mesurables ou observables,
- être difficilement manipulables par les ménages ou les individus.

Ces variables portent généralement sur la qualité et le statut d'occupation du logement, la possession de biens durables, la structure démographique du ménage, le statut ou le secteur d'activité, le niveau d'instruction des membres du ménage. Leur nombre doit rester limité pour que ce type de ciblage garde un avantage comparatif, en termes de coût de collecte et que le processus d'attribution du programme demeure relativement transparent.

Lorsque la pauvreté est définie monétairement, les variables composant l'indicateur sont généralement choisies à partir d'une enquête auprès des ménages, déjà disponible et incluant une mesure du revenu ou de la consommation des individus ou des ménages. Le revenu ou la consommation sont alors estimés à partir des variables explicatives retenues. Les coefficients obtenus par l'estimation, servent à attribuer un poids à chacune des variables. Afin de tenir compte des disparités régionales au sein d'un

pays, cette régression peut être conduite pour chaque région/département ou en distinguant le milieu urbain du milieu rural. Le vecteur des poids varie alors selon les différentes entités géographiques.

Lorsque l'approche retenue de la pauvreté n'est pas monétaire, les pondérations des variables sont fixées selon les priorités que le programme s'est donné.

Une petite enquête est ensuite menée auprès de l'ensemble des individus ou ménages potentiellement bénéficiaires du programme. Le questionnaire se limite à la collecte des informations, sur les variables identifiées dans l'étape précédente. Tout comme pour le « *means testing* », cette étape de collecte est déterminante pour l'efficacité et le coût du ciblage, et peut se faire selon les deux méthodes présentées dans l'encadré 5. A partir de cette enquête, chaque candidat au programme se voit attribuer un score correspondant à la somme des variables observées, pondérée par les coefficients obtenus par l'estimation ou fixés par le programme. L'éligibilité de chaque ménage dépend de la valeur de ce score par rapport à un score retenu comme seuil de pauvreté. Le processus d'élaboration d'un tel indicateur de ciblage est illustré dans l'encadré 6 à partir du programme égyptien de subventions alimentaires (Ahmed et Bouis, 2002).

Si l'objectif est de réduire la pauvreté monétaire, l'usage du ciblage des pauvres à travers un score est moins efficace que le « *means testing* » dans la mesure où le niveau de vie n'est pas directement observé, mais approché par un ensemble de variables plus ou moins corrélées au niveau de vie (Skoufias et Coady, 2007). Il présente néanmoins plusieurs avantages. Le premier a trait à son moindre coût. Il est ensuite relativement moins exigeant, en termes de capacités du système administratif. Il nécessite cependant un personnel formé pour calculer le score des ménages ou des individus, soit au niveau national, soit au niveau local, selon le processus de collecte de données mis en place. Le ciblage par un score présente également l'avantage de limiter les incitations pour les ménages à modifier leur comportement, le lien entre les informations demandées et le score déterminant s'ils peuvent bénéficier du programme ne leur apparaissant pas forcément clairement. En contrepartie, ce

type de ciblage a un coût social plus élevé justement parce que le système de construction de l'indicateur est souvent mal compris par la population. Un dernier avantage du « *proxy-means testing* » est qu'il diminue les risques de corruption ou de détournement du programme à des fins politiques, puisque le critère est très rigide. Cette rigidité peut conduire à une plus grande équité entre les bénéficiaires potentiels, le critère de ciblage étant identique pour tous : les ménages présentant des caractéristiques (observables) identiques seront traités de la même façon.

Cependant, le score est composé de variables évoluant peu, même quand le niveau de vie du ménage est fortement modifié. Il reflète, également, moins bien la situation des ménages dont les caractéristiques se situent aux extrêmes de la distribution. Pour ces raisons, le ciblage à travers un score est adapté à une politique qui vise à sortir de la pauvreté les ménages chroniquement pauvres, mais ne convient pas aux programmes destinés à jouer un rôle de filet de sécurité (Coady, Grosh et Hoddinott, 2004a).

Encadré 6. Illustration de la construction d'un score de ciblage, par l'exemple du programme égyptien de subventions alimentaires

L'Égypte a mis en place, dès les années 1940, un système de subventions alimentaires, vaste et relativement complexe, présenté en annexe 1. A la fin des années 1990, le gouvernement égyptien décide de modifier sa politique de subvention alimentaire sur le sucre et l'huile alimentaire. Cette politique consistait à délivrer des cartes de rations alimentaires subventionnées en fonction du revenu déclaré par les ménages, sans qu'aucune vérification ne soit faite. La méthode de ciblage a été modifiée, de sorte d'identifier les pauvres à partir d'un score de niveau de vie. La construction de l'indicateur s'est appuyée sur l'analyse d'une enquête représentative auprès des ménages, comprenant un module sur les dépenses du ménage (*Integrated Household Survey, 1997*). Au total, neuf variables ont été retenues : la taille du ménage, le niveau le plus élevé d'éducation dans le ménage, la scolarisation d'un enfant dans une école privée, la non scolarisation d'un enfant de plus de 15 ans, le montant de la facture d'électricité, de téléphone, la possession de toilettes privées, d'un véhicule à moteur, d'un réfrigérateur.

En régressant les dépenses des ménages par ces variables, afin d'obtenir les poids du score, 43 % de la variance des dépenses mensuelles du ménage par tête, est expliquée. Cette part, relativement faible, est proche de celle observée dans de nombreux pays ayant pratiqué le ciblage à l'aide d'un score¹⁶. Ahmed et Bouis (2002) montrent qu'en appliquant ce score aux données de l'enquête, 16 % des pauvres sont exclus et 28 % des non pauvres sont inclus. L'équipe responsable de la mise en place du ciblage, a décidé d'augmenter la valeur seuil de l'indicateur, de sorte de n'exclure aucun ménage pauvre. Ce faisant, les erreurs d'inclusion (de ménages non pauvres) ont augmenté de six points de pourcentage à 33,6 %.

3.2 Le ciblage de catégories

Plutôt que de cibler des individus ou des ménages, de nombreux programmes de réduction de la pauvreté ont opté pour un ciblage plus large, c'est-à-dire retenant comme population ciblée des catégories d'individus. Les catégories les plus souvent définies par les programmes ayant recours à ce type de ciblage, sont la zone de résidence des individus – l'on parle alors de ciblage par zones géographiques - ou encore des caractéristiques démographiques telles que l'âge, le sexe.

Ce type de ciblage est particulièrement adapté aux pays dans lesquels une catégorie particulière de la population

est plus touchée par la pauvreté que les autres. Il permet alors de faire l'économie de l'identification des pauvres, ménage par ménage ou individu par individu, limitant ainsi les coûts administratifs et privés du ciblage, ainsi que les coûts sociaux, du fait de son caractère moins stigmatisant.

¹⁶ Au Nicaragua par exemple, à partir d'une enquête LSMS de 1998, le score utilisé pour le programme de transferts conditionnels, « *Red de Protección Social* », repose sur 21 variables et le modèle dont il est issu explique environ la moitié du logarithme des dépenses par tête, observées dans l'enquête (Maluccio, 2008).

Le ciblage de catégories permet en outre, de prendre en compte des dimensions non monétaires de la pauvreté, de la même manière que le *proxy-means testing* et de réduire les inégalités reposant, par exemple, sur le genre ou le lieu de naissance. Cependant, le ciblage de catégories n'est efficace qu'à deux conditions :

- la catégorie ciblée doit être plus pauvre dans son ensemble que les autres,
- à l'intérieur de la catégorie, les individus ou les ménages doivent être homogènes quant à leur statut de pauvreté.

L'efficacité du ciblage de catégories est également très dépendante de la qualité des données existantes.

3.2.1 Ciblage de zones géographiques

Dans la plupart des pays en développement, les inégalités de revenus sont très élevées au niveau régional et généralement de plus grande ampleur que celles observées à l'intérieur des régions (Bigman et Fofack, 2000). Les disparités régionales ont de multiples origines. A un niveau géographique fin, comme par exemple le village, les ménages partagent généralement les mêmes conditions climatiques et géographiques, le même type d'activités productives et bénéficient d'un même accès aux infrastructures. Les inégalités de revenus peuvent alors être plus importantes entre les villages qu'entre les individus d'un même village. Ravallion et Wodon (1997) montrent ainsi qu'au Bangladesh, le lieu de résidence révèle beaucoup mieux que toutes les autres caractéristiques des ménages, le niveau de pauvreté. Ils concluent en affirmant que les zones pauvres ne sont pas pauvres seulement parce que s'y concentrent des ménages ayant des caractéristiques observables corrélées à la pauvreté, mais plutôt parce que les caractéristiques des ménages (leur force de travail, leur capital humain, etc.) sont différemment valorisées, selon la zone géographique.

Ce constat a conduit de nombreux décideurs politiques ou d'administrateurs de programmes de réduction de la pauvreté à choisir les bénéficiaires des programmes, selon la zone géographique dans laquelle ils résident, en déterminant des zones pauvres et des zones non-pauvres.

Ainsi, l'efficacité du ciblage géographique dépend fortement de la concentration des pauvres à l'intérieur des zones géographiques. Si la population est assez hétérogène à l'intérieur des zones, quant au niveau de pauvreté, le ciblage génère à la fois des erreurs d'inclusion (les zones identifiées comme pauvres contiennent une part importante de non pauvres) et des erreurs d'exclusion (des pauvres résident dans les zones identifiées comme non pauvres). Ce cas d'inefficacité du ciblage géographique est illustré par Simler et Nhate (2005) au Mozambique. Les auteurs montrent que la pauvreté est très faiblement concentrée à l'intérieur des zones géographiques, même lorsqu'elles sont définies à un niveau très fin. Seulement 20 % des inégalités observées dans les niveaux de consommation, sont imputables à des différences entre les districts ou entre des zones plus fines, déterminées par l'existence d'un centre postal. Ainsi, 80 % des inégalités s'expliquent par des différences à l'intérieur des zones géographiques, les pauvres et les non-pauvres, vivant à proximité les uns des autres. Dans un pays comme le Mozambique, le ciblage géographique n'est donc pas approprié.

En général, plus le découpage géographique est fin, plus la population a des chances d'être homogène, en termes de pauvreté, à l'intérieur de la zone, comme le montrent Backer et Grosh (1994), dans les cas du Venezuela, du Mexique et de la Jamaïque. La finesse du découpage dépend cependant, des données disponibles.

Si les seules données récentes disponibles proviennent d'enquêtes auprès des ménages, l'indicateur de pauvreté est calculé à un niveau géographique forcément large, celui pour lequel l'enquête reste représentative. Ravallion (1993) évalue l'effet, en Indonésie, d'un ciblage géographique où les zones pauvres sont identifiées à partir d'une enquête ménage représentative au niveau des provinces. Il montre que des gains, en termes de réduction de la pauvreté, d'un tel ciblage existent mais qu'ils sont de faible ampleur relativement à une politique non ciblée.

Une autre possibilité est d'utiliser des données administratives couvrant l'ensemble du territoire et contenant des informations supposées corrélées au niveau de pauvreté de la zone géographique. Le découpage géographique est

alors très fin mais les informations disponibles sont parfois éloignées de la pauvreté, en particulier de la pauvreté monétaire (Hentschel *et al.* 1998). Ces informations peuvent être les niveaux de scolarisation, les dotations en infrastructures (routes, accès à l'eau, infrastructures de santé, offre scolaire, etc.), la satisfaction des besoins essentiels. Au Honduras, par exemple, le programme de transferts PRAF retenait comme critère le statut nutritionnel dans chaque municipalité¹⁷ pour sélectionner les municipalités éligibles. A ses débuts, le programme PROGRESA utilisait, pour construire un indicateur local de pauvreté, des données de recensement telles que le taux d'analphabétisme chez les moins de 15 ans, la part des ménages sans accès à l'eau courante, aux égouts et à l'électricité, le nombre moyen d'occupants par pièce, le pourcentage de logements avec un toit en terre (Coady, Grosh et Hoddinott, 2004a).

Lorsque le pays dispose à la fois d'un recensement récent et d'enquêtes auprès des ménages, il est possible de combiner un découpage géographique fin et une définition précise de la pauvreté. La combinaison de ces deux sources de données permet de lever les limites qui les caractérisent si elles sont prises séparément : la faible représentativité des enquêtes à un niveau géographique fin ; le peu d'informations disponibles dans les recensements, permettant le calcul d'un indicateur de pauvreté. Le ciblage géographique s'appuie alors sur la méthodologie développée pour construire les cartes de pauvreté. Elle permet notamment, de cibler les pauvres définis selon un critère monétaire. A partir de l'enquête auprès des ménages, le niveau de consommation est estimé en fonction de variables communes à l'enquête et au recensement¹⁸. Le modèle obtenu par cette estimation permet ensuite d'évaluer un niveau de consommation pour tous les ménages, à partir des données de recensement, en utilisant les mêmes variables que celles contenues dans l'enquête. Il est alors possible de déterminer la pauvreté au niveau de la plus petite unité géographique retenue dans le recensement. Les pays en développement ont, depuis quelques années, largement développé cet outil pour mettre en œuvre leurs politiques sociales. Elbers *et al.* (2004) recensent cette même année, plus de 30 pays en développement dotés de cet instrument.

Pour beaucoup, cette méthode de ciblage géographique domine les autres. Elle souffre néanmoins elle aussi, de sérieuses limites dues aux contraintes des données, à savoir le faible nombre de variables communes entre l'enquête consommation et le recensement et le fait que ces variables communes sont souvent peu comparables car formulées différemment dans les deux sources de données. Hentschel *et al.* (1998), dans leur étude pionnière sur l'Équateur, ne parviennent finalement à classer selon leur niveau de pauvreté, que très peu de provinces, les taux de pauvreté estimés par cette méthodologie n'étant pas significativement différents d'une province à l'autre. De même, Schady (2002), pour le Pérou, compare cette méthode à d'autres types de ciblage géographique moins élaborés : ciblage basé sur le taux de mortalité infantile, sur le taux de malnutrition chronique et sur un indicateur composite¹⁹. Il montre qu'il n'existe pas de différence significative dans les résultats obtenus à l'aide des différents indicateurs de ciblage géographique, la méthodologie consistant à combiner données de recensement et enquêtes ménages, ne dominant pas les autres.

Pour améliorer les qualités prédictives du ciblage à travers les cartes de pauvreté, certains auteurs ont profité des avancées technologiques réalisées dans le domaine des systèmes d'informations géographiques (SIG), en complétant les données du recensement et des enquêtes de ménages par des données géoréférencées. C'est la démarche suivie par Bigman *et al.* (1998) dans une étude portant sur le Burkina Faso. Les auteurs contournent la limite des informations contenues dans le recensement de la population, en mobilisant un grand nombre de sources d'information en plus du recensement : différentes enquêtes auprès des ménages, une base de données sur les infrastructures publiques au niveau des communes (routières, accès à l'eau, etc.), des données agronomiques sur le climat, au niveau des départements. Chacune

¹⁷ Ce statut a été défini à l'issue d'un recensement de tous les enfants en première année scolaire, réalisé en 1997, au cours duquel les enfants étaient pesés et mesurés.

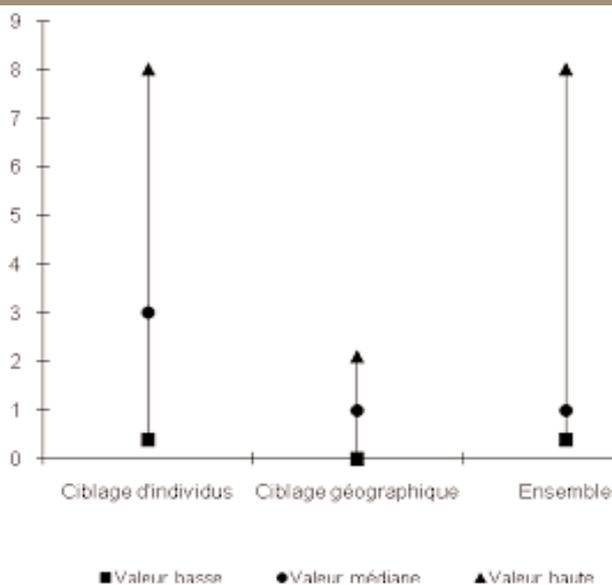
¹⁸ Données sur l'éducation, la structure démographique du ménage, parfois l'activité de membres du ménage, la qualité du logement.

¹⁹ Cet indicateur est la somme pondérée des taux de malnutrition chronique, d'analphabétisme, d'enfants déscolarisés en âge scolaire, du statut d'occupation du logement, de la population ayant accès à l'eau, aux égouts, à l'électricité, et de la qualité de matériau du toit.

des informations est située géographiquement à travers un système d'information géographique (SIG). Toutes les informations sont intégrées, grâce à leurs coordonnées géographiques, dans les enquêtes auprès des ménages et pour lesquelles on dispose d'informations sur la consommation. Le niveau de consommation est ensuite estimé en fonction des variables expliquant le mieux la consommation et disponibles pour toutes les communes. Là encore, les paramètres du modèle donnent les poids à affecter à chaque variable disponible pour toutes les coordonnées géographiques présentes dans le recensement. Les auteurs parviennent ainsi à définir les indicateurs de pauvreté pour 3871 communes rurales et urbaines et montrent que le ciblage au niveau de la commune ainsi obtenu réduit nettement les erreurs d'inclusion et d'exclusion, par rapport à un ciblage au niveau régional.

Ainsi, dans le cas où l'hypothèse de concentration spatiale de la pauvreté est vérifiée et les données disponibles de bonne qualité, le ciblage géographique est, sans conteste, une méthode préférable au ciblage d'individus ou de ménages. Il est beaucoup moins coûteux, la détermination des bénéficiaires se faisant à partir de données déjà existantes. Grosh montre ainsi, à partir de 30 programmes ciblés en Amérique latine, que le coût du ciblage géographique est en moyenne trois fois inférieur à celui du ciblage d'individus (cf. graphique 5).

Graphique 5. Part des coûts de ciblage dans les coûts totaux selon la méthode de ciblage



Source : Grosh (1994).

Ce type de ciblage a ensuite une influence limitée sur le comportement des ménages, dans la mesure où il est coûteux de changer de résidence juste pour pouvoir bénéficier du programme. Enfin, il stigmatise peu les ménages ou les individus²⁰.

Le coût politique lié à l'inclusion ou l'exclusion de certaines zones géographiques peut néanmoins être élevé si les zones géographiques exclues ressentent un fort sentiment d'injustice. Si, par exemple, comme en Bolivie, les zones géographiques bénéficiaires sont concentrées dans peu de départements, les autres départements exerceront une pression politique susceptible de mettre fin au programme (Grosh, 1994). En revanche, pour Bigman et Fofack (2000) le ciblage géographique, s'il est réalisé à un niveau suffisamment fin (village ou communauté urbaine), peut permettre de diminuer les tensions ethniques et politiques à travers la dispersion des villages bénéficiaires du programme entre les zones géographiques plus larges et homogènes d'un point de vue ethnique ou politique.

3.2.2 Ciblage de catégories démographiques

Le ciblage de catégories démographiques consiste à faire bénéficier du programme l'ensemble des personnes correspondant à une catégorie démographique facilement observable, telle que les femmes ou les personnes âgées. L'hypothèse sous-jacente à ce type de ciblage est que certaines catégories démographiques sont plus touchées que d'autres par la pauvreté, du fait de leur vulnérabilité ou d'une discrimination à leur égard. Un autre objectif du ciblage démographique est, dans certains cas, d'utiliser les externalités positives générées par le fait de faire bénéficier une catégorie de la population. Ainsi, Duflo (2000) montre, dans le cas du programme de transferts pour les retraités en Afrique du sud, que lorsque le bénéficiaire est une femme, le développement des petites filles du ménage (mesuré par le rapport taille/âge) est significativement amélioré.

²⁰ Cependant, à des échelles fines, un ciblage géographique de zones défavorisées peut être stigmatisant.

La première étape de ce type de ciblage est de s'assurer en amont que la catégorie visée est effectivement plus pauvre que les autres. Elle peut être complexe, dans le cas où l'indicateur de pauvreté retenu est la consommation, car l'estimation du niveau de pauvreté de la catégorie choisie est souvent sensible au choix des échelles d'équivalence²¹. Lanjouw *et al.* (1998) illustre cette problématique pour sept pays d'Europe de l'Est et de l'ex-URSS. Sans échelle d'équivalence, les personnes âgées sont, en moyenne, moins pauvres que le reste de la population, et les ménages de trois enfants au moins, plus pauvres. En attribuant une pondération de 0,7 à 0,9 aux enfants, c'est-à-dire en supposant que leurs besoins sont moindres que ceux des adultes, les résultats sont inversés, justifiant de cibler plutôt les personnes âgées que les familles nombreuses.

Ce type de ciblage est généralement retenu pour répondre à des objectifs spécifiques de réduction de la pauvreté mais surtout pour sa relative facilité de mise en œuvre et son faible coût comparé aux autres types de ciblage. Tout comme le ciblage géographique, il permet d'éviter une stig-

matisation de la population pauvre et des modifications de comportements. Il offre, de plus, l'avantage d'être souvent populaire, bénéficiant ainsi d'un large soutien politique.

Sa mise en œuvre peut, néanmoins, être plus complexe pour certaines catégories démographiques. Le ciblage sur l'âge exige des bénéficiaires potentiels, la production de justificatifs de leur âge, parfois difficiles à obtenir, en particulier pour les personnes âgées. De plus, les plus jeunes ou les plus vieux sont les moins mobiles ce qui limite leur demande de participation au programme, et donc la couverture du ciblage. Le ciblage sur les femmes enceintes oblige ces dernières à fournir une attestation de grossesse, document onéreux qui nécessite de se rendre dans un centre de santé.

Le ciblage des catégories démographiques peut donc être un moyen efficace de cibler les plus pauvres, à condition que la catégorie retenue soit pertinente et que les modalités prévues pour postuler aux programmes ne représentent pas un coût privé trop élevé qui exclurait une partie de la population ciblée.

3.3 Le ciblage par autosélection (*self-targeting*)

L'autosélection est une méthode de ciblage qui n'impose pas de conditions d'éligibilité. Elle repose sur la mise en œuvre d'incitations qui encouragent la participation des plus pauvres et/ou découragent celle des moins pauvres. Ces incitations s'appuient sur l'existence de différences entre pauvres et non pauvres du point de vue de leurs coûts d'opportunités. Les mécanismes d'attribution font en sorte que le coût implicite de la participation au programme soit proportionnel au niveau de revenu ou de richesse des participants. Plusieurs mécanismes d'attribution des bénéfices ou des transferts sont couramment utilisés : la condition de travail, la qualité des biens et les conditions de distribution, le ciblage par les quantités consommées.

L'un des avantages de l'autosélection est de faire l'économie des coûts de sélection des bénéficiaires. C'est une méthode de ciblage relativement ancienne et assez répandue, notamment dans les pays où les capacités administra-

tives sont faibles. Elle repose souvent sur l'articulation entre un mécanisme d'incitation et un type particulier d'intervention : la condition de travail va de pair avec la mise en œuvre de travaux publics ; la subvention de produits alimentaires utilise la qualité des biens et/ou leur mode de distribution ; le ciblage par les quantités consommées concerne principalement la distribution de services tels que l'eau et l'électricité, à des tarifs fortement subventionnés.

L'efficacité des programmes autociblés dépend de la validité de l'hypothèse sur laquelle repose le mécanisme d'autosélection. Nous examinerons successivement trois mécanismes incitatifs différents : le travail, la qualité, la quantité.

²¹ La consommation des ménages est connue grâce aux enquêtes. Diviser la consommation du ménage par le nombre de personnes composant la famille, ne permet pas de déduire la consommation d'une personne, chaque membre de la famille ayant des besoins différents, en fonction de son âge, de son activité, et qu'au sein du ménage il existe des économies d'échelle. D'où l'utilisation d'une échelle d'équivalence attribuant des poids différents à chaque membre du ménage. Selon les poids retenus, le jugement porté sur la catégorie démographique considérée, peut être fortement modifié.

3.3.1 L'autosélection par le travail

L'autosélection par le travail, à travers la mise en œuvre de programmes de travaux publics, est une méthode de ciblage qui a pour objectif d'atteindre les membres les plus pauvres de la communauté et de contribuer aux projets nationaux de développement. Ce type de dispositif est plus répandu en milieu rural. Les programmes de travaux publics utilisent généralement de la main-d'œuvre peu ou non qualifiée pour réaliser des travaux d'infrastructures comme la construction de routes, d'écoles ou de canaux d'évacuation des eaux, de reboisement et de remise en valeur des terres. L'autosélection repose sur le fait que les salaires distribués en échange de travail ont une valeur suffisamment faible pour n'inciter la participation que des personnes dans l'incapacité d'avoir ou de trouver des emplois plus rémunérateurs.

Ce type de programme est souvent présenté comme un système de filet de sécurité. En effet, l'universalité de l'accessibilité de l'emploi et son caractère temporaire permettent aux individus de se tourner vers ce dispositif, en cas de besoin. Cette propriété d'assurance repose néanmoins sur deux caractéristiques essentielles : la capacité du dispositif pour couvrir, à tout moment, les risques individuels ; sa capacité de déploiement rapide, si nécessaire, pour couvrir les risques collectifs. Cet aspect de filet de sécurité peut être illustré par l'expérience du *Maharashtra Employment Guarantee Scheme* (MEGS) mis en œuvre depuis 1965 dans l'Etat indien du Maharashtra. Dans ce programme, un emploi payé au salaire minimum est garanti à chaque participant(e), dans un rayon de 5 kilomètres autour de son domicile (Datt et Ravallion, 1994).

Parmi les programmes utilisant le travail comme mécanisme de sélection des bénéficiaires, les programmes de type « Vivres contre Travail » (VCT) sont particulièrement répandus. Dans ces programmes, les aliments représentent la totalité, ou une partie, du salaire payé aux travailleurs. Bien que distribuant des aliments, les programmes « Vivres contre Travail » comprennent rarement des objectifs nutritionnels explicites parmi leurs objectifs principaux et sont perçus principalement comme des programmes pour l'emploi, générateur de revenus distribués en nature.

Comme pour d'autres programmes d'autosélection, les coûts de sélection des bénéficiaires sont nuls en théorie puisque l'accessibilité est universelle. Les coûts de mise en œuvre sont, en revanche, élevés car la gestion de travaux publics constitue une tâche technique et complexe. Les coûts de participation privés sont également élevés. En effet, la valeur du transfert effectué à travers ces programmes correspond à la valeur du salaire distribué moins les coûts directs de participation (transport) et les revenus d'emplois alternatifs. Ce dernier élément de coût peut représenter une part non négligeable des coûts supportés par les individus. Dans le cas du *Maharashtra Employment Guarantee Scheme* (MEGS), Datt et Ravallion ont montré que la perte de revenus tirés d'activités alternatives, variait fortement selon les circonstances, pouvant représenter jusqu'à plus de 25 % du salaire versé par le programme.

Les travaux qui se sont intéressés à l'évaluation de l'efficacité des programmes autociblés par le travail ont montré que, même si ces programmes atteignent souvent leur cible (erreur d'exclusion relativement faible), de nombreux individus non pauvres participent également (erreur d'inclusion forte) (Barrett, 2002). L'explication la plus courante est que les taux de salaires sont généralement fixés à des niveaux trop élevés. Le travail offert dans le cadre de ces programmes, se substitue alors au travail qui aurait été offert sur le marché local, limitant ainsi l'additionnalité des transferts effectués.

En outre, lorsque les salaires sont trop élevés, les administrateurs du programme peuvent être confrontés à une offre de travail en excès et sont alors amenés à rationner la participation. Dans le cas de rationnement, la probabilité de participation augmente généralement avec le statut social, les plus pauvres pouvant alors être exclus du programme.

Des causes plus structurelles, telles que l'existence d'imperfections sur les marchés du travail, de la terre et du crédit, peuvent également induire des distorsions qui rendent les incitations des programmes de travaux publics, contraires à l'objectif de ciblage.

Ce problème est illustré par une étude de Barrett et Clay (2003). Les auteurs examinent, dans le cas de l'Éthiopie, l'efficacité d'un programme de type VCT. Les données qu'ils utilisent leur permettent d'établir que la participation est très sensible au niveau de salaire proposé (élasticité-salaire de l'offre de travail élevée) mais que la propension des individus à participer au programme varie peu avec le niveau de revenu (élasticité-revenu de l'offre de travail faible). Ces deux caractéristiques impliquent que l'arbitrage entre les erreurs d'exclusion et d'inclusion est très délicat : à des niveaux de salaire trop faibles, très peu de pauvres participent au programme (erreur d'exclusion) ; à des niveaux plus élevés, la proportion de non pauvres souhaitant participer, est très élevée (erreur d'inclusion). Ainsi, les ménages ayant des revenus égaux à deux fois le revenu médian ont une propension à participer qui n'est jamais inférieure à 80 % de celle des ménages du décile le plus pauvre.

La propriété autosélective des programmes VCT repose sur l'idée que les ménages possédant le plus d'actifs productifs (terre, bétail) ont une productivité marginale du travail élevée et, par conséquent, ont des salaires implicites (*shadow wages*) plus élevés que les ménages moins dotés en capital physique²². Barrett et Clay (2003) montrent, néanmoins, que le fonctionnement imparfait des marchés du travail et de la terre, empêche l'égalisation des ratios de facteurs (travailleurs/hectare) entre exploitations de tailles différentes. Ainsi, un ménage relativement pauvre, possédant peu de terres et encore moins de travail, peut avoir un salaire implicite supérieur à celui d'un ménage plus aisé qui possède plus de terres et, proportionnellement, plus de travail. Il en résulte une variabilité très importante de la productivité marginale (*i.e.* des salaires implicites) et une relative décorrélation entre salaire implicite et revenu du ménage. Cette décorrélation explique la faible élasticité-revenu de l'offre de travail des ménages ruraux éthiopiens et les difficultés d'arbitrage entre erreurs d'exclusion et erreurs d'inclusion.

Les travaux existants sur les programmes de transferts auto ciblés à travers une condition de travail montrent que l'efficacité et l'équité de ces programmes dépendent des caractéristiques du programme et de celles du marché du

travail local. Plus spécifiquement, les éléments de programme, les plus déterminants, sont le salaire proposé et la prise en compte de la saisonnalité de l'activité agricole en milieu rural. Du point de vue des caractéristiques du marché du travail local, les élasticités-salaires et revenus de l'offre de travail des individus expliquent les erreurs d'exclusion et d'inclusion ainsi que l'importance des coûts privés de participation liés à la perte de revenu issu d'activités alternatives.

D'autres problèmes spécifiques aux programmes de travaux publics peuvent se poser (FAO, 2003) : dans de nombreux cas, les infrastructures et installations construites grâce à ces programmes sont mal entretenues ; les programmes de travaux publics peuvent occasionner des mouvements de population à la recherche de travail et ces déplacements, dans les zones où se déroule le programme, peuvent exercer une forte pression sur les infrastructures sociales et l'environnement ; les programmes n'améliorent pas nécessairement l'état nutritionnel des membres de la famille les plus en danger de malnutrition. D'une part, certains d'entre eux sont dans l'incapacité de participer au programme (enfants, personnes âgées ou malades), d'autre part, les transferts des individus y participant ne sont pas proportionnels à la taille de leur ménage.

3.3.2 L'autosélection par la qualité et l'attente

L'autosélection par la qualité ou le temps d'attente est couramment utilisée pour la distribution alimentaire ainsi que pour la distribution de services sociaux de base (santé et éducation). Le ciblage par la qualité repose sur l'hypothèse de l'existence de différents types de biens : biens dits inférieurs (des biens dont la demande diminue lorsque le revenu augmente) et biens dits normaux ou supérieurs, (biens dont la demande augmente lorsque le revenu augmente). L'association de subventions publiques de biens inférieurs assure un transfert vers les ménages les plus pauvres, sans qu'il soit nécessaire de sélectionner les ménages bénéficiaires.

²² Le même raisonnement peut s'appliquer concernant les dotations en capital humain.

Dans le cas des programmes de distributions alimentaires, le caractère inférieur des biens subventionnés est généralement associé à leurs qualités non nutritives c'est-à-dire au goût, à la préparation ou la présentation. Ainsi, en Thaïlande, dans les années 1970, un riz subventionné distribué, était composé de 25 % de riz collant et de 75 % de riz ordinaire, mélange moins apprécié par les consommateurs (Lorge Rogers et Coates, 2002). Aux Etats-Unis, les produits distribués dans le cadre des programmes sociaux de type *Food Stamp*, semblables à des produits commerciaux, sont identifiables par des étiquettes différentes, les rendant de ce fait moins attrayants. Dans de nombreux pays de la région Afrique du nord – Moyen-Orient, le ciblage par la qualité a été introduit progressivement dans des programmes existants de distribution alimentaire subventionnée. L'objectif était de réduire les coûts de ces programmes qui, dans le cas de l'Iran²³, absorbaient des ressources équivalentes à près de 6 % du PIB (FAO, 2003). Le ciblage s'est appuyé notamment sur la différenciation des produits distribués offrant une subvention plus élevée pour les produits de moindre qualité.

Les bénéficiaires peuvent également être ciblés à travers le temps d'attente ou la stigmatisation sociale. Dans le premier cas, l'hypothèse sous-jacente est que le coût d'opportunité de l'attente est proportionnel à la richesse de l'individu, hypothèse similaire à celle des programmes utilisant le ciblage par la condition de travail. Dans le second cas, l'autosélection repose sur l'hypothèse selon laquelle les individus attachent une plus grande importance à leur statut social (affecté par la stigmatisation) si leur revenu est élevé. Par exemple, les non-pauvres en milieu urbain préfèrent avoir recours aux réseaux privés d'approvisionnement en eau, plutôt qu'aux bornes-fontaines publiques que l'attente, l'effort lié au transport et le stigma rendent peu attractives. L'autosélection peut également reposer sur une distribution des produits alimentaires par les centres publics de santé ou les écoles publiques, dans les pays où les personnes plus aisées utilisent les établissements de santé et les écoles privés.

Dans ce type de programmes, les risques d'inclusion et d'exclusion sont d'autant moindres que les hypothèses faites sur le caractère inférieur ou supérieur des biens dis-

tribués sont valides. Par exemple, si la stigmatisation sur laquelle repose le dispositif d'autosélection est trop coûteuse socialement, les pauvres refuseront de participer au programme. La stigmatisation peut également remettre en cause l'impact du programme sur la pauvreté, dans la mesure où elle porte atteinte à l'estime de soi, considérée comme un bien premier par Rawls (1971). Elle risque ainsi de limiter les capacités des pauvres à acquérir des compétences et à se sortir de la pauvreté (Besley et Kanbur, 1993).

Le risque de non participation des pauvres, s'applique également aux programmes reposant sur le ciblage par la qualité des produits. En Tunisie, l'introduction de sucre brun, moins raffiné et fortement subventionné, mais jugé «sale» par la majorité des consommateurs, y compris les plus pauvres, s'est soldée par un échec. Des coûts trop élevés, relatifs au temps, peuvent également restreindre la participation des ménages les plus pauvres.

3.3.3 L'autosélection par la quantité consommée (quantity-targeting)

L'autosélection par les quantités consommées est un mode de ciblage très particulier qui concerne principalement la distribution de services d'eau et d'électricité. Les subventions pour l'approvisionnement représentent en effet, comme au Honduras et au Sri Lanka (Komives *et al.* 2007), un instrument de politique sociale pouvant faire partie des stratégies de lutte contre la pauvreté. Elles permettent d'augmenter le revenu disponible des ménages, tout en rendant ces services accessibles aux plus pauvres. A partir de l'analyse des services d'eau dans 80 villes importantes et d'électricité dans 50 pays répartis dans toutes les régions du monde, Komives *et al.* (2005) estiment à 80 % et 70 % la prévalence des tarifs subventionnés pour l'eau et l'électricité respectivement. Les politiques de subventions pour l'approvisionnement en eau sont détaillées dans l'annexe 2.

²³ Cf. annexe 1 pour une description du programme de subventions alimentaires ciblées de la République islamique d'Iran.

Le ciblage par les quantités repose sur une structure tarifaire progressive. Le principe des tarifs progressifs, « *Increasing Block Tariffs* » ou IBT, consiste à fournir une première tranche fortement subventionnée (correspondant théoriquement à une quantité de « subsistance » dans le cas de l'eau), les tranches suivantes ayant des prix unitaires de plus en plus élevés. Sous l'hypothèse que les ménages pauvres consomment moins d'eau et d'électricité que les ménages riches, cette structure tarifaire permet de faire payer un coût moyen moins élevé pour les premiers.

La sélection se fait ainsi par le niveau de consommation, les ménages pouvant « choisir » de consommer dans la tranche qu'ils souhaitent. Ce choix est cependant contraint par le nombre de personnes du ménage, les tranches s'appliquant en général à un branchement, indépendamment de la famille, ainsi que par le fait que les branchements sont partagés par plusieurs ménages dans nombre de pays, sans que ce partage ne soit formalisé. En conséquence, lorsque les ménages les plus pauvres sont de plus grande taille et partagent plus fréquemment le branchement, ils atteignent plus rapidement des niveaux de consommation non subventionnés. La contrainte préalable pour bénéficier

de ces subventions est d'être raccordé au réseau d'eau ou au réseau électrique, alors même que les inégalités d'accès restent très fortes dans les pays en développement, en particulier en Afrique subsaharienne.

La progressivité du tarif et la performance du ciblage des subventions induites dépendront également de l'amplitude des différences de consommation du service, suivant le niveau de vie. En l'absence d'un gradient fort et dans le cas d'un volume subventionné important, il sera difficile de limiter les erreurs d'inclusion, sauf à accepter une augmentation importante des erreurs d'exclusion.

Les coûts induits par ce mode de ciblage sont ici liés à la transparence et la lisibilité des structures tarifaires. Certains tarifs comportent, en effet, un nombre important de tranches, parfois différentes pour l'eau et l'assainissement. La capacité d'anticipation des ménages de la consommation totale est également liée à la fréquence de la facturation. Les dispositifs de contrôle de la consommation - le remplissage de réservoir d'une contenance donnée ou les compteurs à prépaiements - pourraient faciliter aux ménages le contrôle de leur consommation par les ménages, mais sont encore peu répandus.

4. Quelles leçons tirer des expériences de ciblage des politiques de lutte contre la pauvreté ?

Cette partie propose une analyse des différentes leçons pouvant être tirées de l'expérience du ciblage des politiques de lutte contre la pauvreté. Elle s'appuie sur une réflexion des acteurs du ciblage et une synthèse des

avantages et des inconvénients des différentes méthodes de ciblage. Elle examine enfin la relation entre l'efficacité du ciblage et l'impact des politiques de lutte contre la pauvreté.

4.1 Quelle méthode de ciblage pour quel contexte ?

Il existe peu d'études comparatives qui évaluent les performances des différentes méthodes de ciblage. Cela s'explique par la difficulté à constituer une base de données relative aux performances des politiques ciblées et qui rassemble une variété suffisamment importante de contextes géographiques, institutionnels et culturels, de méthodes de ciblage et de types de politiques de réduction de la pauvreté, pour permettre d'isoler les effets de ces différents éléments.

L'étude de Coady, Grosh et Hoddinott (2004a, 2004b) est certainement l'analyse transversale, la plus riche, sur les performances du ciblage. Les auteurs comparent 122 programmes ciblés de lutte contre la pauvreté dans 48 pays en développement, à partir d'un indicateur visant à refléter la capacité du ciblage à limiter, à la fois, les erreurs d'inclusion et d'exclusion. Cet indicateur mesure la part normalisée des transferts perçus par les plus pauvres, c'est-à-dire la part des transferts allant aux plus pauvres, rapportée à leur proportion dans la population. Selon les auteurs, cet indicateur s'interprète comme le rapport entre le résultat observé du ciblage et le résultat d'un transfert universel ayant le même budget. Une valeur supérieure à 1 signifie que les pauvres bénéficient de plus de transferts par la politique ciblée que par le transfert universel. L'allocation est dite « progressive ». Une valeur inférieure à 1 correspond à une allocation « régressive » : les pauvres bénéficient de

moins de transferts par le même programme non ciblé. Ravallion (2007) relève une limite importante à cet indicateur, surévaluer les erreurs d'inclusion aux dépens des erreurs d'exclusion et donc, valoriser la rationalisation des dépenses plutôt que la couverture des pauvres par le programme²⁴.

En gardant à l'esprit ce biais, il convient de mentionner trois résultats majeurs de cette étude :

Premièrement, selon les auteurs, le ciblage est un instrument efficace pour concentrer les bénéfices des politiques sur les plus pauvres. En effet, la moitié des programmes examinés permet aux pauvres de bénéficier d'au moins 25 % de transferts supplémentaires par rapport aux mêmes programmes délivrés de manière non ciblée : « *In this sense, targeting works* » (Coady, Grosh et Hoddinott 2004b, p. 81). Pour un quart des programmes, le ciblage est cependant « régressif ». De plus, la performance moyenne des programmes ciblés examinés est inférieure à 1, soit « régressive ».

²⁴ Pour une discussion détaillée sur les indicateurs de performance du ciblage, se reporter à l'annexe 3.

4. Quelles leçons tirer des expériences de ciblage des politiques de lutte contre la pauvreté ?

Deuxièmement, les performances du ciblage sont très sensibles au contexte dans lequel les politiques sont mises en œuvre. Elles sont, tout d'abord, positivement corrélées avec le degré de démocratie des pays. En d'autres termes, plus les citoyens participent aux choix du gouvernement, plus le gouvernement rend compte de ses actions aux citoyens et aux médias²⁵ et meilleures sont les performances du ciblage. De fortes inégalités dans la répartition du revenu, augmentent ensuite les performances du ciblage car il est, *a priori*, plus facile d'identifier les pauvres quand les inégalités sont élevées puisqu'ils se distinguent fortement des non pauvres. Enfin, les performances du ciblage dépendent du niveau de richesse du pays qui, selon les auteurs, reflète les capacités institutionnelles du pays à concevoir et réaliser une politique ciblée. En Afrique subsaharienne par exemple, le programme ciblé médian transfère 8 % de ressources en moins aux pauvres, par rapport à un même programme non ciblé. En revanche, les « meilleurs » ciblage, en termes de performance, ont été réalisés dans les pays d'Amérique latine et en transition, où les institutions sont plus fortes.

La troisième conclusion est qu'aucune modalité de ciblage n'est strictement préférable à une autre, en termes de performance du ciblage : « *There is no clearly preferred*

method for all types of programs or all country contexts » (Coady, Grosh et Hoddinott, 2004a, p.84). En effet, dans leur échantillon de programmes ciblés, la variance entre les performances des différents ciblage ne s'explique que pour 20 % par le choix des méthodes de ciblage, les 80 % restants étant dus à des différences à l'intérieur d'une même méthode de ciblage.

Ce résultat souligne donc l'importance, dans le choix d'une méthode de ciblage, de prendre conjointement en considération les objectifs de la politique de réduction de la pauvreté, en particulier la définition de la pauvreté retenue l'ampleur souhaitée du programme et sa durée mais aussi le contexte institutionnel, les données disponibles, les capacités administratives du pays au niveau central et local, les réponses comportementales des bénéficiaires potentiels.

S'il n'est pas possible d'ordonner les différentes méthodes de ciblage, il est en revanche possible, à partir de la littérature empirique existante, de présenter leurs avantages et inconvénients relatifs ainsi que les contextes dans lesquels elles semblent les mieux adaptées. Le tableau 3 s'inspire des expériences analysées par Coady, Grosh et Hoddinott (2004a).

²⁵ Le degré de démocratie, tel que défini et utilisé par Coady, Grosh et Hoddinott, correspond à l'indicateur « *Voice and accountability* », défini par Kaufman *et al.* (1999).

4. Quelles leçons tirer des expériences de ciblage des politiques de lutte contre la pauvreté ?

Tableau 3. Synthèse sur les méthodes de ciblage

Méthode de ciblage		Principaux avantages	Principaux inconvénients	Contexte favorable
Individuel ou des ménages	Par "means testing"	- Peu d'erreurs d'inclusion et d'exclusion	- Effets désincitatifs importants sur les ménages - Coûts élevés (publics ou privés) pour identifier les bénéficiaires	- Système administratif assez développé pour mettre en place des procédures de contrôle et vérification - Montants des transferts versés, suffisamment élevés pour justifier les coûts importants d'identification ou utilisation par d'autres programmes de cette identification - Convient aux politiques de réduction de la pauvreté monétaire mais n'englobe pas d'autres dimensions de la pauvreté
	Par "proxy-means testing"	- Peu d'effets désincitatifs sur les ménages - Faible risque de manipulation du critère de sélection - Sélection des bénéficiaires à partir d'une enquête légère	- Difficile à faire accepter politiquement car le critère de sélection n'est pas toujours bien compris - Critère rigide qui s'adapte mal aux changements de niveau de vie - Reflète bien le niveau de vie des ménages ayant des caractéristiques moyennes, moins bien celui des autres. - Nécessite une collecte d'information pour identifier les bénéficiaires	- Système administratif suffisamment développé pour permettre la sélection des bénéficiaires (collecte d'informations, application du critère) - Montants des transferts versés suffisamment élevés pour justifier les coûts importants d'identification ou utilisation par d'autres programmes de cette identification - Convient aux politiques dont l'objectif est la réduction de la pauvreté chronique. Inadapté à celles s'attaquant à la vulnérabilité
	Par les communautés	- Permet de saisir des informations disponibles uniquement au niveau local - Prise en compte des besoins spécifiques au niveau local	- Coût politique peut être élevé (risque de détournement des critères de sélection, d'atteinte à la cohésion sociale dans la communauté) - Objectifs des acteurs locaux parfois différentes de ceux du programme	- Programme de faible ampleur (peu de bénéficiaires possibles, faibles montants distribués, durée réduite du programme) - Si l'on veut intégrer une dimension plus subjective au concept de pauvreté - Communautés bien définies et avec forte cohésion sociale
Catégoriel	Ensemble	- Administrativement simple et modérément coûteux - Peu d'effets désincitatifs ni de stigma		- Capacités administratives réduites - Catégories retenues, suffisamment corrélées à la pauvreté
	Géographique		- Efficacité du ciblage très dépendante de la qualité des données disponibles	- Niveaux de pauvreté homogènes à l'intérieur des zones géographiques et hétérogènes entre les zones
	Démographique	- Souvent populaire		- Données démographiques disponibles, exhaustives
Autoselectif		- Coût du ciblage pratiquement nul	- Forte stigmatisation - Coûts privés parfois importants	- Capacités institutionnelles ou administratives peu développées - Prise en compte de la vulnérabilité dans la définition de la pauvreté - Comportements de consommation ou d'offre de travail des pauvres et des non-pauvres, bien distincts

Source : Les auteurs, d'après Coady, Grosh et Hoddinott (2004a).

Face aux faiblesses de chacune des méthodes et à leurs complémentarités, de nombreuses politiques de lutte contre la pauvreté utilisent conjointement plusieurs d'entre elles. Ainsi, un ciblage en deux temps est couramment utilisé : d'abord des zones géographiques, selon leur niveau de pauvreté, puis, à l'intérieur de ces zones, des individus ou des ménages, ou encore des catégories démographiques. D'autres combinaisons sont possibles comme, par exemple, un ciblage par catégorie démographique, suivi d'un ciblage

des individus, ou, à l'instar du programme mexicain *Oportunidades* un ciblage géographique, puis un ciblage par un score couplé à un ciblage communautaire, ou encore, à Mexico où le gouvernement a ciblé des zones prioritaires à l'intérieur desquelles les pauvres s'autosélectionnent pour obtenir des produits majoritairement consommés par les pauvres. La combinaison des différentes méthodes permet d'optimiser le ciblage des politiques comme le montrent Coady, Grosh et Hoddinott (2004a, 2004b).

4.2 Qui doit cibler ?

L'une des principales difficultés du ciblage est d'obtenir des informations sur les conditions de vie et les besoins des pauvres. Décentraliser l'évaluation des conditions de vie des ménages et la sélection des bénéficiaires des programmes sociaux à des organisations locales, est souvent présenté comme un moyen de palier cette difficulté. L'argument principal justifiant ce processus de décentralisation, est que les organisations locales (organisations non gouvernementales, gouvernements locaux, communautés locales) auraient un accès supérieur à l'information (Coady, Grosh et Hoddinott, 2004a, Conning et Kevane, 2002). En d'autres termes, il serait plus facile et moins coûteux pour elles que pour l'administration centrale, d'obtenir des informations sur les conditions de vie des ménages. Elles seraient ainsi mieux informées sur les membres de leur communauté et plus à même de reconnaître les « véritables » pauvres. De leur côté, les ménages auraient plus de difficultés à cacher leurs véritables conditions de vie aux autorités locales, et seraient moins incités à le faire. Cet accès privilégié à l'information, justifierait de décentraliser le processus de ciblage car cela contribuerait à augmenter considérablement ses performances, en réduisant les erreurs d'inclusion et d'exclusion ainsi que les coûts d'identification et de suivi des pauvres²⁶.

Dans une étude portant sur le programme de protection sociale albanais, *Ndihme Ekonomika* (NE), Alderman (2002) montre que les communautés utilisent des informations disponibles localement pour allouer les prestations sociales. Dans ce programme, les décisions concernant la sélection des bénéficiaires et le montant de prestations

allouées à chaque ménage, sont décentralisées au niveau des communes. Les ménages font, tout d'abord, acte de candidature au programme. Ensuite, un administrateur sélectionne les ménages et détermine le montant à allouer à chacun, en fonction de sa taille, de ses avoirs fonciers, des salaires et des pensions qu'il perçoit. Finalement, un comité élu décide de l'allocation des prestations sociales. Il a le pouvoir d'ajouter ou d'exclure des bénéficiaires et décide du montant alloué à chaque ménage. C'est à ce stade que les informations détenues par les membres du comité entrent en jeu. Alderman (2002) montre que des critères autres que la taille du ménage, ses actifs et ses revenus, sont pris en compte pour allouer les prestations sociales et contribuent à mieux cibler les pauvres. Il s'agit de facteurs difficilement appréhendables par le biais d'enquête ménage, et distincts de la participation au marché du travail ou de la détention d'actifs. Les membres du comité peuvent ainsi savoir qu'un ménage dispose de ressources (épargne détenue à l'étranger, par exemple) qu'il n'était pas tenu de déclarer pour participer au programme, ou que certains ménages connaissent des difficultés transitoires pouvant être occasionnées par la perte d'une partie de leur récolte que leur possession en terres empêchera de prendre en compte.

²⁶ Le ciblage décentralisé est parfois nommé dans la littérature « *community-based targeting* ».

Cependant, la principale crainte concernant la décentralisation, est que les communautés détournent les ressources destinées aux pauvres. Rien n'assure qu'elles accordent effectivement un traitement adéquat aux groupes vulnérables. Leur intérêt principal ne réside pas forcément dans la réussite du programme. Par exemple, un maire ou un homme politique local peut avoir pour priorité sa réélection, un professeur, la qualité de sa relation avec ses élèves, etc.

De nombreux travaux mettent en évidence que le risque de *capture* par les élites locales croît avec les inégalités. Ainsi, dans une étude portant sur un programme décentralisé bangladais d'aide alimentaire, conditionnée à la scolarisation des enfants, Galasso et Ravallion (2005) montrent que les villages comportant le plus d'inégalités foncières, sont aussi ceux qui réussissent moins bien à cibler les plus pauvres. Dans une étude analysant des programmes décentralisés mis en œuvre dans l'Etat du Bengale occidental en Inde, sur la période 1978-1998, Bardhan et Mookherjee (2006) montrent que les inégalités foncières réduisent les performances, en termes de ciblage des programmes de crédits et de distribution d'intrants agricoles (graines, engrais, pesticides). Ils montrent également que les gouvernements de localités où les inégalités sont les plus élevées, ont tendance à choisir des programmes d'emplois publics moins efficaces, en termes de création d'emplois. Araujo *et al.* (2008) montrent, à partir de données sur les investissements des fonds sociaux en Equateur, que les choix des communautés, lorsque les inégalités sont élevées, conduisent à des projets bénéficiant à l'ensemble de la communauté, non à des projets ciblant les plus pauvres. Ils observent que les projets de latrines en particulier (investissements à destination des plus pauvres) ont été réalisés dans les villages où les inégalités sont les moins élevées.

Un tel résultat peut, à première vue, paraître paradoxal. En effet, il semble *a priori* plus facile d'isoler les pauvres dans des communautés très inégalitaires, et d'identifier leurs

besoins. Galasso et Ravallion (2005) expliquent ce résultat par le pouvoir relatif des pauvres dans le processus de décision local : plus les inégalités sont importantes, moins les pauvres participent aux processus de décision. En d'autres termes, plus la distribution initiale des ressources est inégalitaire, plus les non pauvres ont la possibilité de s'accaparer des ressources destinées à aider les pauvres. Dans ces conditions, l'économie politique locale tend à perpétuer les inégalités. Cette conclusion fait d'ailleurs écho à une autre critique émise à l'encontre du ciblage décentralisé, selon laquelle, ce mécanisme de sélection des bénéficiaires tendrait à perpétuer les structures de pouvoir local et à exclure, pour des raisons ethniques ou morales, certains individus des programmes sociaux (Conning et Kevane, 2002).

Toutefois, ces travaux invitent, généralement, à relativiser ces conclusions. Ils soulignent, en effet, que dans certaines localités caractérisées par un niveau d'inégalité élevé, il y a effectivement un risque de détournement des bénéfices des programmes de lutte contre la pauvreté, mais que le véritable problème se situe dans l'allocation des ressources du gouvernement central aux communautés locales. Galasso et Ravallion (2005) soulignent que l'allocation des ressources aux villages, effectuée par le gouvernement central du Bangladesh, est neutre à la pauvreté, c'est-à-dire qu'elle ne dépend pas du niveau de pauvreté des communautés. Ils montrent que les performances du programme, en termes de ciblage, s'expliquent majoritairement par l'allocation des ressources effectuée à l'intérieur du village, plutôt qu'à la répartition des ressources entre les villages. Bardhan et Mookherjee (2006) aboutissent à des conclusions similaires. Selon eux, le centre a tendance à allouer moins de ressources aux villages où la pauvreté, les inégalités et la proportion d'individus appartenant à des castes inférieures, sont importantes. De tels résultats plaident en faveur de processus d'allocation des ressources du centre aux autorités locales, plus transparentes et équitables.

4.3 Efficacité du ciblage et impact sur la pauvreté

De nombreuses études ont développé des indicateurs d'efficacité du ciblage en pondérant, de diverses manières, les erreurs d'inclusion et d'exclusion. Ces indicateurs sont présentés en détail, dans l'annexe 3. Plusieurs auteurs ont, néanmoins, fait état du risque lié à l'utilisation de ces indicateurs pour classer les programmes ciblés de lutte contre la pauvreté (Cornia et Stewart, 1995 ; Ravallion, 2007). D'un côté, la plupart de ces indicateurs donnent trop de poids aux erreurs d'inclusion, d'un autre, ils apparaissent faiblement corrélés à l'impact des programmes sur la réduction de la pauvreté, comme l'illustre l'exemple des politiques de subventions de l'approvisionnement en eau, dans l'annexe 2.

Ravallion (2007) cherche à évaluer, dans le cas particulier du programme chinois *Di Bao*, dans quelle mesure les indicateurs d'efficacité du ciblage sont corrélés à l'impact du programme sur la pauvreté monétaire. Ce programme consiste à verser aux ménages urbains en-dessous d'un certain seuil de pauvreté, une allocation monétaire qui leur permette de sortir de cette pauvreté. Ravallion utilise le fait que le programme est mis en place de manière indépendante, dans chaque municipalité, les autorités municipales ayant un pouvoir important dans la détermination pour leur ville d'un seuil de pauvreté, du montant global des transferts, et dans la mise en œuvre du programme. Il calcule pour les 35 villes principales chinoises, plusieurs indicateurs d'efficacité du ciblage. Il estime l'impact sur la pauvreté pouvant être attribué au programme à travers la variation

du nombre de pauvres avant et après la mise en place du programme. Ses résultats indiquent qu'il n'apparaît aucune corrélation significative entre la réduction de la pauvreté et les indicateurs les plus fréquemment utilisés dans la littérature. Néanmoins, Ravallion montre que moins les villes ont réussi à limiter les erreurs d'inclusion, moins elles ont réussi à réduire la pauvreté. A l'inverse, plus les erreurs d'exclusion sont réduites et plus le programme permet une diminution conséquente de la pauvreté. Ainsi, il semblerait que la faible capacité des indicateurs, les plus souvent utilisés, à refléter l'impact du ciblage sur la réduction de la pauvreté, provienne de leur très faible association avec la couverture des pauvres par le programme (voire même à une corrélation négative dans certains cas).

Le faible lien entre l'efficacité du ciblage, mesurée par les indicateurs utilisés dans la littérature, et l'impact sur la pauvreté du programme, suggère de privilégier une approche d'évaluation du ciblage directement en lien avec l'impact du ciblage sur la réduction de la pauvreté. Cette recommandation était déjà présente dans l'article de Cornia et Stewart (1995). C'est également le message de Ravallion (2007, p.19) : « *If there is a single message from this study it is that analysts and policy makers would be better advised to focus on the estimable outcome measures most directly relevant to their policy problem. In the present context, impacts on poverty can be assessed with the same data and under the same assumptions as required by prevailing measures of targeting performance* ».

Conclusion

Cette étude tente de dresser un bilan des expériences de ciblage des politiques de lutte contre la pauvreté, menées dans les pays en développement. Un examen approfondi des travaux réalisés à ce sujet, nous amène à une première conclusion. Si la question du bien-fondé du ciblage est toujours au centre d'un débat intense dans la littérature, elle apparaît plus nourrie par des positions idéologiques que par le constat de l'échec généralisé des politiques ciblées. En effet, dans un contexte de rareté des ressources, il apparaît que le ciblage est un outil efficace pour réduire la pauvreté, à condition que les méthodes utilisées pour cibler les pauvres soient en adéquation avec le contexte. Sachant que l'inadaptation des méthodes de ciblage aux réalités locales peut conduire une politique ciblée à être moins efficace qu'une politique universelle, la question du choix des mécanismes à mettre en œuvre pour identifier les pauvres, est donc de première importance.

Il n'existe pas de réponse simple à la question du choix des méthodes de ciblage. Dans l'état actuel des connaissances, aucune méthode de ciblage n'apparaît préférable aux autres, de manière absolue. Le choix d'une méthode de ciblage doit se faire en intégrant de multiples dimensions du contexte. Cette étude met en avant la richesse et la rela-

tive souplesse qu'offre l'ensemble de méthodes de ciblage. Elle présente, de surcroît, un cadre analytique destiné à guider la réflexion et les choix des concepteurs de politiques ciblées de réduction de la pauvreté.

D'un point de vue plus théorique, elle souligne la nécessité de poursuivre les recherches sur l'évaluation des politiques ciblées ainsi que les réflexions sur les indicateurs de performances du ciblage. Les indicateurs utilisés à l'heure actuelle ne renseignent peu sur les effets, en termes de réduction de la pauvreté, des différentes méthodes de ciblage. Il est pourtant primordial que la comparaison des méthodes de ciblage se fasse à l'aune de leur contribution à l'objectif final des politiques de réduction de la pauvreté. Il existe très peu d'études comparatives sur les méthodes de ciblage ayant un spectre suffisamment large pour différencier les divers effets de contexte sur l'efficacité des méthodes de ciblage. Un effort en ce sens, permettrait d'affiner les résultats découlant de ces méta-analyses et de tester leur robustesse à d'autres choix méthodologiques. Une nouvelle piste de recherche serait d'exploiter les avancées récentes dans l'évaluation d'impact des politiques, en mettant en place des procédés expérimentaux permettant une stricte comparaison des différentes méthodes de ciblage.

Annexe 1. Programmes de subventions alimentaires ciblées (FAO, 2003)

EGYPTE

L'Égypte a un système de subventions alimentaires vaste et relativement complexe. Il remonte à 1941, date à laquelle un rationnement a été mis en place par le gouvernement égyptien, pour fournir aux consommateurs des produits de première nécessité à prix modiques tels que l'huile, le thé et le pétrole. Le système fait partie d'une politique cohérente suivie depuis les cinquante dernières années pour assurer à la population un accès généralisé aux produits essentiels. Au cours des années 1950 et 1960, le prix de revient total du système de subventions alimentaires se maintenait à un niveau peu élevé, mais, pendant les années 1970, les coûts ont fortement augmenté, en réponse à la hausse des cours du blé. En 1980, le système de subventions alimentaires s'était étendu : il englobait 18 produits alimentaires et représentait 17 % des dépenses totales du gouvernement. A cette époque, presque toute la population égyptienne avait accès aux aliments subventionnés par l'intermédiaire de cartes de rations.

Depuis le début des années 1980, le gouvernement égyptien a réduit les dépenses publiques sur tous les produits subventionnés, y compris sur les produits alimentaires. Pour diminuer les coûts des subventions alimentaires, le gouvernement a utilisé toute une série de moyens : l'augmentation du prix des produits alimentaires, la réduction du nombre des détenteurs de cartes de rations, la réduction du nombre et de la quantité de produits alimentaires subventionnés, accessibles aux consommateurs. Ces stratégies ont été peu à peu mises en place, permettant aux consommateurs de s'adapter plus facilement, et sans heurts, aux changements, évitant ainsi toutes difficultés immédiates liées à des changements abrupts, dans une politique de subventions alimentaires.

Depuis 1995, seuls quatre produits (le pain, la farine de blé, le sucre et l'huile) sont subventionnés en Égypte, ce qui représente moins de 6 % des dépenses totales du gouvernement. Le pain bis (*baladi*) et la farine de blé sont vendus à tous les Égyptiens sans restriction. Le sucre et l'huile sont distribués aux consommateurs sur la base d'un quota mensuel, par le biais de cartes de rations divisées en deux catégories, selon un critère de revenus : les cartes vertes fournissent un taux de subsides plus élevé aux ménages à bas revenus et les cartes rouges catégorisent les ménages aux revenus plus élevés. Dans le système de cartes de rationnement, la quantité d'huile et de sucre subventionnés, que l'on peut se procurer tous les mois, dépend de la taille de la famille (rations par tête). Environ 80 % des ménages égyptiens détiennent une carte d'alimentation, sous une forme ou une autre.

Les boulangers reçoivent une quantité journalière de farine de blé subventionnée et doivent produire une quantité déterminée de miches de pain *baladi*, d'un poids spécifié. Une surveillance de la production veille au respect des normes et prévient les pertes. Un système d'amendes est applicable en cas d'infractions au règlement.

Grâce à ces réformes, le gouvernement a réussi à réduire le coût total des subventions alimentaires, de 2 918 millions LE en 1980-1981, à 865 millions LE en 1994-1995. En 1994-1995, les subventions pour le pain et la farine représentaient 60 % du budget total des subventions alimentaires. De plus, l'existence d'autres types de pains non subventionnés, a créé une demande au sein de la population plus aisée, permettant de réduire les coûts, proportionnellement au nombre de bénéficiaires, de 92 % à 67 %. Il est intéressant de noter que le pain bis «*baladi*» subventionné (82 à 90 % de taux d'extraction) est supérieur sur le plan

nutritionnel aux autres pains non subventionnés, faits avec une farine fine ou très fine (respectivement 76 et 72 % de taux d'extraction). Il contient davantage de fibres, de vitamines et de minéraux et a très bon goût.

Sur un plan général, le système actuel de subventions alimentaires, a réussi à assurer aux pauvres la sécurité alimentaire, en offrant un certain nombre de produits de base par une combinaison d'auto ciblage, pour le pain «*baladi*» et le blé, et de ciblage sur la base des revenus, pour le sucre et l'huile. Cependant, le coût absolu des subventions alimentaires reste élevé.

RÉPUBLIQUE ISLAMIQUE D'IRAN

En Iran, la subvention des produits alimentaires de base fait partie d'une longue tradition de politique de prix à la consommation. Un des objectifs majeurs de cette politique est de maintenir à un niveau modeste les prix alimentaires pour les consommateurs. Parmi les produits subventionnés, l'on trouve la farine de blé et le pain, le sucre, le riz, les produits laitiers, la viande, le thé et l'huile de table.

Le programme de subventions alimentaires iranien s'adresse à toutes les classes socioéconomiques rurales et urbaines. Ce programme de subvention non ciblé entraîne peu de coûts administratifs, mais il implique des coûts fiscaux élevés pour le gouvernement. En 1997 par exemple, le coût des subventions alimentaires représentait presque 6 % du produit intérieur brut (PIB), au prix courant. Environ 64 % de l'aide a été dirigée vers les populations urbaines et le reste vers les populations rurales.

La majeure partie du budget de subvention alimentaire (75 % en 1997) a été consacrée à la farine de blé, pour maintenir le pain à un prix modique. Pour y parvenir, le gouvernement achète aux agriculteurs locaux leur production de blé à un cours conventionné, révisé chaque année par le Conseil économique national, et il la vend aux boulangeries à un prix beaucoup plus bas. En 1997 par exemple, le gouvernement a payé 480 rials le kg de blé au producteur local, et l'a fourni aux boulangeries au prix de 40 rials le kg (moins d'un dixième du prix payé aux producteurs).

En raison des coûts élevés du système généralisé de sub-

vention alimentaire, le gouvernement étudie maintenant la mise en place d'un système de subvention alimentaire, plus efficient, par le biais de l'autociblage.

TUNISIE

Depuis 1970, le gouvernement tunisien subventionne la consommation de produits alimentaires de base. Dès les années 1980, le système de subvention généralisé s'est avéré très coûteux, représentant 4 % du PIB et 10 % des dépenses totales du gouvernement. L'ampleur et la hausse des coûts du programme, combinées à un taux de perte important en direction des non-nécessiteux, ont rendu urgente la révision du système de subvention généralisé.

Le gouvernement a mis en place un programme de réformes prévoyant : l'amélioration de l'intervention ciblée en direction des pauvres ; l'ajustement graduel des prix pour réduire et éliminer progressivement les subventions sur certains produits (comme les aliments pour animaux) ; la réduction des coûts inutiles de production et de distribution pour les produits subventionnés.

Le gouvernement a adopté une politique pour promouvoir l'autociblage par le biais d'une différenciation de qualité. Ceci implique l'examen de données relatives aux dépenses des ménages, pour déterminer s'il existe des différences de consommation significatives entre les différents groupes de revenus. Ainsi, si les pauvres consomment un panier alimentaire différent des consommateurs plus riches, l'on pourra choisir de subventionner le panier des pauvres, pour se concentrer sur les produits (inférieurs) que les consommateurs plus riches jugeront peu attractifs, comparés à d'autres produits existants, de meilleure qualité.

Cette approche de «produits supérieurs» permet la mise à disposition sur le marché, à des prix plus élevés, d'autres produits, de qualité différente, pour les consommateurs pouvant se les procurer. L'on assistera alors à une modification de la demande de la part des ménages plus aisés qui, par conséquent, consommeront moins de produits sub-

ventionnés. Avec ce type de stratégie d'autociblage, les produits alimentaires subventionnés restent à la disposition de tous, mais sont sélectionnés, de manière à dissuader les riches de les consommer.

Dès 1993, le programme tunisien de réforme par l'autociblage, avait déjà réduit de manière notable les coûts d'en-

semble et les dépenses gouvernementales. La réforme a également été efficace sur le plan de l'équité : dans le cadre d'un programme généralisé de subvention, davantage de bénéficiaires, en termes absolus, étaient transférés aux riches plutôt qu'aux pauvres alors que l'autociblage permet aux pauvres de bénéficier plus des aliments subventionnés que les riches.

Annexe 2. Approvisionnement en eau : entre fourniture universelle et subventions ciblées

Les subventions pour l'approvisionnement en eau représentent un instrument de politique sociale pouvant faire partie des stratégies de lutte contre la pauvreté, comme au Honduras et au Sri Lanka (Komives *et al.* 2007). Elles permettent d'augmenter le revenu disponible des ménages (devenant alors des politiques redistributives) et de rendre ces services accessibles aux plus pauvres (répondant à l'objectif de réduction de la pauvreté dans son aspect multidimensionnel).

Ces subventions sont multiples et recouvrent l'ensemble des mécanismes de ciblage :

- elles peuvent être liées à un niveau de service et représentent ainsi un dispositif d'autosélection par la qualité (il s'agit de bornes fontaines le plus souvent, voir de réseau à faible pression ou à distribution intermittente) ;
- elles peuvent être associées à la mise en place des raccordements à domicile et être ciblées sur des zones géographiques ou des types de quartier ou de logement ;
- elles peuvent être associées aux consommations par le biais des structures tarifaires (dans ce cas, le mode de ciblage peut être basé sur l'autosélection par la quantité, sur le lieu de résidence ou sur des caractéristiques individuelles).

Un ciblage sur la quantité peut également être combiné avec un ciblage géographique ou individuel.

Peu de pays mettent en œuvre une politique sectorielle ou sociale dans laquelle un accès universel à l'eau est assuré (à l'instar de l'Afrique du sud avec le *National Water Act*), mais les subventions implicites pour les ménages distribuées sous forme de tarifs restant en-deçà des coûts d'exploitation, sont très répandues et de ce fait quasi universelles pour les ménages ayant accès aux réseaux d'approvisionnement. A partir d'une étude de *Global Water*

Intelligence effectuée sur 132 villes importantes, Komives *et al.* (2005) estiment que la majorité des opérateurs d'eau et d'assainissement ne recouvrent pas leurs coûts d'exploitation et d'investissement (40 % ne recouvrent pas leurs coûts d'exploitation, ce qui est le cas dans la majorité des villes d'Asie). Les dépenses publiques correspondantes peuvent être conséquentes à l'échelle nationale (bien que moins importantes que celles liées à l'énergie). Elles atteignent par exemple 0,5 % du PIB en Inde.

Si ces subventions sont justifiées, principalement par le fait de permettre un accès à une quantité d'eau minimum, à un prix abordable pour les plus pauvres, elles sont très critiquées, dans la mesure où elles restent souvent implicites, et ne permettent pas aux opérateurs ou régies d'assurer une maintenance suffisante des réseaux ou d'investir dans de nouveaux réseaux. Les ménages les plus pauvres restent, de ce fait, majoritairement exclus de l'accès à l'eau et des subventions qui y sont liées. Ces critiques conduisent à envisager des modes de ciblage plus explicites et plus performants.

Gómez-Lobo et Contreras (2003) comparent les systèmes ciblés de subvention en eau chilien et colombien, tous deux destinés aux ménages pauvres. Le premier, datant de 1990, utilise un ciblage par *proxy-means testing*. Il est généralement retenu comme l'exemple type des subventions ciblées dans le secteur de l'eau. Il a été mis en place pour compenser les augmentations de tarifs, lors de la réforme sectorielle, et couvrait 13,3 % des ménages en 1998, identifiés à partir d'un score utilisé par l'ensemble des services sociaux. Les ménages éligibles bénéficient d'un niveau de subvention fixé par région, dans la limite de 15 m³/mois, dont le financement est assuré par l'Etat. Le système colombien a recours à un ciblage géographique. Il est basé sur des strates d'habitat (six strates sont définies dans chaque municipalité). Les ménages des trois premières strates bénéficient de 50 %,

40 % et 15 % de subvention, les deux dernières strates contribuent au financement de ces subventions.

Gómez-Lobo et Contreras reconnaissent que le système individuel chilien cible plus efficacement les ménages pauvres que le ciblage géographique colombien. Ils montrent cependant, que la distribution des subventions, en termes de transferts monétaires, est équivalente pour la population appartenant aux trois premiers déciles de revenus, dans les deux programmes (les 30 % les plus pauvres reçoivent environ 45 % des subventions), et que l'impact sur la réduction de la pauvreté est équivalent. L'approche retenue pour cette analyse est basée sur les courbes de concentration et permet de s'intéresser aux deux types d'erreur, le programme chilien générant de fortes erreurs d'exclusion (seulement 27 % des ménages du premier décile bénéficient de la subvention, contre 23 % dans le second) alors que le programme colombien inclut de nombreux ménages non pauvres (75 % des ménages des déciles 6 à 9, et 32 % du décile le plus riche sont éligibles).

Bien qu'en Colombie le financement soit théoriquement assuré par des subventions croisées provenant des ménages les plus favorisés, seul 1 % des ménages contribue positivement à ces subventions, le complément provenant alors de transferts nationaux ou provinciaux. Ainsi, du fait d'une mauvaise classification des ménages dans les strates, la majorité des ménages est bénéficiaire d'une subvention pour l'eau et le système colombien impose une charge fiscale forte à l'ensemble de la population. Inversement, le budget alloué au système chilien est restreint, mais la majeure partie des ménages des premiers quintiles est exclue de la subvention et doit payer sa consommation en eau à un prix reflétant son coût, soit deux à trois fois plus chers en 1998 qu'en 1989, suite à la réforme. Gómez-Lobo et Contreras s'interrogent sur l'amplitude des erreurs d'exclusion du système chilien (l'éligibilité est revue tous les 3 ans). Outre l'élargissement du programme, ils recommandent d'attribuer un niveau de subvention lié au score du ménage, plutôt qu'un niveau fixe pour tous les ménages éligibles.

Komives *et al.* (2005) comparent 13 systèmes de subventions pour l'eau, sur la base de l'indicateur de performance de Coady *et al.* (2004), présenté dans l'annexe 3, en divi-

sant la part de subvention²⁷ allant aux 40 % les plus pauvres, par la proportion que représentent ces pauvres dans la population, et mettent en évidence la régressivité des structures tarifaires basées sur les quantités (les quatre exemples analysés présentent une performance du ciblage de 0,24 à 0,83). Le ciblage géographique produit des résultats mixtes (de 0,6 à 1,42), alors que le ciblage sur les revenus ou un indicateur composite, est presque toujours progressif et comparable à la performance d'autres programmes sociaux à ciblage individuel. Cependant, il s'accompagne d'une forte augmentation des erreurs d'exclusion. La simulation effectuée pour la ville de Kathmandu (Népal), voit l'indicateur passer de 0,66 avec un tarif progressif à 0,90 avec un ciblage individuel, les erreurs d'exclusion passant elles de 53 % à 73 % des ménages des deux premiers quintiles. L'exemple extrême concerne le Cap-Vert où l'indicateur passe de 0,24 à 1,39 avec un ciblage individuel (soit un ciblage considéré comme performant par les auteurs), mais avec une exclusion de 98 % des ménages pauvres ! Seuls trois cas étudiés associent une performance progressive ou neutre avec une exclusion réduite (Venezuela, Colombie et Nicaragua, tous trois combinant un tarif progressif et un ciblage géographique), les taux de couverture des ménages étant élevés. En dehors de ces trois cas, il apparaît une corrélation entre la performance de l'indicateur et l'erreur d'exclusion (Komives *et al.*, 2005, p. 111) : plus les pauvres sont exclus des subventions (parce qu'ils n'ont pas accès au réseau ou qu'ils ne bénéficient pas des subventions à la consommation), plus les subventions distribuées sont concentrées vers les (quelques) ménages pauvres bénéficiaires, en limitant les erreurs d'inclusion. Komives *et al.* recommandent ainsi de recentrer les programmes de subventions sur les raccordements, de manière universelle lorsque les ménages non raccordés sont les plus pauvres, ou par l'intermédiaire d'un ciblage géographique ou individuel. Angel-Urdinola et Wodon (2007) montrent, en utilisant le même indicateur, que l'extension des services au Nicaragua, entre 2001 et 2005, a amélioré la performance du ciblage des subventions de 26 %, en dehors de Managua (où la couverture a peu changé), sans modification des structures tarifaires.

²⁷ La subvention est calculée comme la différence entre le coût d'approvisionnement en eau et la facture payée par le ménage.

Annexe 3. Les indicateurs d'efficacité du ciblage²⁸

L'objectif à atteindre en ciblant les politiques de lutte contre la pauvreté est d'allouer les ressources aux pauvres exclusivement. Dans la réalité, l'imperfection de l'information rend impossible l'atteinte totale de cet objectif puisque l'identification des pauvres comporte une inévitable marge d'erreurs qui sont de deux ordres : les erreurs d'inclusion (type I) qui consistent à identifier comme pauvres des non pauvres, les erreurs d'exclusion (type II) par lesquelles des pauvres sont exclus de la population bénéficiaire du programme. L'efficacité du ciblage est généralement définie comme sa capacité à minimaliser ces deux types d'erreurs. Un ciblage parfaitement efficace n'exclut aucun pauvre et n'inclut aucun non pauvre. Un ciblage inefficace est celui qui ne permet pas d'atteindre plus de pauvres qu'une même politique non ciblée (politique identique, à la seule différence que l'allocation des ressources se fait de manière aléatoire ou universelle).

Selon Cornia et Stewart (1995) une bonne mesure de l'efficacité du ciblage doit permettre de refléter de façon synthétique sa capacité à limiter à la fois les erreurs d'inclusion et d'exclusion. La question de savoir quel poids donner à chacune de ces erreurs, est difficile à trancher car elle dépend des priorités que se sont fixés les initiateurs du programme, les décideurs politiques et, plus généralement, la société.

Galasso et Ravallion (2005) proposent une mesure de la performance du ciblage construite sur ce principe qu'ils nomment le différentiel de ciblage (*targeting differential*). C'est la différence entre le taux de participation des pauvres au programme et celui des non pauvres :

Indicateur 1 : Différentiel de ciblage
$$TD = \frac{P^B}{P} - \frac{NP^B}{NP}$$

Cette mesure est comprise entre -1, cas où tous les non pauvres, uniquement, bénéficient du programme et 1, cas du ciblage idéal où les erreurs d'inclusion et d'exclusion sont nulles. Elle donne un poids équivalent aux erreurs d'inclusion et à celles d'exclusion. Cette mesure a l'avantage d'être facilement interprétable et de donner une vision claire des priorités qu'elle donne à chaque type d'erreur, dans l'évaluation du ciblage.

Cependant, la simple prise en compte des erreurs d'inclusion et d'exclusion ne suffit pas à comparer les performances de différents ciblagés (Coady, Grosh et Hoddinott 2004a). La mesure de la performance du ciblage doit également prendre en compte la distribution du montant des transferts perçus par les bénéficiaires du programme. En effet, l'impact d'un programme sur la réduction de la pauvreté dépend de la capacité du ciblage à atteindre les pauvres mais aussi à transférer aux pauvres un montant suffisant pour les sortir de la pauvreté. Un ciblage est donc d'autant plus réussi que les plus pauvres perçoivent les transferts les plus conséquents.

Pour prendre en compte la distribution des montants des transferts selon le niveau de pauvreté de la population, la littérature propose trois indicateurs construits à partir de la courbe de concentration des transferts, c'est-à-dire la courbe représentant la part des transferts cumulés allant aux des plus pauvres de la population.

Le premier de ces indicateurs est la part des transferts allant aux des plus pauvres de la population, par exemple

²⁸ Dans cette annexe, les notations correspondent à celles définies dans la partie 2.1.

la part des transferts allant aux 20 % ou aux 40 % les plus pauvres. Cet indicateur est de loin le plus utilisé dans les études empiriques, comme l'ont constaté Grosh (1994, 1995) et Coady, Grosh et Hoddinott (2004a, 2004b) dans leurs méta-analyses des programmes ciblés de lutte contre la pauvreté. En définissant comme le montant des transferts allant aux pauvres et l'ensemble des transferts alloués par le programme, cet indicateur peut être défini de la manière suivante :

Indicateur 2 : Part des transferts allant aux pauvres $Part = \frac{S^P}{S^N}$

Coady, Grosh et Hoddinott (2004a) proposent, dans leur étude intitulée « *Targeting of Transfers in Developing countries: Review of Lessons and Experience* », un troisième indicateur qui est une variante du précédent : la part normalisée des transferts perçus par les des plus pauvres de la population. Elle est égale à la part des transferts allant aux les plus pauvres divisée par leur proportion dans la population :

Indicateur 3 : Part normalisée des transferts allant aux pauvres $PartN = \frac{S^P / S^N}{P / N}$

Selon ces auteurs, cet indicateur s'interprète comme le rapport entre le résultat observé du ciblage et le résultat d'un transfert « neutre », c'est-à-dire un transfert universel où chaque personne de la population bénéficie d'un même montant de transfert, quel que soit son niveau de vie, ou encore d'un transfert alloué de manière aléatoire. Par exemple, si les 40 % des individus se situant en bas de la distribution du revenu reçoivent 60 % des transferts, la part normalisée des transferts vaut $60/40=1,5$, c'est-à-dire que les personnes ciblées reçoivent en moyenne 50 % plus de transferts que dans le cas d'une politique de redistribution universelle ou aléatoire. Ainsi, une valeur supérieure à 1 signifie une allocation des transferts « progressive » et une valeur inférieure à 1 une allocation « régressive », 1 étant équivalent à une allocation universelle ou neutre. Ravallion (2007) conteste cette interprétation dans la mesure où, si cet indicateur est proche de 1, cela ne traduit pas forcément une allocation des transferts proche d'une allocation uniforme. Par exemple, un indicateur égal à 1 s'observe si la part des transferts allant aux pauvres est égale à la proportion de pauvres dans la population mais que tous les transferts

aux pauvres ne vont qu'à un seul pauvre. Il vaut encore 1 si toute la population est pauvre, quelle que soit ensuite l'allocation des transferts. Pour Ravallion, il est, par conséquent, critiquable d'utiliser un tel indicateur pour lequel la référence a une interprétation ambiguë.

Une faiblesse importante des trois précédents indicateurs est qu'ils ne permettent pas de juger de l'allocation des transferts selon la distribution des revenus parmi les pauvres, ni de façon plus générale, selon l'ensemble de la distribution des revenus. Il est, en effet, souhaitable de préférer, parmi deux programmes ayant la même part d'erreur d'inclusion et d'exclusion, celui qui inclut des non pauvres se situant à la frontière de la ligne de pauvreté à celui qui inclut les non pauvres se situant à l'extrême de la courbe de distribution. De même, l'on peut préférer un programme qui atteint les plus pauvres des pauvres à celui qui touche les moins pauvres des pauvres, bien que ceci n'ait pas la même incidence sur l'évolution du taux de pauvreté. La littérature propose un quatrième indicateur qui permet de prendre en compte l'ensemble de la distribution de revenu de la population : l'indice de concentration (CI), indicateur largement utilisé dans les études d'incidence fiscale. Cet indicateur est égal à l'aire qui se situe entre la courbe de concentration des revenus et la droite pour laquelle chaque personne de la distribution reçoit le même montant de transfert.

Indicateur 4 : Indice de concentration $CI = 2 \int_0^1 C(p) dp - 1$

Cet indicateur est compris entre -1, valeur pour laquelle la personne la plus riche de la distribution perçoit à elle seule tous les transferts, et 1, valeur pour laquelle le plus pauvre de la distribution perçoit tous les transferts. Cet indicateur se retrouve beaucoup moins fréquemment dans la littérature empirique, sûrement parce qu'il nécessite une plus importante collecte d'informations et que son interprétation est moins simple que celle des trois précédents indicateurs.

Bien que les indicateurs 2, 3 et 4 soient construits à partir de la courbe de concentration, ils peuvent conduire, comme le montre Ravallion, à classer différemment plusieurs programmes ciblés de réduction de la pauvreté. En reprenant l'exemple de Ravallion, l'on cherche à classer deux pro-

grammes visant à réduire la pauvreté dans les villes A et B, et qui donnent, à chaque personne bénéficiaire du programme, le même montant de transferts. Les villes A et B se distinguent par leur taux de pauvreté : il est plus élevé dans la ville A (50 %) que dans la ville B (10 %). Le programme dans la ville A alloue l'ensemble des transferts aux 20 % les plus pauvres de la distribution de revenu (seuls les plus pauvres des pauvres sont couverts), celui dans la ville B aux 40 % les plus pauvres (les plus pauvres des non pauvres sont également couverts). Selon les indicateurs 2 et 4, le ciblage dans la ville A est plus performant que celui dans la ville B puisque la part des transferts allant aux pauvres (indicateur 2) vaut 100 % dans la ville A (tous les transferts sont alloués à des pauvres) et 25 % dans la ville B ($0,1/0,4=0,25$) et que l'indice de concentration vaut 0,8 dans A et 0,6 dans B. En revanche, selon l'indicateur 3, la part normalisée des transferts allant aux pauvres, le ciblage dans la ville B est meilleur que celui dans la ville A, la part valant 2,5 ($0,25/0,1$)=2,5 dans B et 2 dans A ($1/0,5$)=2.

Une autre faiblesse de ces trois derniers indicateurs, non la moindre, il est très difficile de savoir quel poids est donné aux erreurs d'inclusion (des non pauvres bénéficiant du programme), par rapport aux erreurs d'exclusion (des pauvres ne bénéficiant pas du programme). Ces trois indicateurs peuvent s'exprimer soit comme fonction de l'erreur de type I, soit comme fonction de l'erreur de type II, mais le poids donné à chacune de ces deux erreurs (Ravallion 2007) ne peut être déterminé que de façon empirique. Ceci est très gênant lorsqu'il s'agit, à partir de ces indicateurs, de dégager les bonnes et mauvaises pratiques en termes de ciblage, ne sachant pas si, dans les critères de choix la priorité est donnée plutôt aux économies budgétaires réalisées par le ciblage du fait d'un moindre gaspillage des ressources (erreur d'inclusion) ou si, au contraire, l'on privilégie la couverture par le programme de la population ciblée (erreur d'exclusion) et donc l'impact du programme en termes de réduction de la pauvreté, sachant que ces deux objectifs sont souvent antinomiques. Castañeda et Lindert (2005) dans une étude comparant l'efficacité du ciblage de six programmes d'Amérique latine et des Etats-Unis montrent que la part normalisée des transferts allant aux pauvres peut être très élevée (relativement aux programmes évalués par Coady, Grosh et Hoddinott), alors

que la couverture par le programme des pauvres est très faible. C'est le cas du programme chilien « *Ficha CAS* » où la part normalisée est autour de 3 alors que le programme atteint moins de 30 % des pauvres, ou encore le programme brésilien *Bolsa Escola*, pour lequel le critère d'efficacité du ciblage défini par Coady, Grosh et Hoddinott, est proche de 2, alors que seuls 27 % des pauvres en bénéficient. A l'inverse, le programme mexicain *Oportunidades* a, à la fois, une part normalisée élevée (2,9) et un taux de couverture plus satisfaisant (60 % des pauvres bénéficient du programme).

Ravallion (2007) cherche à évaluer, dans le cas particulier du programme chinois *Di Bao*, dans quelle mesure les indicateurs 2, 3 et 4, présentés plus haut, prennent en compte les erreurs d'inclusion et d'exclusion (rappelons que l'indicateur 1 donne un poids équivalent à chacune des deux erreurs). Le programme *Di Bao* consiste à transférer aux ménages urbains en-dessous d'une certaine ligne de pauvreté, un montant leur permettant de sortir de la pauvreté. Ravallion utilise le fait que le programme est mis en place de manière indépendante dans chaque municipalité, les autorités municipales ayant un pouvoir important sur la détermination, pour leur ville, de la ligne de pauvreté, du montant global des transferts et de la mise en œuvre du programme. Il calcule pour les 35 villes principales chinoises, les indicateurs d'efficacité du ciblage 2, 3 et 4. La grande variance obtenue pour ces indicateurs, entre les villes, permet de régresser chaque indicateur sur une mesure des erreurs d'inclusion (NP^B/NP) et des erreurs d'exclusion (P^{NB}/P). Ravallion montre ainsi que pour les trois indicateurs calculés à partir de la courbe d'efficacité, la mesure des erreurs d'exclusion n'a pas d'effet significatif sur ces indicateurs²⁸, alors que la mesure des erreurs d'exclusion a un effet négatif important et significatif sur la part des transferts allant aux pauvres (indicateur 2) et sur l'indice de concentration (indicateur 4). Il montre, en outre, qu'aucun des trois indicateurs construits à partir de la courbe de concentration, n'est corrélé avec le taux de couvertu-

²⁸ Cependant, ce résultat n'est pas robuste au choix de normalisation des erreurs de type I et II.

re des pauvres, alors que cette corrélation est très forte pour le différentiel de ciblage (indicateur 1).

Ainsi, il semblerait que les résultats obtenus à partir des méta-analyses (Grosh 1994 et 1995 et Coady, Grosh et Hoddinott 2004a et 2004b) sur les déterminants d'un bon ou d'un mauvais ciblage, soient basés sur des critères qui privilégient fortement la rationalisation des dépenses des programmes à travers le contrôle des erreurs d'inclusion, plutôt que la couverture des pauvres, par le programme. Nous pouvons alors nous demander dans quelle mesure ces indicateurs reflètent l'impact du ciblage sur la pauvreté. Toujours à partir des données sur le programme chinois *Di Bao*, Ravallion cherche à évaluer la façon dont les quatre indicateurs d'efficacité du ciblage rendent compte de la réduction de la pauvreté générée par le programme.

Pour chaque ville, il calcule la variation du nombre de pauvres, avant et après la mise en place du programme, et régresse les quatre indicateurs sur cette variation. Là encore, il n'apparaît aucune corrélation significative entre la réduction de la pauvreté et les trois indicateurs construits à partir de la courbe de concentration. Ravallion montre, en outre, que plus les villes ont limité les erreurs d'inclusion, moins elles ont réduit la pauvreté. A l'inverse, plus les erreurs d'exclusion sont réduites et plus le programme permet une diminution conséquente de la pauvreté. Ainsi, il semblerait que la très faible capacité des indicateurs basés sur la courbe de concentration, à refléter l'impact du ciblage sur la réduction de la pauvreté, provienne de leur très faible association avec la couverture des pauvres par le programme (voire même à une corrélation négative dans certains cas).

Bibliographie

- Ahmed, A. and H. Bouis (2002), "Weighing what's Practical: Proxy Means Testing for Targeting Food Subsidies in Egypt" *Food Policy*, No 27.
- Alderman, H. (2002), "Do Local Officials Know Something We don't? Decentralization of Targeted Transfers in Albania", *Journal of Public Economics*, N° 83.
- Anand, S. and R. Kanbur (1990), "Public Policy and Basic Needs Provision: Intervention and Achievement in Sri Lanka", in Jean Dreze and Amartya Sen, Eds, *The Political Economy of Hunger*, Vol. 3, *Endemic Hunger*. Oxford.
- Angel-Urdinola, D. and Q. Wodon (2007), "Does Increasing Access to Infrastructure Services Improve the Targeting Performance of Water Subsidies?" *World Bank Working Paper*, Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1133125>.
- Araujo, C. M., F. H. G. Ferreira, P. Lanjouw and B. Ozler (2008), "Local Inequality and project choice: Theory and evidence from Ecuador", *Journal of Public Economics*, No 92.
- Backer, J. and M. Gosh (1994), "Poverty Reduction Through Geographical Targeting: How Well Does it Work?" *World Development*, 22(7).
- Barrett, C. B. (2002), "Food Aid Effectiveness: It's the Targeting, Stupid!", *Cornell University Applied Economics and Management Working Paper*, N° 2002-43.
- Barrett, C. B. and D. C. Clay (2003), "How Accurate is Food-For-Work Self-Targeting in the Presence of Imperfect Factor Markets? Evidence from Ethiopia », *Journal of Development Studies*, 39(5).
- Bardhan, P. and D. Mookherjee (2006), "Pro-Poor Targeting and Accountability of Local Governments in West Bengal", *Journal of Development Economics*, No 79.
- Besley, T. and R. Kanbur (1993), "The Principles of Targeting", *World Bank*, N° 67-90, In Michael Lipton and Jacques Van Der Gaag (Eds), *Including the Poor*, Washington D.C.
- Bigman, D., S. Dercon, D. Guillaume and M. Lambotte (1998), "Community Targeting for Poverty Reduction in Burkina Faso", Center for Economic Studies, *Discussions Paper Series (DPS)* 99.10.
- Bigman, D. and H. Fofack (2000), "Geographical Targeting for Poverty Alleviation, an Introduction to the Special Issue", *The World Bank Economic Review*, Vol. 14.

- Caldés, N., D. Coady and J. A. Maluccio (2004), "The Cost of Poverty Alleviation Transfer Programs: a Comparative Analysis of Three Programs in Latin America" *FCND discussion paper*, No 174, IFPRI, Washington D.C.
- Castañeda, T. and K. Lindert (2005), "Designing and Implementation Household Targeting Systems: Lessons from Latin American and The United States", *World Bank Social Protection Discussion Paper Series*, No 0526.
- Coady, D., M. Grosh and J. Hoddinott (2004a), *Targeting of Transfers in Developing countries: Review of Lessons and Experience*, World Bank, Washington D.C.
- Coady, D., M. Grosh and J. Hoddinott (2004b), "Targeting Outcomes Redux", *World Bank Research Observer*, 19(1).
- Coady, D., M. Grosh and J. Hoddinott (2003), "Targeted Anti-poverty Interventions: A Selected Annotated Bibliography", *International Food Policy Research Institute*, mimeo.
- Conning, J. and M. Kevane (2002), "Community-Based Targeting Mechanisms for social Safety Nets: A Critical review", *World Development*, Vol 30, 3.
- Cornia, G. and F. Stewart (1995), "Two errors of targeting", In Van de Walle D. and K. Nead (Eds), *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Datt, G. and M. Ravallion (1995), "Is Targeting through a Work Requirement Efficient? Some Evidence for rural India", in Van de Walle D. and Nead K. (Eds), *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Datt, G. and M. Ravallion (1994), "Transfer Benefits from Public Works Employment: Evidence for Rural India", *Economic Journal*, 104(427).
- Deaton, A. (1992), *Understanding Consumption*, Oxford University Press, Oxford.
- Dreze, J. and A. Sen (1989), *Hunger and Public Action*, Clarendon, Oxford.
- Duclos, J. Y. (1995), "Modelling the take-up of state support", *Journal of Public Economics*, No 58.
- Duflo, E. (2000), "Child Health and Household Resources in South Africa: Evidence from the Old Age Pension Program", *American Economic Review*, vol. 90.
- Elbers, C., T. Fujii, P. Lanjouw, B. Ozler and W. Yin (2004), "Poverty Alleviation through Geographic Targeting: How much does Disaggregation Help?", *World Bank Policy Research Working Paper*, No 3419.
- FAO (2003), « Ciblage et amélioration de la nutrition : moyens d'améliorer le statut nutritionnel », *division de l'Alimentation et de la Nutrition*, Rome.

- Galasso, E. and M. Ravallion (2005), "Decentralized Targeting of an Antipoverty Program", *Journal of Public Economics*, No 89.
- Gelbach, J. and L. Pritchett (1997), "More for the Poor is Less for the Poor. The Politics of Targeting.", *World Bank Policy Research Working Paper*, No 1799.
- Gomez-Lobo, D. and D. Contreras (2003), "Water Subsidy Policies: A Comparison of the Chilean and Colombian Schemes", *The World Bank Economic Review*, Vol. 17, No 3.
- Grosh, M. (1995), "Toward Quantifying the Trade-Off: Administrative Costs and Incidence in Targeted Programs in Latin America", in Van de Walle D. and K. Nead, (Eds) *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Grosh, M. (1994), *Administering Targeted Social Programs in Latin America: from Platitudes to Practice*, World Bank, Washington D.C.
- Grosh, M. (1992), "The Jamaican Food Stamp Program: A Case Study in Targeting." *Food Policy*, No 17(1).
- Hentschel, J., J. Lanjouw, P. Lanjouw and J. Poggi (1998), "Combining Census and Survey Data to Study Spatial Dimensions of Poverty", *World Bank Policy Research Working Paper*, No 1928.
- Houssou, N., M. Zeller, G. Alcaraz, S. Schwarze and J. Johannsen (2007), "Proxy Means Tests for Targeting the Poorest Households: Applications to Uganda".
- IFPRI (2002), "Sistema de Evaluación de la Fase Piloto de la Red de Protección Social de Nicaragua: Evaluación de Impacto", *Informe Preliminar al Comité Asesor Externo*.
- Johannsen, J. (2006), "Operational Poverty Targeting In Peru – Proxy Means Testing with Non-Income Indicators", *United Nations Development Programme Working Paper*, No 30.
- Komives, K., J. Halpern, V. Foster and Q. Wodon (2005), "Water, Electricity and the Poor: who Benefits from Utility Subsidies". *Directions for Development*, The World Bank.
- Komives, K., J. Halpern, V. Foster, Q. Wodon and R. Abdullah (2007), "Utility Subsidies as Social Transfers: An Empirical Evaluation of Targeting Performance", *Development Policy Review*, 2007, No 25(6).
- Kraybill, D. and B. Bashaasha (2006), "The Potential Gains from Geographical Targeting of Anti-Poverty Programs in Uganda", *African Journal of Agricultural and Resource Economics*, Vol. 1, No 1.
- Lanjouw, P., B. Milanovic and S. Paternostro (1998), "Poverty and the Economic Transition: how do Changes in Economies of Scale Affect Poverty Rates for Different Households?" *World Bank Policy Research Working Paper*, No 2009.
- Lipsky, M. (1980), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation, New York.

- Lorge Rogers, B. and J. Coates (2002), "Food-Based Safety Nets and Related Programs", *Social Protection Discussion Paper Series*, No0225, The World Bank.
- Maluccio, J. (2008), "Household Targeting in Practice-The Nicaraguan Red de Protección Social", *Middlebury College Economics Discussion Paper*.
- Moore, M. and V. Jadhav, (2006) "The Politics and Bureaucrats of Rural Public Works: Maharashtra's Employment Guaranteed Scheme", *Journal of Development Studies*, No 42:8.
- Murgai, R. and M. Ravallion (2005), "Is a Guaranteed Living Wage a Good Antipoverty Policy?", *Policy Research Working Paper*, No 3640, World Bank, Washington D.C.
- Ravallion, M. (2007), "How Relevant is Targeting to the Success of an Antipoverty Program?", *World Bank Policy Research Working Paper*, No 4385.
- Ravallion, M. (1993), "Poverty Alleviation Through Regional Targeting: a Case Study of Indonesia, in *the Economics of Rural Organization: Theory, Practice and Policy*", Eds. Braveman A., K., Hoff and J., Stiglitz World Bank and Oxford University Press.
- Ravallion, M. (1992), "Poverty Comparisons A Guide to Concepts and Methods, Living Standards Measurement Study", *Working Paper 88*, World Bank, Washington D.C.
- Ravallion, M. and Q. Wodon (1997), "Poor Areas or Only Poor People?", *World Bank Policy Research Working Paper*, No 1798.
- Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge Mass, Harvard University Press. Traduction française : 1987, *Théorie de la justice*, Le Seuil, Paris.
- Rosa, S., A. Leatt and K. Hall (2005), "Does the Means Justify the End? Targeting the Child Support Grant", In Leatt, A. & Rosa, S. Eds. *Towards a Means to Live: Targeting Poverty Alleviation to Make Children's Rights Real*, Children's Institute, University of Cape Town, Cape Town.
- Schady, N. (2002), "Picking the Poor: Indicators for Geographical Targeting in Peru", *Review of Income and Wealth Series* 48, No 3.
- Sen, A. (1995), "The Political Economy of Targeting" In Van de Walle D. and K. Nead (Eds.) *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Sen, A. (1993), *Ethique et économie et autres essais*, PUF, Paris. – Traduction de *On Ethics and Economics*, Blackwell Publishers, 1991, Oxford.
- Sen, A. (1983), "Development: Which Way Now?", *The Economic Journal* 93, No 372.

- Simler, I., and V. Nhate (2005), "Poverty, Inequality and Geographic Targeting: Evidence from Small-Area Estimates in Mozambique", *FCND Discussion Paper*, No 192.
- Skocpol, T. (1991), Targeting Within Universalism: Politically Viable Policies to Combat Poverty in the United States, in Jencks C. and P. E. Peterson (dir.), *The Urban Underclass*, Brookings Institution, Washington D.C.
- Skoufias, E. and D. Coady (2007), "Are the Welfare Losses from Imperfect Targeting Important?", *Economica*, No 74.
- Skoufias, E. and S.W. Parker (2001), "Conditional Cash Transfers and their Impact on Child Work and Schooling: Evidence from the PROGRESA Program in Mexico", *FCND Discussion Paper No. 123*, IFPRI, Washington D.C.
- Smith, W.J. and K. Subbarao (2003), "What Role for Safety Nets in Very Low Income Countries?" *The World Bank, Washington D.C.*
- Smolensky, E., S. Reilly and E. Evenhouse (1995), "Should Public Assistance be Targeted?", *Journal of Post Keynesian Economic*, No 18.
- Stifel, D.C. and H. Alderman (2005), "Targeting at the Margin: the 'Glass of Milk' Subsidy Programme in Peru", *The Journal of Development Studies*, Vol. 41, No 5.
- Tuck, L. and K. Lindert (1996), "From Universal Food Subsidies to a Self-Targeted Program: A Case Study in Tunisian Reform", *The World Bank Discussion Paper*, No 351, Washington D.C.
- Van de Walle, D. (1998), "Targeting revisited", *The World Bank Research Observer*, No 13(2).
- Weisbrod, B. (1970), "Collective Action and the Distribution of Income: A Conceptual Approach", in Haverman R.H. and J. Margolis (Eds.) *Public Expenditure and Policy Analysis*, Markham, Chicago.

Série Documents de travail / Working Papers Series

- N° 1 *A Poverty Forecasting Tool: A Case-Study of Senegal*
Thierry Latreille, AFD - January 2005.
- N° 2 Les OMD et l'aide de cinquième génération
Jean-David Naudet, AFD - Mai 2005.
- N° 3 Biens publics mondiaux et développement : De nouveaux arbitrages pour l'aide ?
Sarah Marniesse, AFD - Septembre 2005.
- N° 4 Agir en faveur des acteurs et des sociétés fragiles. Pour une vision renouvelée des enjeux de l'aide au développement dans la prévention et la gestion des crises
Beyond the Fragile State: Taking Action to Assist Fragile Actors and Societies
Jean-Marc Châtaigner et François Gaulme, AFD - Septembre 2005.
- N° 5 La filière riz au Mali : compétitivité et perspectives de marché
Pierre Baris, Jean Zaslavsky, Serge Perrin - Septembre 2005.
- N° 6 Turquie : Risque systémique bancaire et vulnérabilités macro-financières
François-Xavier Bellocq et Vincent Caupin, AFD - Octobre 2005.
- N° 7 La Tunisie et le marché euro-méditerranéen du tourisme
Jean-Raphaël Chaponnière, CEPN et AFD et Marc Lautier, CARE, Université de Rouen - Septembre 2005.
- N° 8 Le développement, une question de chance ? A propos du rapport sur le développement dans le monde 2006
« Equité et Développement »
Development, a Question of Opportunity? A Critique of the 2006 World Development Report: Equity and Development
Jean-Pierre Cling, Denis Cogneau, Jacques Loup, Jean-David Naudet, Mireille Razafindrakoto, François Roubaud, DIAL - Septembre 2005.
- N° 9 *Aid Selectivity According to Augmented Criteria*
Jacky Amprou, AFD, Patrick Guillaumont, Sylviane Guillaumont Jeanneney, CERDI - November 2005.
- N° 10 Le Cambodge rural face à la pauvreté : contribution à la réflexion sur les dynamiques agraires et le changement social
Julien Calas, AFD Phnom-Penh - Janvier 2006.
- N° 11 Vietnam : les vulnérabilités macro-financières associées au processus d'émergence.
Vietnam: Macro-Financial Vulnerabilities Associated with the Emergence Process
François-Xavier Bellocq et Jean-Raphaël Chaponnière, AFD - Janvier 2006.
- N° 12 Chine : la croissance et ses déséquilibres
François-Xavier Bellocq et Jean-Raphaël Chaponnière, AFD - Janvier 2006.
- N° 13 Legs colonial et gouvernance contemporaine (Note de synthèse)
Jean-François Bayart, Romain Bertrand, Thornike Gordadze, Béatrice Hibou et Françoise Mengin, FASOPO (Fonds d'analyse des sociétés politiques) - Mars 2006.

- N° 14 Apprendre pour vivre et travailler : contribution du GEFOP au Rapport sur le développement dans le monde 2007 de la Banque mondiale
Learning for Life and Work : GEFOP Contribution to the World Development Report 2007
Réseau GEFOP (Synthèse rédigée par R. Walther) - Mars 2006.
- N° 15 La formation professionnelle en secteur informel (Note de problématique)
Vocational Training in the Informal Sector - Issue Paper
Richard Walther, consultant ITG - Mars 2006.
- N° 16 La formation professionnelle en secteur informel - Rapport sur l'enquête terrain au Maroc
Vocational Training in the Informal Sector - Report on the Morocco Field Survey
Richard Walther, consultant ITG - Juin 2006.
- N° 17 La formation professionnelle en secteur informel - Rapport sur l'enquête terrain au Cameroun
Vocational Training in the Informal Sector - Report on the Cameroon Field Survey
Richard Walther, consultant ITG, avec le concours d'Ewa Filipiak et de Christine Uhder, AFD - Juillet 2006.
- N° 18 Rapport sur le risque-pays du Maroc
Jérôme Sgard, Cepii et Université de Paris-Dauphine - Juin 2006.
- N° 19 La formation professionnelle en secteur informel - Rapport sur l'enquête terrain au Bénin
Vocational Training in the Informal Sector - Report on the Benin Field Survey
Richard Walther, consultant ITG, avec le concours d'Ewa Filipiak et de Christine Uhder - Juillet 2006.
- N° 20 Institutions, développement et pauvreté
Institutions, Development and Poverty
Alice Sindzingre, CNRS, EconomiX, Université Paris X-Nanterre ; School of Oriental and African Studies (SOAS), Université de Londres - Juillet 2006.
- N° 21 La formation professionnelle en secteur informel - Rapport sur l'enquête terrain au Sénégal
Vocational Training in the Informal Sector - Report on the Senegal Field Survey
Richard Walther, consultant ITG, avec le concours d'Ewa Filipiak et de Christine Uhder - Juillet 2006.
- N° 22 Les fondations philanthropiques américaines, acteurs émergents de la mondialisation et piliers du dialogue trans-atlantique.
American Philanthropic Foundations: Emerging Actors of Globalization and Pillars of the Transatlantic Dialogue
Benoît Chervalier, German Marshall Fund of the United States, et Joseph Zimet, AFD - Juillet 2006.
- N° 23 L'AFD et ses partenaires : La dimension culturelle
Philippe d'Iribarne, CEREB - CNRS - Août 2006.
- N° 24 Secteur de l'eau au Sénégal - Un partenariat équilibré entre acteurs publics et privés pour servir les plus démunis ?
Aymeric Blanc, département de la Recherche, AFD, et Cédric Ghesquières, consultant junior, AFD - Août 2006.
- N° 25 Décentralisation et politique de l'eau gratuite en Afrique du Sud: Quelle place pour le secteur privé ?
Decentralization and free water policy in South Africa: where does the private sector come in?
Aymeric Blanc, département de la Recherche, AFD, et Cédric Ghesquières, consultant junior, AFD - Août 2006.
- N° 26 L'intégration des programmes d'aide alimentaire aux politiques de développement du Niger : le cas de la crise alimentaire 2004-2005.
The Integration of Food Aid Programmes in Niger's Development Policies: the 2004-2005 Food Crisis
Dorothee Chen et Nicolas Meisel, département de la Recherche, AFD, en partenariat avec DIAL - Septembre 2006.
- N° 27 Proposition d'organisation des outils de gestion du risque de marché au bénéfice des filières cotonnières africaines
Jean Cordier, Agrocampus Rennes - Septembre 2006.

- N° 28 Les privatisations en zone franc – synthèse des travaux du groupe de travail MINEFI/AFD
Aymeric Blanc, département de la Recherche, AFD - Septembre 2006.
- N° 29 *Out of the financing trap? Financing post-conflict countries and LICUSs*
Marc Raffinot, Université-Dauphine, et Christine Rosellini, DIAL, Paris - October 2006.
- N° 30 La formation professionnelle en secteur informel - Rapport sur l'enquête terrain en Afrique du Sud
Vocational Training in the Informal Sector - Report on the South Africa Field Survey
Richard Walther, ITG Consultant, Ewa Filipiak, département de la Recherche, AFD, et Christine Uher, AFD -
Octobre 2006.
- N° 31 *The Brain Drain: What Do We Know?*
Frédéric Docquier, FNRS and IRES, Université Catholique de Louvain and World Bank - Khalid Sekkat, DULBEA,
Université Libre de Bruxelles - October 2006.
- N° 32 Les délocalisations françaises vers la Turquie
Julien Gourdon, CERDI, Université d'Auvergne - Décembre 2006.
- N° 33 Capital naturel et développement durable en Afrique
Natural Capital and Sustainable Development in Africa
Pierre-Noël Giraud, CERNA, Centre de recherche en économie industrielle, Ecole nationale supérieure des Mines
de Paris, Denis Loyer, AFD - Décembre 2006.
- N° 34 La formation professionnelle en secteur informel Rapport sur l'enquête terrain en Ethiopie
Vocational Training in the Informal Sector - Report on the Ethiopia Field Survey
Richard Walther, Consultant ITG - Novembre 2006.
- N° 35 La formation professionnelle en secteur informel Rapport sur l'enquête terrain en Angola
Vocational Training in the Informal Sector - Report on the Angola Field Survey
Richard Walther, Consultant ITG - Novembre 2006.
- N° 36 Les accords de partenariat économique : des accompagnements nécessaires
Economic Partnerships Agreements: Accompanying Measures Are Needed
Anna Lipchitz, département de la Recherche, AFD - Janvier 2007.
- N° 37 Energie du Mali, ou les paradoxes d'un « échec retentissant »
Béatrice Hibou, CNRS - CERI, Olivier Vallée, Consultant, AFD - Janvier 2007.
- N° 38 *Public Private Partnerships in Water and Electricity in Africa*
Emmanuelle Auriol, ARQADE and IDEI Toulouse Sciences Economiques, Aymeric Blanc, département de la
Recherche, AFD - January 2007.
- N° 39 *Economic Partnership Agreements and Regional Trade Flow Dynamics: The ECOWAS Case*
Benoît Faivre Dupaigre, Vanessa Alby-Flores, Borgui Yerima, Ann Vourc'h, Anna Lipchitz, Philippe Chedanne - March
2007.
- N° 40 La Régie des eaux de Phnom Penh : un modèle de gestion publique efficace
Aymeric Blanc et Alain Riès, département de la Recherche, AFD - Mai 2007.
- N° 41 Répartition des gains dans les partenariats public-privé : effets comparés des modalités d'assiette d'une redevance
de concession
Olivier Ratheaux, AFD - Juin 2007.
- N° 42 *Potential Financial Frameworks for a Sustainable UNEO*
Helle Husum, COWI, Erik Brander, COWI, Suzanne A.K. Steensen, COWI, et Emmanuelle Lachaussée, AFD - June
2007

- N° 43 La concession des aéroports de Madagascar : une privatisation en trompe-l'œil ?
Aymeric Blanc, département de la Recherche, AFD, et Olivier Gouirand, AFD - Août 2007.
- N° 44 La concession du chemin de fer du Cameroun : les paradoxes d'une réussite impopulaire
Aymeric Blanc, département de la Recherche, AFD, et Olivier Gouirand, AFD - Août 2007.
- N° 45 Analyse rétrospective de la crise alimentaire au Niger en 2005
Jean-Pierre Olivier de Sardan, LASDEL, avec la participation de M. Ali Bako, E. Guillermet, O. Hamani, Y. Issa, M. Koné et M. Moha - Septembre 2007.
- N° 46 Une nouvelle base de données institutionnelles : « Profils Institutionnels 2006 »
A new institutional database: "Institutional Profiles 2006"
Nicolas Meisel, département de la Recherche, AFD et Jacques Ould Aoudia, DGTPE - Septembre 2007
- N° 47 *Governance of Renewable Natural Resources: Concepts, Methods and Tools*
Sheila Wertz-Kanounnikoff, Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri) et Dominique Rojat, AFD - September 2007.
- N° 48 La crise de la filière coton : conséquences économiques et financières au Burkina Faso
François Xavier Bellocq et Arthur Silve, département de la Recherche, AFD - Septembre 2007.
- N° 49 *Youth and labour market in Africa (DIAL)*
Jean-Pierre Cling, Flore Gubert, Christophe J. Nordman, Anne-Sophie, DIAL - October 2007.
- N° 50 *Culture and development: a review of literature. The continuing tension between modern standards and local contexts*
Hèla Yousfi, Researcher at "Gestion et société", CNRS, Paris - November 2007.
- N° 51 Transferts et déséquilibres macroéconomiques des économies ultramarines
Philippe Jean-Pierre, université de la Réunion - Novembre 2007.
- N° 52 Eloignement, insularité et compétitivité dans les petites économies d'outre-mer
Bernard Poirine, maître de conférences d'économie à l'université de la Polynésie française - Novembre 2007.
- N° 53 Pourquoi s'ouvrir ? Contraintes et perspectives pour les économies ultramarines
Jean-Michel Salmon, maître de conférences, CEREGMIA-faculté de droit et d'économie de la Martinique, université des Antilles et de la Guyane et consultant indépendant à STRADEVCO - Novembre 2007.
- N° 54 *Regional Trade Agreements and Developing Countries: The Case of the Independent Pacific Island States*
Robert Scollay - November 2007.
- N° 55 *Corporate Social Responsibility in Turkey: Overview and Perspectives*
Naïg Cozannet, Agence Française de Développement, Helge Rieper, Frankfurt School of Management and Finance
Yekbun Gurgoz, Agence Française de Développement - December 2007.
- N° 56 Allocation géographique de l'APD française : comparaison entre la sélectivité de l'APD française totale et celle de l'Agence Française de Développement
Jacky Amprou, AFD, Carl Bernadac, AFD, Pascaline Magnes, ministère des Affaires étrangères - Novembre 2007.
- N° 57 L'aide au commerce dans les pays en développement : des articulations complexes pour une efficacité réelle
Aid for Trade in Developing Countries: Complex Linkages for Real Effectiveness
Marilyne Huchet-Bourdon, maître de conférences en économie, Agrocampus Rennes, Anna Lipchitz, économiste, département de la Recherche, AFD, Audrey Rousson, consultante, AFD - Janvier 2008.
- N° 58 La « bonne gouvernance » est-elle une bonne stratégie de développement ?
Is "Good Governance" a Good Development Strategy?
Nicolas Meisel, département de la Recherche, AFD, Jacques Ould Aoudia, Direction générale du Trésor et de la politique, économique du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi - Janvier 2008.

- N° 59 Prospective et enjeux énergétiques mondiaux - Un nouveau paradigme
World Energy Prospects and Stakes - A New Paradigm
Bernard Laponche, consultant - Janvier 2008.
- N° 60 Cycle du crédit et vulnérabilités financières : évolutions récentes dans certains pays émergents
Matteo Mogliani, Ecole d'économie de Paris - Mars 2008.
- N° 61 L'industrie égyptienne depuis le début des années 1970 : histoire d'un développement contrarié
Egyptian Industry since the Early 1970s: A History of Thwarted Development
Hélène Djoufelkit-Cottenet, département de la Recherche, AFD - Mars 2008.
- N° 62 *Africa and its Demographic Challenges: an Uncertain Future*
Patrice Vimard, Institut de recherche pour le développement (IRD) - April 2008.
- N° 63 *Comparative Fiscal Response Effects of Debt Relief: an Application to African HIPC*s
Danny Cassimon, Bjorn Van Campenhout, Institute of Development Policy and Management (IDPM), University of Antwerp, Belgium - March 2008.
- N° 64 Rente, développement du secteur productif et croissance en Algérie
Hélène Djoufelkit, économiste, Agence Française de Développement - Juin 2008.
- N° 65 Préférences commerciales et règles d'origine : conséquences des APE pour l'Afrique de l'Ouest et centrale
Olivier Cadot, université de Lausanne, CEPR, CERDI et CEPREMAP, Calvin Djiofack, CERDI, Jaime de Melo, université de Genève, CEPR et CERDI - Juin 2008.
- N° 66 *The investment climate in Egypt: Institutions or Relationships as Conditions for Sustainable Reform?*
Hèla Yousfi, Gestion et société, LISE, CNRS, John Humphrey, Institute of Development Studies, Brighton UK - June 2008.
- N° 67 *Privatisation and Regulatory Reform in the Middle East and North Africa (MEDA) Area - Telecom Case Study*
Mihoub Mezouaghi, AFD - June 2008.
- N° 68 Réduire le méthane : l'autre défi du changement climatique
Benjamin Dessus, Bernard Laponche, association Global chance - Juillet 2008.
- N° 69 La présence chinoise en Afrique de l'Ouest : le cas du Mali et du Bénin
Mathilde Dupré et Weijing Shi, Institut d'études politiques de Paris - Août 2008.
- N° 70 Pour une approche sociétale et politique du développement
Xavier Ricard Lanata, ethnologue, directeur des partenariats internationaux du Comité catholique contre la faim et pour le développement, CCFD - Septembre 2008.
- N° 71 Politique publique, stratégie des acteurs et qualité du tourisme sud-méditerranéen : apports de l'économie industrielle
Abdelhakim Hammoudi, INRA et université Paris 2 - Septembre 2008
- N° 72 L'Indonésie dix ans après la crise
François-Xavier Bellocq, département de la Recherche, AFD, Jean-Raphaël Chaponnière, département Asie, AFD - Septembre 2008
- N° 73 *External Debt in Low-Income Countries: Taking Stock and New Perspectives*
Hélène Djoufelkit-Cottenet et Cécile Valadier département de la Recherche, AFD - October 2008.
- N° 74 Balances migratoires. Concept, hypothèses et discussions
Thomas Mélonio, département de la Recherche, AFD - October 2008.
- N° 75 Viabilité de la dette des pays à faible revenu dans une perspective de reendettement post-allègements de dette
Hélène Djoufelkit-Cottenet, département de la Recherche, AFD, Marc Raffinot, Université Paris Dauphine, LEDa, DIAL - Décembre 2008.

-
- N° 76 *Market Access and Specialization in Cash Crops: Vietnam's Expected Gains from WTO Accession*
Barbara Coello, Paris School of Economics at the Laboratoire d'économie appliquée - Institut national de recherche agronomique (LEA -INRA) - December 2008.
-
- N° 77 *The Banking System of Vietnam after the Accession to WTO: Transition and its Challenges*
François-Xavier Bellocq et Arthur Silve, département de la Recherche, AFD - December 2008.
-
- N° 78 "L'itinéraire professionnel du jeune africain" Les résultats d'une enquête auprès de jeunes leaders africains sur les "dispositifs de formation professionnelle post-primaire"
Richard Walther, consultant ITG, Marie Tamoifo, porte-parole de la jeunesse africaine et de la diaspora
Contact : Nicolas Lejosne, département de la Recherche, AFD - janvier 2009.