

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

Emmanuelle LAVALLEE
Anne OLIVIER
Laure PASQUIER-DOUMER
Anne-Sophie ROBILLIARD

LE CIBLAGE DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE : QUEL BILAN DES EXPERIENCES DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT ?

Emmanuelle Lavallée
Université Paris Dauphine, LEDA
lavallee@dial.prd.fr

Anne Olivier
EHESS, DIAL, Paris
olivier@dial.prd.fr

Laure Pasquier-Doumer
IRD, DIAL, Paris
pasquier@dial.prd.fr

Anne-Sophie Robilliard
IRD, DIAL, Paris
robilliard@dial.prd.fr

Document de travail DIAL
Mars 2009

RESUME

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 communauté internationale a eu recours à des outils spécifiques permettant d'atteindre en priorité les pauvres. Le ciblage des politiques de lutte contre la pauvreté est l'un de ces outils. Cet article vise à dresser un bilan des expériences de ciblage menées dans les pays en développement. Il cherche pour cela à dégager les facteurs de réussite ou d'échec de ces expériences et fait le point sur les questions qui font toujours débat.

Mots clés : Ciblage, pauvreté, redistribution, pays en développement

ABSTRACT

Fiscal constraints and policy changes to improve effectiveness of programs in reducing poverty has progressively led the international community to use tools for reaching the poor. Targeting antipoverty interventions is one of them. This paper aims at providing a general review of experiences of targeted poverty alleviation policies in developing countries and seeks to identify the key factors that affect their performances.

Keywords : targeting, poverty, redistribution, developing countries

JEL Code : I38, O12, H23

Sommaire

<i>Sommaire</i>	3
<i>Introduction</i>	4
1 <i>Le ciblage : un outil idéal en théorie...</i>	4
1.1 Définition du ciblage	5
1.2 L'efficacité théorique du ciblage	6
2 <i>... difficile à mettre en œuvre en pratique</i>	8
2.1 Un accès imparfait à l'information.....	8
2.2 Une difficile recherche de l'information	9
2.3 Un soutien politique parfois fragile	11
2.4 Faut-il toujours cibler ?.....	13
3 <i>Un large éventail de méthodes de ciblage</i>	15
3.1 Le ciblage d'individus ou de ménages pauvres	15
3.1.1 Ciblage par le revenu ou les dépenses (<i>means testing</i>).....	16
3.1.2 Ciblage par un score approchant le niveau de vie (<i>proxy-means testing</i>).....	18
3.2 Le ciblage de catégories	20
3.2.1 Ciblage de zones géographiques.....	20
3.2.2 Ciblage de catégories démographiques	23
3.3 Le ciblage par auto-sélection (<i>self-targeting</i>)	24
3.3.1 L'auto-sélection par le travail.....	25
3.3.2 L'auto-sélection par la qualité et l'attente	26
3.3.3 L'auto-sélection par la quantité consommée (<i>quantity-targeting</i>).....	27
4 <i>Quelles leçons peut-on tirer des expériences de ciblage des politiques de lutte contre la pauvreté ?</i>	28
4.1 Quelle méthode de ciblage pour quel contexte ?	28
4.2 Qui doit cibler ?.....	31
4.3 Efficacité du ciblage et impact sur la pauvreté	32
<i>Conclusion</i>	33
<i>Annexe 1 : Programmes de subventions alimentaires ciblées (FAO, 2003)</i>	38
<i>Annexe 2 : Approvisionnement en eau : entre fourniture universelle et subventions ciblées</i>	41
<i>Annexe 3 : Les indicateurs d'efficacité du ciblage</i>	43

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 rencontrés par les politiques de lutte contre la pauvreté. Parmi ces politiques, un certain nombre partage le fait d'être ciblées. Le terme de ciblage désigne la concentration des ressources des programmes de lutte contre la pauvreté sur les populations les plus pauvres ou les plus vulnérables. Le recours aux politiques ciblées dans les pays en développement a débuté dans les années 1980, dans le but de compenser les effets sur les conditions de vie des plans d'ajustement structurel, 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 aboutit à l'affichage de la réduction de la pauvreté comme l'un des principaux objectifs de la communauté internationale. Dans ce contexte, le ciblage n'est plus un outil d'accompagnement mais un instrument pour la recherche d'une plus grande efficacité de la lutte contre la pauvreté. Dans un contexte de rareté des ressources, le ciblage peut en effet apparaître comme particulièrement attrayant puisque la réduction de la pauvreté est a priori plus importante si 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 encore politique et, ce plus particulièrement dans les pays en développement. L'identification même des ménages ou des individus à cibler est problématique. Elle nécessite de s'interroger sur les moyens nécessaires et les coûts liés à l'identification des populations ciblées. Plus encore, le ciblage est, en réalité, un instrument complexe recouvrant une grande variété de mécanismes visant à sélectionner des individus, des ménages ou encore des catégories de la population définies selon des critères géographiques ou démographiques (femmes, enfants, personnes âgées, minorités ethniques).

La présente étude vise à dresser un bilan des expériences de ciblage menées dans les pays en développement à partir de l'abondante littérature tant académique qu'opérationnelle qui s'est développée sur ce sujet depuis les années 90. Elle cherche, plus précisément, à dégager les facteurs de réussite ou d'échec de ces expériences mais aussi de faire le point sur les questions qui font toujours débat. Il faut souligner, au préalable, que 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.

Cette étude s'organise de la façon suivante. Dans une première partie, elle présente le cadre conceptuel suggérant l'efficacité du ciblage. La seconde partie expose les problèmes soulevés par la mise en œuvre de politiques ciblées de lutte contre la pauvreté. La troisième partie propose un panorama des différents mécanismes de ciblage des politiques de lutte contre la pauvreté. Cette partie s'attachera à examiner les avantages et défauts respectifs 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 qui peuvent être tirées des expériences de ciblage des politiques de lutte contre la pauvreté menées dans les pays en développement.

1 LE CIBLAGE : UN OUTIL IDEAL EN THEORIE...

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

1.1 Définition du ciblage

Comment faire pour que les pauvres soient les premiers bénéficiaires des politiques de lutte contre la pauvreté ? Deux solutions sont envisageables. La première est d'investir les ressources dédiées à la lutte contre la pauvreté dans les secteurs profitant majoritairement aux pauvres tels que l'éducation primaire ou les services de santé de base¹. La seconde consiste à identifier les pauvres pour leur allouer de façon exclusive les bénéfices d'un programme. Les pauvres sont ainsi « ciblés » de sorte qu'ils soient les seuls bénéficiaires du programme ou de la politique. Une définition possible du ciblage des politiques de lutte contre la pauvreté est donc le fait de sélectionner, parmi la population, les individus ou les 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, il est envisageable que d'autres approches de la pauvreté soient 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

Jusqu'à aujourd'hui la définition de la pauvreté fait l'objet d'un débat nourri. Malgré la reconnaissance unanime du caractère multidimensionnel de la pauvreté, différentes conceptions de la pauvreté s'opposent. 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 vient de la critique faite à l'approche monétaire, restée la plus courante, selon laquelle 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 restreinte à la simple expression d'un minimum physiologique, exprimé en termes de ration calorique journalière. Mais il peut aussi être étendu à d'autres types de besoins, comme le fait de disposer d'un logement décent, de pouvoir se soigner, s'éduquer ou s'habiller correctement. Cette approche s'inspire de la théorie utilitariste selon laquelle les préférences des individus sont représentées par une fonction d'utilité, qui augmente avec le niveau de vie, mesuré par les dépenses de consommation ou le revenu.

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 est le fait d'être privé des moyens matériels permettant de satisfaire un minimum acceptable de besoins, notamment alimentaires. Cette conception va au-delà de la notion de dépenses individuelles puisqu'elle suppose qu'il ne suffit pas que les revenus augmentent pour que les individus aient un meilleur accès aux soins de santé ou à l'éducation, par exemple. En outre, elle met en avant le fait que des 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 où l'ensemble des choix est restreint. Les capacités d'obtenir les résultats désirés (« *functionings* ») sont plus importantes que les résultats en eux-mêmes. La conception de la pauvreté développée par Sen cherche ainsi à faire la part entre les capacités 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 portant sur les secteurs sociaux tels que 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 (ces types d'interventions sont présentés en détails dans le tableau 1). Trois d'entre eux, les

¹ Ce type de politiques est souvent appelé « *broad targeting* », ciblage large, en opposition au « *narrow targeting* », ciblage restreint qui fait l'objet de cette étude. Pour une discussion sur le « *broad targeting* », on pourra se référer à Van de Walle (1998).

² Cette classification a le mérite de cerner les types des interventions adaptés au ciblage. La cohérence interne de cette classification est toutefois discutable. Par exemple, 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 travaux publics peuvent être considérés comme un transfert en argent ou en nature conditionnel au travail des programmes de travaux publics définis.

transferts monétaires ou en nature et les travaux publics, ont la particularité de pouvoir être conditionnés au respect de certaines obligations par les bénéficiaires comme envoyer ses enfants à l'école ou effectuer des contrôles de santé, par exemple.

Tableau 1 : Les types d'intervention adaptés au ciblage

Type d'interventions	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 pouvant prendre la forme de repas gratuits, de compléments ou 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

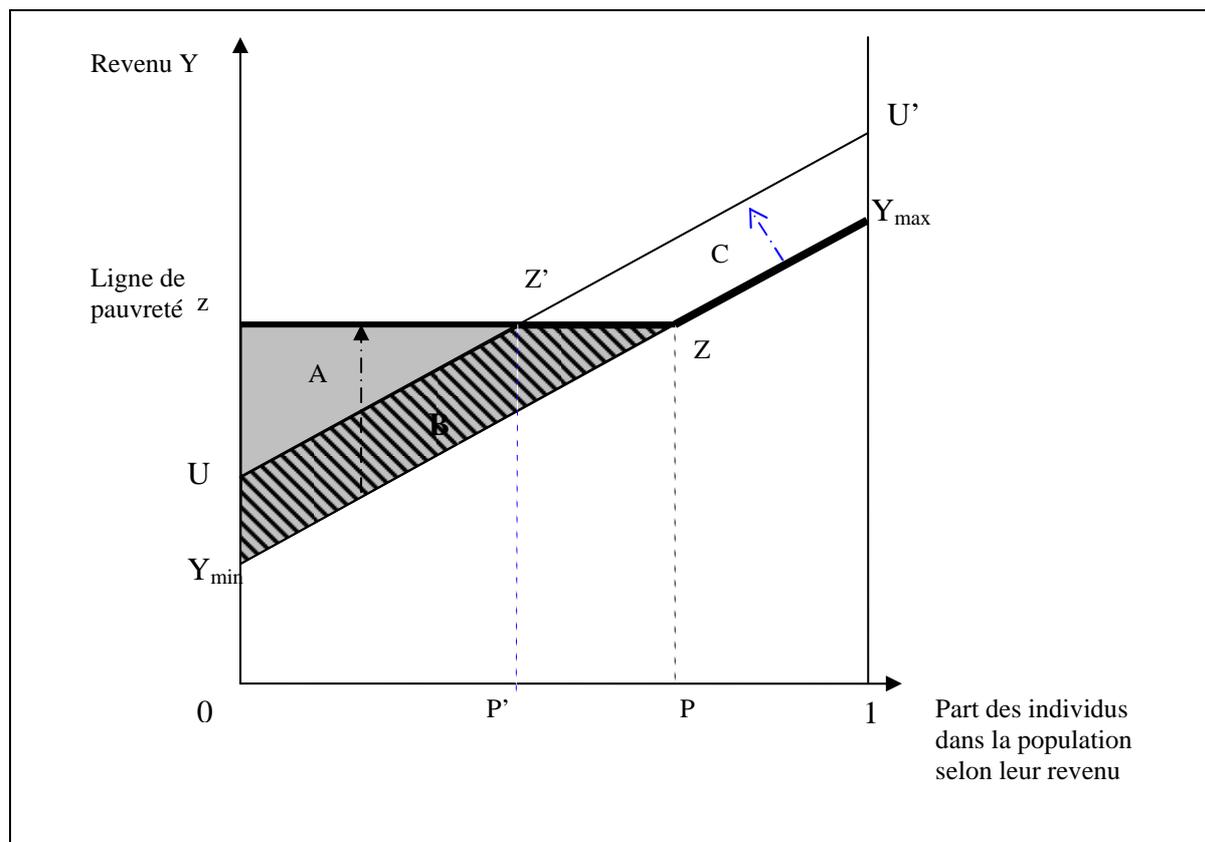
Source : Les auteurs d'après la classification proposée dans Coady, Grosh et Hoddinott (2003)

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 élaborés spécifiquement pour répondre aux besoins des pauvres. D'autre part, en concentrant les ressources sur les pauvres, le ciblage permet une utilisation plus efficace des ressources qu'une politique universelle.

La figure 1 illustre graphiquement ce dernier point sous l'hypothèse d'un accès parfait à l'information. Cette hypothèse forte implique qu'il est possible 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 population a un revenu inférieur ou égal à la ligne de pauvreté.

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



Supposons que le gouvernement mette en place une politique universelle de transferts monétaires directs, c'est-à-dire qu'il alloue un même montant de transferts à tous les individus. Cette politique se traduit 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, c'est-à-dire qu'il alloue un transfert uniquement aux personnes qui se situent en dessous de la ligne de pauvreté. Supposons, en outre, que le montant de ce transfert est égal à la différence entre la ligne de pauvreté et leur revenu. Cette politique affecte uniquement les revenus des plus pauvres et se traduit par une nouvelle distribution des revenus pour les $P\%$ les 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 réduire 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 réduit 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 totalement inefficace pour réduire la pauvreté. Dans le cas des transferts ciblés, le montant des transferts a permis d'éliminer la pauvreté, le nombre de pauvres ainsi que l'écart de pauvreté étant devenus nuls (réduction de l'écart de pauvreté égale à $A+B$). De plus, les transferts ont été exclusivement dirigés vers les plus nécessiteux.

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.

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

2 ... DIFFICILE A METTRE EN ŒUVRE EN PRATIQUE

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 chaque individu vis-à-vis de la pauvreté n'est pas connue *a priori*. Le ciblage nécessite donc d'identifier qui est pauvre et qui ne l'est pas. Cette identification n'est jamais parfaite. Elle se heurte à la complexité et aux différents coûts des mécanismes mis en œuvre pour révéler ou collecter l'information quant au niveau de pauvreté des individus. Le ciblage ensuite, en excluant des bénéficiaires une partie de la population, prive la politique ciblée de soutien politique. Ce manque de soutien peut 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. Par conséquent, les responsables d'un programme de réduction de la pauvreté ne savent pas *a priori* qui sont les pauvres. Les stratégies qu'ils mettent en place ne peuvent conduire à une identification parfaite des pauvres. L'imperfection de l'information expose donc 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 qui ne sont pas 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 ciblage 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}

En pratique, aucun ciblage n'atteint l'un ou l'autre de ces extremums, et 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

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 bénéficiant. 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 qui en ont besoin. L'impact du programme en termes de réduction de la pauvreté en est diminué d'autant.

Pour améliorer l'efficacité des politiques ciblées, il faut minimiser les erreurs d'inclusion et d'exclusion. Il est toutefois 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.

2.2 Une difficile recherche de l'information

L'imperfection de l'information nécessite de trouver des instruments pour discriminer les pauvres des non-pauvres. En pratique, deux outils ont été développés à cette fin : l'auto-sélection et la collecte d'informations sur les conditions de vie des ménages⁶.

L'auto-sélection consiste en 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 incitations sont telles que les coûts à participer au programme diffèrent entre les pauvres et les moins pauvres, les coûts 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 avec auto-sélection dépend crucialement de la validité de l'hypothèse sur laquelle repose le mécanisme d'auto-sélection. 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'auto-sélection peuvent s'avérer particulièrement 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'auto-sélection 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 soit de collecter des données sur les conditions de vie de la population, soit 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 mais aussi souvent 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 il est mis en œuvre.

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

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

⁷ Cette méthode de ciblage est décrite en détail 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.

Que les données soient collectées ou préexistantes, un autre risque encouru est celui des effets désincitatifs liés à la fixation d'un critère d'éligibilité : les individus peuvent être incités à 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 aux revenus inférieurs à un certain seuil peut conduire certains ménages à manipuler les informations sur leur revenu ou à réduire leur offre de travail. Ce problème se pose particulièrement pour les ménages dont le revenu est 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 avec un critère de sélection, une solution consiste à ne pas dévoiler précisément ce critère. Cela porte cependant atteinte à la transparence du programme. Or le manque de transparence procure aux agents chargés de mettre en œuvre le programme une marge discrétionnaire supplémentaire, ce qui risque de favoriser la corruption et de générer de la suspicion à l'égard du programme (Lipsky, 1980). Les modifications de comportement peuvent donc soit diminuer l'efficacité du ciblage en incluant des non-pauvres aux bénéficiaires du programme, soit 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'utilisation d'informations sur les conditions de vie des ménages, et non le moindre, a trait au coût que représente la collecte d'informations pour les bénéficiaires potentiels du programme ainsi que pour son opérateur. En effet, même lorsqu'il n'y a pas de collecte spécifique d'information, il est demandé aux bénéficiaires potentiels de fournir l'information nécessaire pour prouver leur éligibilité au programme : il faut généralement que les bénéficiaires potentiels se déplacent au bureau du programme et rassemblent les documents attestant de leur éligibilité (carte d'identité, attestation de domicile, de handicap, etc.). Ces démarches représentent un coût non seulement parce que certains documents sont payants, mais aussi parce qu'elles impliquent que les individus leur consacrent du temps. Ces coûts privés peuvent non seulement augmenter les erreurs d'exclusion en décourageant les plus pauvres à participer au programme, mais aussi diminuer les bénéfices nets du programme pour les pauvres puisqu'une partie des ressources qui leur sont allouées servent à couvrir leurs coûts privés de participation. La collecte d'information est aussi potentiellement 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 qu'il représenterait 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.

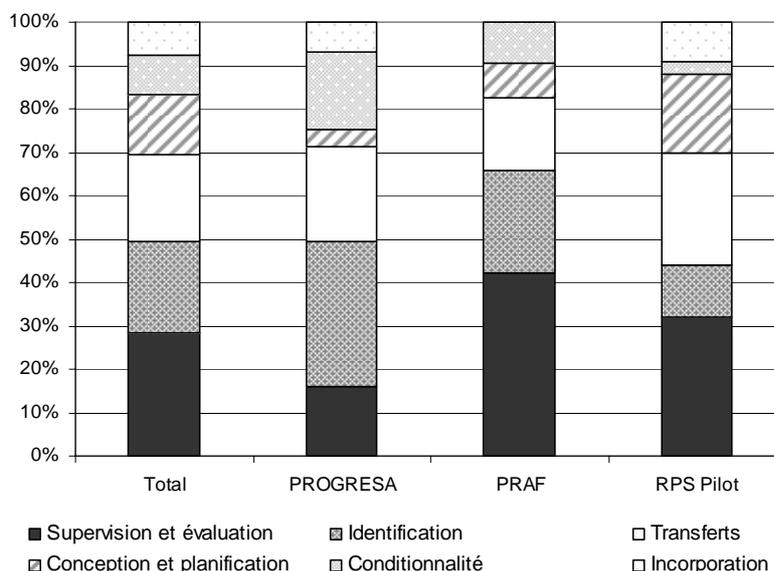
Faute de données, peu d'études empiriques analysent les coûts du ciblage et leurs poids dans les coûts totaux des programmes ciblés dans les pays en développement. Les études existantes tendent, toutefois, à relativiser l'importance des coûts du ciblage. L'étude de Grosh (1994), portant sur 30 programmes 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, met en évidence que l'identification des bénéficiaires n'est pas la première source de coûts des programmes ciblés (Figure 2). Son coût représente en moyenne 22% du coût total des programmes, contre 30% pour les activités de supervision et d'évaluation¹⁰. Leur étude montre également que la structure des coûts varie considérablement d'un programme à un autre. Par exemple, les coûts d'identification représentent sur les premières années du programme PROGRESA 34% de son coût total contre 12% pour le

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 ont 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 sont très différents de ceux de Caldès et al.. Il faut toutefois garder à l'esprit que l'étude de Grosh est réalisée sur un plus grand nombre de programmes et que 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).

programme RPS Pilot (pour une description des ces programmes, 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.

Figure 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 (quatre premières pour les programmes PROGRESA et PRAF et trois premières pour le programme RPS Pilot).

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 objectif principal est l'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 par des visites médicales régulières. 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 de 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 eux, on peut citer les programmes Red de Protección Social (RPS) au Nicaragua et 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 en est un autre.

La question de la soutenabilité des politiques ciblées est souvent soulevée dans la littérature et 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'elles s'adressent souvent à une minorité ou qu'elles stigmatisent leur bénéficiaires mais surtout parce qu'elles 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 soit

abandonnées, soit 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 pour le sujet de la classe moyenne. Dans leur étude portant sur huit programmes ciblés, Cornia et Stewart (1995) constatent que les programmes universels qui ont été 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 tels que T. Skocpol (1991) sur la base de 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 car elle y voit un moyen d'atteindre efficacement les pauvres et d'économiser des ressources afin de financer 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 (pour une présentation de ce programme 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 qu'une enquête d'opinion menée juste après la réforme révélait que la plupart des citoyens tunisiens estimaient que le programme précédant était trop coûteux et qu'ils 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.

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. Par ailleurs, 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 ainsi que les paiements en argent induisent une participation significativement plus élevée qu'un paiement en blé de valeur équivalente. Par ailleurs, les transferts en nature sont susceptibles de perturber les marchés vivriers locaux. Ainsi, dans les régions en déficit alimentaire, lorsque les produits alimentaires sont fournis par une aide alimentaire externe, les prix locaux de ces produits peuvent diminuer, ce qui constitue un avantage pour les consommateurs, mais un inconvénient pour les producteurs.

Les transferts en nature présentent malgré cela un certain nombre d'avantages, en plus de celui d'offrir un soutien politique plus large au programme. Dans les régions en déficit alimentaire, les transferts en argent seraient susceptibles de provoquer des hausses de prix alimentaires préjudiciables aux ménages ne bénéficiant pas de transferts, tandis que les transferts en nature permettent au contraire d'alimenter les marchés. Les transferts en nature permettent aussi d'introduire de l'auto-ciblage par la qualité des biens distribués (présenté dans la partie 3.3), comme c'est le cas dans des programmes de distribution d'aliments subventionnés. Ensuite, ils induisent généralement une propension à consommer du bien distribué plus élevé 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.

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 Egypte, en République Dominicaine, au Soudan ou encore en Jordanie.

2.4 Faut-il toujours cibler ?

Les difficultés liées à la mise en œuvre du ciblage ont deux effets sur les performances des politiques ciblées. En conduisant à des erreurs d'inclusion et d'exclusion dans l'identification de la population ciblée, elles réduisent l'efficacité du ciblage. C'est notamment le cas lorsque les données sont de mauvaises qualités, les hypothèses d'auto-sélection peu pertinentes, les manipulations des informations par les ménages importantes, ou encore lorsque les coûts privés (stigma, coûts d'opportunité, coûts de transaction) à participer au programme sont trop élevés. D'autre part, elles peuvent diminuer l'impact du programme sur la pauvreté en augmentant ses coûts et par conséquent en diminuant les bénéfices allant aux pauvres. C'est ce que l'on observe en présence d'effets désincitatifs sur les ménages, de coûts de collecte d'information ou de coûts privés importants ou encore de faible soutien politique¹².

Selon l'ampleur de ces difficultés, le ciblage peut se révéler moins efficace pour réduire la pauvreté qu'une politique universelle. En reprenant l'illustration graphique du point 1.2, la Figure 3 présente deux cas où le ciblage n'est plus optimal. Le cas A est celui présenté dans le point 1.2 et correspond à une situation dans laquelle l'information est parfaite et où le ciblage ne génère aucune externalité. Dans ce cas, pour un même budget, la politique ciblée domine largement une politique universelle : la surface grisée qui correspond 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 la politique ciblée tant en termes de taux de pauvreté que d'écart à la pauvreté, et les rend inférieurs à ceux d'une 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 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 universelle¹³.

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 pour réduire l'écart de pauvreté que la politique ciblée. Toutefois, contrairement à la politique universelle, la politique ciblée permet de réduire le taux de pauvreté.

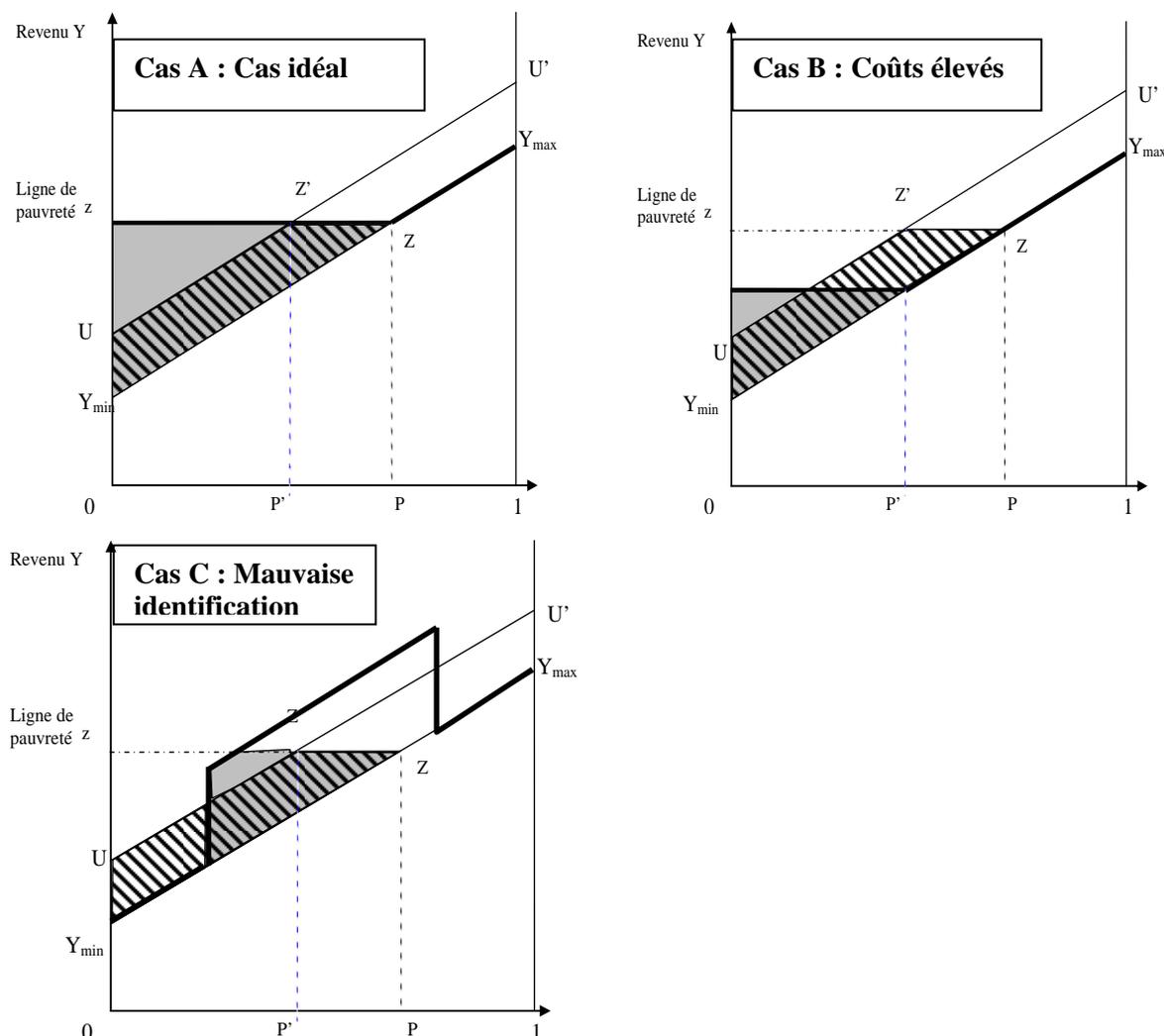
Quelques auteurs (Datt et Ravallion 1995, Murgai et Ravallion 2005) montrent à partir de données empiriques que les politiques ciblées ne sont pas forcément plus efficaces pour réduire la pauvreté que les politiques universelles. Datt et Ravallion (1995) comparent par exemple l'effet sur la pauvreté 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'auto-sélection. 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 ces coûts, Datt et Ravallion (1995) montrent que la politique ciblée a un impact plus faible sur la pauvreté que la politique universelle. Cette étude connaît cependant des limites puisqu'elle ne prend pas en compte 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.

¹² On peut en effet assimiler la diminution du budget du programme lié au faible soutien politique à un coût.

¹³ Par contre une politique privilégiant la réduction de la sévérité de la pauvreté pourra privilégier la politique ciblée.

¹⁴ Maharashtra Employment Guarantee Scheme.

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



En conclusion, il apparaît que le ciblage est un outil potentiellement très efficace pour réduire la pauvreté. Sa réussite dépend étroitement du succès de sa mise en œuvre. Un ciblage réussi permet d'identifier précisément les pauvres, sans être trop coûteux tant pour les bénéficiaires que pour l'opérateur du programme. Même 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.

Encadré 4 : Employment Guarantee Scheme (EGS) dans l'état indien du Maharashtra

Le Employment Guarantee Scheme (EGS) est un programme d'emploi public en milieu rural mis en œuvre depuis 1972 dans l'état indien du Maharashtra. L'objectif du programme est la réduction de la pauvreté en milieu rural à travers l'amélioration des 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 ou sur la réalisation de petites infrastructures rurales telles que 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.

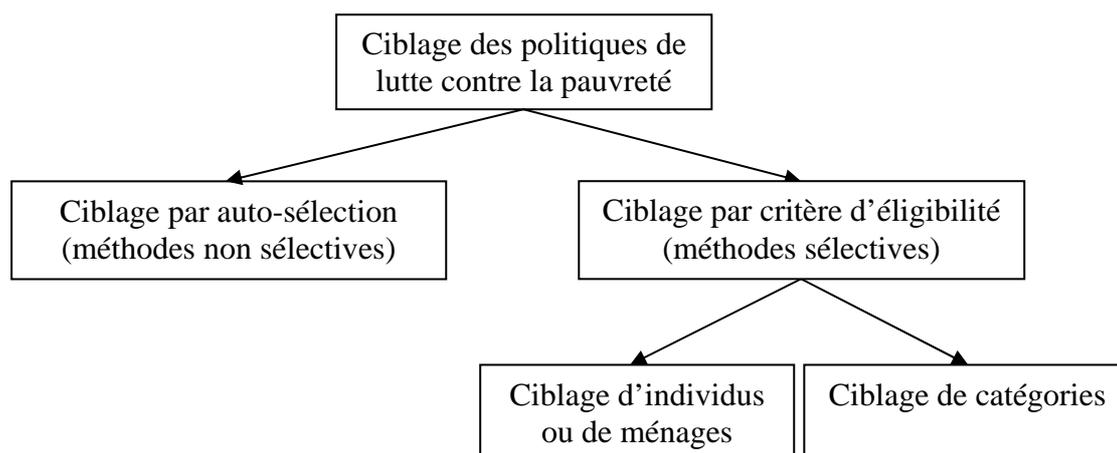
Tant la longévité que la taille de l'EGS méritent d'être soulignés. Dans les trois décennies qui ont suivi sa mise en place, l'EGS a financé 3 597 hommes jours de travail, avec une moyenne de 120 millions d'hommes-jours par année. A la fin années 80, l'EGS absorbait près de 20% des ressources de l'Etat du Maharashtra (Moore et Jadhav, 2006).

3 UN LARGE EVENTAIL DE METHODES DE CIBLAGE

Il existe un grand nombre de méthodes de ciblage qu'il est possible de regrouper en deux grandes catégories : d'une part les méthodes sélectives de ciblage, c'est-à-dire les méthodes qui définissent un critère d'éligibilité pour cibler la population ; et d'autre part les méthodes non sélectives regroupant les différents types de ciblage par auto-sélection. 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 auto-sélectives.

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 ou encore le fait d'être handicapé ou au chômage. L'objet de cette partie est de présenter chacune des ces trois catégories de ciblage (le ciblage d'individus ou de ménages, le ciblage de catégories et le ciblage par l'auto-sélection, Figure 4) en mettant en avant leur spécificité.

Figure 4 : Classification des méthodes de ciblage



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 de 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, nommée en anglais *means testing*, ne peut s'appliquer qu'aux programmes visant à réduire la pauvreté monétaire. Elle est de loin la plus coûteuse mais également celle qui limite le plus les erreurs d'inclusion ou d'exclusion si elle est réalisée dans de bonnes conditions.

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 la non-satisfaction 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 elle est également 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. Pour ce faire, le niveau de vie de chaque ménage ou individu de la population potentiellement bénéficiaire du programme est mesuré. Seuls les individus ou 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'un ou de l'autre 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. Par ailleurs, 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 qui connaissent 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 bien par demandes spontanées. Comme 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.

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 elle 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 candidater au programme, les individus devaient fournir des justificatifs tels que leur certificat de mariage, une fiche de paie s'ils sont employés et sinon une attestation officielle de la personne qui prend en charge les dépenses de la famille. Dans un pays où les attestations d'emploi sont rares du fait du degré élevé d'informalité sur le marché du travail et où les mariages sont peu enregistrés à la mairie, surtout en milieu rural, il apparaît clairement qu'obtenir l'ensemble des justificatifs requis est très coûteux pour les ménages, en particulier les plus

¹⁵ Les ménages ont souvent moins de réticence à énumérer leurs dépenses qu'à indiquer leur niveau de revenu. D'autre part, 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 des revenus agricoles notamment.

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 mode de ciblage le plus à même de minimiser les erreurs d'inclusion et d'exclusion, à condition que les mécanismes mis en place pour vérifier l'information soient efficaces. Il 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 de loin 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 par les ménages si c'est à eux de justifier leurs déclarations. Dans ce dernier 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 l'on peut identifier ceux qui répondent au critère du ciblage et peuvent 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 local spécialement dédié ou dans un centre social local. 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. Le processus de collecte doit être transparent afin de rendre le processus d'attribution du programme plus crédible et plus équitable et ainsi de lui donner un soutien plus large de la population ;
2. Il doit être dynamique afin que les bénéficiaires potentiels puissent 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 individus est souvent la plus dynamique, à condition qu'il y ait un réseau permanent d'agences dans lesquelles il soit possible de postuler au programme. La collecte de données à travers des enquêtes quasi-exhaustives est plus statique puisque leur occurrence est souvent très espacée et irrégulière.
3. Il doit permettre d'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 susceptibles d'être touchés par la campagne de collecte, qui sont souvent les plus pauvres des pauvres. Ces actions se font généralement par de larges campagnes d'information utilisant 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. Il doit minimiser les 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. Il doit être en 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 demande de disposer d'une très grande équipe d'enquêteurs formés et encadrés. Celle par demande spontanée nécessite de disposer d'un réseau d'agence avec du personnel formé couvrant suffisamment bien le territoire.

Encadré 5 : La collecte des données pour la sélection des bénéficiaires (suite)

Le tableau présenté par Castañeda et Lindert (2005, p.11) 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

Source : Castañeda et Lindert (2005)

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 à l'origine dans les pays d'Amérique Latine (dans les années 1980), ce type de ciblage a été utilisé dans la plupart des régions du monde et pour des programmes très divers (bons alimentaires, transferts conditionnels, programmes d'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 qui doivent répondre 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 ou encore le niveau d'instruction des membres du ménage. Leur nombre doit rester limité pour que le ciblage par un score garde un avantage comparatif en termes de coût de collecte et pour 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 incluant une mesure de 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 enquête légère est ensuite menée auprès de l'ensemble des individus ou ménages potentiellement bénéficiaires du programme. Son 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 puisque le lien entre les informations qui leur sont demandées et le score qui déterminera s'ils peuvent ou non bénéficier du programme ne leur apparaît pas forcément clairement. En contrepartie, ce type de ciblage a un coût social plus élevé justement car 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 puisque le critère de ciblage est identique pour tous : les ménages ayant les mêmes caractéristiques (observables) seront traités de la même façon.

Cependant, le score est composé de variables qui évoluent peu, même dans le cas où 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 qui visent 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 dans l'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 jusqu'alors à délivrer des cartes de ration alimentaire 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, un enfant va dans une école privée, un enfant de plus de 15 ans n'a jamais été scolarisé, le montant de la facture d'électricité, de téléphone, la possession de toilettes privées, d'un véhicule à moteur et 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 montrent qu'en appliquant ce score aux données de l'enquête, on exclut 16% des pauvres et on inclut 28% des non-pauvres. 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 6 points de pourcentage (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 –on parle de ciblage par zones géographiques- ou encore des caractéristiques démographiques telles que l'âge et 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 d'identifier les pauvres ménage par ménage ou individus par individus, limitant ainsi les coûts administratifs et privés du ciblage mais aussi les coûts sociaux du fait de son caractère moins stigmatisant. Le ciblage de catégories permet, en outre, de prendre en compte des dimensions non-matérielles de la pauvreté, de la même manière que le *proxy-means testing* et de réduire les inégalités injustes 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.

Son efficacité 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 revenu 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 revenu peuvent alors être plus importantes entre les

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)

villages qu'entre les individus d'un même village. Ravallion et Wodon (1997) montrent ainsi qu'au Bangladesh, le lieu de résidence prédit 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, et 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 sont des 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.) ou encore 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 les 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, à l'électricité, le nombre moyen d'occupants par pièce, le pourcentage de logement avec un toit en terre, pour construire un indicateur local de pauvreté (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

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

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'estimer 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 d'évaluer 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. recensent en 2004 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'Equateur ne parviennent finalement à classer selon leur niveau de pauvreté que très peu de provinces, les taux de pauvreté estimé par cette méthodologie n'étant généralement pas significativement différent d'une province à l'autre. De même, Schady (2002) compare pour le Pérou cette méthode à d'autres types de ciblage géographique moins élaborées : 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 enquête ménages ne dominant pas les autres.

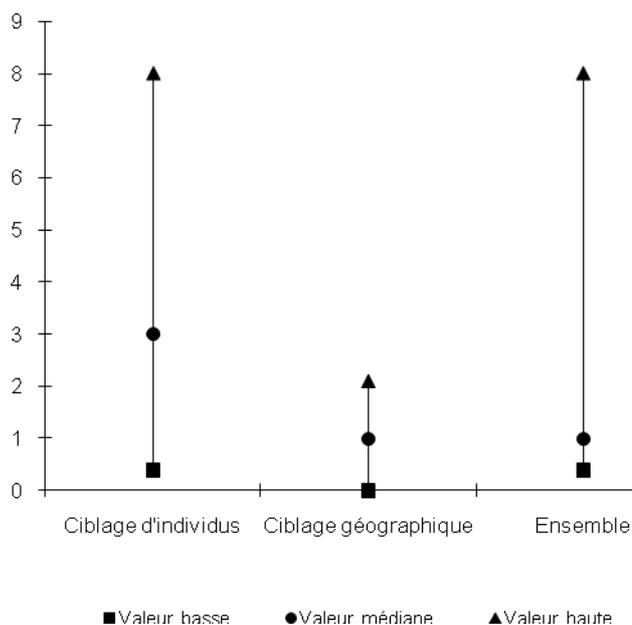
Pour améliorer les qualités prédictives du ciblage à travers les cartes de pauvreté, certains auteurs ont profité des avancées technologiques réalisées dans le domaine des systèmes d'informations géographiques (SIG) en complétant les données du recensement et des enquêtes de ménages par des données géo-référencées. 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.), ainsi que des données agronomiques sur le climat au niveau des départements. Chacune 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 pour lesquelles on dispose d'informations sur la consommation. Le niveau de consommation est ensuite estimé en fonction des variables qui expliquent le mieux la consommation et qui sont 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 prédire 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 de ciblage préférable au ciblage d'individus ou de ménages. Il est beaucoup moins coûteux puisque la détermination des bénéficiaires se fait 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 (Figure 5).

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.

Figure 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, les zones géographiques exclues pouvant ressentir un fort sentiment d'injustice. Si par exemple, comme dans le cas bolivien, les zones géographiques bénéficiaires se trouvent concentrées dans peu de départements, les autres départements vont exercer 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, soit du fait de leur vulnérabilité soit du fait 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. Duflo (2000) montre par exemple dans le cas du programme de transferts pour les retraités en Afrique du Sud, que lorsque la bénéficiaire est une femme, le développement des petites filles du ménage (mesuré par le rapport taille/âge) est significativement amélioré.

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

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

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 avec au moins trois enfants plus pauvres en moyenne. En attribuant un poids 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 avec beaucoup d'enfants.

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 relativement aux autres types de ciblage. Tout comme le ciblage géographique, il permet d'éviter une stigmatisation de la population pauvre et les modifications de comportements des individus. Il offre de, plus l'avantage, d'être souvent populaire et donc de bénéficier d'un large soutien politique.

Sa mise en œuvre peut néanmoins être plus complexe pour certaines catégories démographiques. Le ciblage sur l'âge demande aux bénéficiaires potentiels des justificatifs de leur âge parfois difficile à obtenir, en particulier pour les personnes âgées. De plus, les plus jeunes ou les plus vieux sont les moins mobiles ce qui limite potentiellement 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 car il 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 auto-sélection (*self-targeting*)

L'auto-sélection est une méthode de ciblage qui n'impose pas de conditions d'éligibilité mais qui 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 : condition de travail ; qualité des biens et conditions de distribution ; ciblage par les quantités consommées.

L'un des avantages principal de l'auto-sélection 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 administratives 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 auto-ciblés dépend de la validité de l'hypothèse sur laquelle repose le mécanisme d'auto-sélection. On examinera successivement trois mécanismes incitatifs différents : le travail ; la qualité ; la quantité.

²¹ On connaît grâce aux enquêtes la consommation des ménages. Diviser la consommation du ménage par le nombre de ses membres ne permet pas de déduire la consommation d'une personne du ménage (le jeune enfant, le membre âgé, le chef de ménage, la femme enceinte) puisque les membres du ménage ont des besoins différents compte tenu de leur âge ou de leur activité et qu'au sein du ménage il existe des économies d'échelle. D'où l'utilisation d'une échelle d'équivalence qui attribue des poids différents à chaque membre du ménage. Selon les poids retenus, le jugement porté sur la catégorie démographique considérée peut être fortement modifiée.

3.3.1 L'auto-sélection par le travail

L'auto-sélection par le travail à travers la mise en œuvre de programmes de travaux publics est une méthode de ciblage qui a pour objectif à la fois 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 pas ou peu qualifiée pour réaliser des travaux comme la construction de routes, d'écoles ou de canaux d'évacuation des eaux, de reboisement et de remise en valeur des terres. L'auto-sélection 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 ne disposant ou ne pouvant trouver d'emplois plus rémunérateurs.

Ce type de programme est souvent présenté comme un système de filet de sécurité : du fait de l'universalité de l'accessibilité et du caractère temporaire de l'emploi, les individus peuvent en effet se tourner vers le dispositif en cas de besoin. Cette propriété d'assurance repose néanmoins sur deux caractéristiques essentielles : la disponibilité à tout moment du dispositif pour couvrir les risques individuels ; sa capacité de déploiement rapide en cas de besoin 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'état indien du Maharashtra : dans ce programme, un emploi payé au salaire minimum est en effet 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'auto-sélection, 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 relativement technique et complexe. Les coûts de participation privés sont également potentiellement élevés. La valeur du transfert effectué à travers ces programmes correspond en effet à la valeur du salaire distribué, moins les coûts directs de participation (transport) et les revenus d'emploi 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 ainsi montré que la perte de revenus tirés d'activités alternatives variait fortement selon les circonstances et pouvait 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 auto-ciblés par le travail ont montré que même si ces programmes atteignent souvent leurs cibles (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 salaire 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.

Par ailleurs, lorsque les salaires sont trop élevés, les administrateurs du programme peuvent être confrontés à une offre de travail en excès et sont alors conduits à rationner la participation. En présence de rationnement, la probabilité de participation augmente généralement avec le statut social et les plus pauvres peuvent 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) qui examinent, dans le cas de l'Éthiopie, l'efficacité d'un programme de type VCT. Les données qu'ils utilisent leur permettent d'établir d'une part que la participation est très sensible au niveau de salaire proposé (élasticité-salaire de l'offre de travail élevée), mais d'autre part, 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). Par exemple, 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 auto-sélective des programmes VCT repose sur l'idée que les ménages qui ont le plus d'actifs productifs (terre, bétail) ont une productivité marginale du travail élevée et ont par conséquent des salaires implicites (*shadow wages*) plus élevés que les ménages moins dotés en capital physique.²² 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, qui possède 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 à la fois 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 mettent en évidence que l'efficacité et l'équité de ces programmes dépendent non seulement des caractéristiques du programme mais aussi 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-salaire et revenu de l'offre de travail des individus expliquent non seulement les erreurs d'exclusion et d'inclusion mais également 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 sont susceptibles de se poser (FAO, 2003) : dans de nombreux cas, l'infrastructure et les autres installations construites par l'intermédiaire de ces programmes ne sont pas entretenues correctement; les programmes de travaux publics peuvent conduire à des mouvements de population lorsque les gens se déplacent à la recherche de travail, et exercer une forte pression sur les infrastructures sociales et l'environnement dans les zones où se déroule le programme ; les programmes n'améliorent pas nécessairement l'état nutritionnel des membres de la famille qui sont le plus en danger de malnutrition; cet inconvénient est lié d'une part au fait que certains individus du ménage ne peuvent pas participer au programme (enfants, personnes âgées ou malades), d'autre part que les transferts des individus qui participent ne sont pas proportionnels à la taille de leur ménage.

3.3.2 L'auto-sélection par la qualité et l'attente

L'auto-sélection par la qualité et l'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, c'est-à-dire de biens dont la demande diminue lorsque le revenu augmente et des biens dits normaux ou supérieurs, dont la demande augmente lorsque le revenu augmente. L'association de subventions publiques à des 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 distribution alimentaire, le caractère inférieur des biens subventionnés est généralement associé à leurs qualités non-nutritives telles que leurs caractéristiques gustatives, de préparation ou de présentation. Par exemple, en Thaïlande dans les années 1970, un riz subventionné distribué était composé de 25% de riz collant et de 75% de riz ordinaire, un 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 sont identiques à des produits commerciaux mais identifiables par des étiquettes différentes, ce qui les rend moins désirables. 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 notamment appuyé sur la différenciation des produits distribués, avec une subvention plus élevée attachée aux 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'auto-sélection 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. C'est le cas notamment des bornes fontaines publiques pour l'approvisionnement en eau en milieu urbain pour lesquelles l'attente, l'effort lié au transport mais également le stigma les rendent peu attractives aux non pauvres qui préfèrent se tourner vers les réseaux privés. L'auto-sélection 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 distribués sont valides. Par exemple, si la stigmatisation sur laquelle repose le dispositif d'auto-sélection 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 par Rawls (1971) comme un bien premier. 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. Dans le cas de la Tunisie, l'introduction de sucre brun, moins raffiné et fortement subventionné, s'est soldée par un échec parce que le sucre plus foncé a été jugé «sale» par la majorité des consommateurs, y compris les plus pauvres. Des coûts trop élevés relatifs au temps peuvent également restreindre la possibilité de participation des ménages les plus pauvres.

3.3.3 L'auto-sélection par la quantité consommée (*quantity-targeting*)

L'auto-sélection 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 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, mais également de rendre ces services accessibles aux plus pauvres. A partir de l'analyse des services d'eau dans 80 villes importantes et dans 50 pays pour l'électricité, 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 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 - car les tranches s'appliquent en général à un branchement sans tenir compte de la taille de la famille - et par le fait que les branchements soient 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 cependant 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 Sub-saharienne.

La progressivité du tarif, et la performance du ciblage des subventions induites, va également dépendre de l'amplitude des différences de consommation du service suivant le niveau de vie. En l'absence d'un gradient fort, il sera difficile de limiter les erreurs d'inclusion dans le cas d'un volume subventionné important, ou au prix d'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, qui ne sont pas toujours identiques pour l'eau et l'assainissement. La capacité d'anticipation des ménages vis-à-vis de la consommation totale est également liée à la fréquence de la facturation. Les dispositifs de contrôle de la consommation, tels que le remplissage de réservoir d'une contenance donnée ou les compteurs à prépaiements, qui pourraient rendre plus facile le contrôle de leur consommation par les ménages, sont encore peu répandus.

4 QUELLES LEÇONS PEUT-ON TIRER DES EXPERIENCES DE CIBLAGE DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ?

Cette partie propose une analyse des différentes leçons qui peuvent être tirées de l'expérience du ciblage des politiques de lutte contre la pauvreté. Elle s'appuie sur une synthèse des avantages et des inconvénients des différentes méthodes de ciblage et sur une réflexion sur la question des acteurs du ciblage. Elle ouvre enfin sur un examen de la question de la relation entre efficacité du ciblage et impact des politiques de lutte contre la pauvreté.

4.1 *Quelle méthode de ciblage pour quel contexte ?*

Il existe peu d'études comparatives visant à évaluer les performances relatives des différentes méthodes de ciblage. Cette rareté s'explique par la difficulté à constituer une base de données sur les performances des politiques ciblées telle qu'il y ait 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 pouvoir séparer les effets de ces différents éléments.

L'étude de Coady, Grosh et Hoddinott (2004a, 2004b) est certainement l'analyse transversale la plus riche portant sur les performances du ciblage. Ces 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 $p\%$ des plus pauvres, c'est-à-dire la part des transferts allant aux $p\%$ les plus pauvres rapportée à leur proportion dans la population. Selon ces 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 que si le même programme n'avait pas été ciblé. Ravallion (2007) relève une limite importante à cet indicateur, celle de surévaluer les erreurs d'inclusion aux dépens des erreurs d'exclusion et donc de 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, pour ces auteurs, le ciblage est instrument efficace pour concentrer les bénéfices des politiques sur les plus pauvres. En effet, la moitié des programmes examinés permettent 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 ».

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 sub-saharienne par exemple, le programme ciblé médian transfère 8% de ressources en moins aux pauvres que ce qu'aurait transféré 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 à laquelle aboutissent les auteurs 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% restant 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 ou encore 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. C'est l'objet du tableau 3 qui s'inspire des expériences analysées par Coady, Grosh et Hoddinott (2004a).

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

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).

Tableau 3 : Synthèse sur les méthodes de ciblage

<i>Méthode de ciblage</i>	<i>Principaux avantages</i>	<i>Principaux inconvénients</i>	<i>Contexte favorable</i>	
Individuel ou des ménages	Par "means testing"	<ul style="list-style-type: none"> - Peu d'erreurs d'inclusion et d'exclusion 	<ul style="list-style-type: none"> - Effets désincitatifs importants sur les ménages - Coûts élevés (publics ou privés) pour identifier les bénéficiaires 	<ul style="list-style-type: none"> - 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"	<ul style="list-style-type: none"> - Peu d'effets désincitatifs sur les ménages - Faible risque de manipulation du critère de sélection - Sélection des bénéficiaires à partir d'une enquête légère 	<ul style="list-style-type: none"> - 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 	<ul style="list-style-type: none"> - 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	<ul style="list-style-type: none"> - Permet de saisir des informations disponibles uniquement au niveau local - Prise en compte des besoins spécifiques au niveau local 	<ul style="list-style-type: none"> - 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 pas forcément les mêmes que ceux du programme 	<ul style="list-style-type: none"> - 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	<ul style="list-style-type: none"> - Administrativement simple et modérément coûteux - Peu d'effets désincitatifs ni de stigma 		<ul style="list-style-type: none"> - Capacités administratives réduites - Catégories retenues suffisamment corrélées à la pauvreté
	Géogra- phique		<ul style="list-style-type: none"> - Efficacité du ciblage très dépendante de la qualité des données disponibles 	<ul style="list-style-type: none"> - Niveaux de pauvreté homogènes à l'intérieur des zones géographiques et hétérogènes entre les zones
	Démo- graphique	<ul style="list-style-type: none"> - Souvent populaire 		<ul style="list-style-type: none"> - Données démographiques disponibles exhaustives
Auto-sélectif		<ul style="list-style-type: none"> - Coût du ciblage pratiquement nul 	<ul style="list-style-type: none"> - Forte stigmatisation - Coûts privés parfois importants 	<ul style="list-style-type: none"> - 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 : sont d'abord ciblées des zones géographiques selon leur niveau de pauvreté puis, à l'intérieur de ces zones, sont ciblés 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, comme dans le cas 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'auto-sélectionnent 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 à 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 d'obtenir des informations sur les conditions de vie des ménages que pour l'administration centrale. Elles seraient 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 et seraient moins incités à cacher leurs véritables conditions de vie aux autorités locales. Cet accès privilégié à l'information justifierait de décentraliser le processus de ciblage puisque cela contribuerait à augmenter considérablement ses performances en réduisant les erreurs d'inclusion et d'exclusion mais aussi 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 d'abord acte de candidature au programme. Ensuite, un administrateur sélectionne les ménages et détermine le montant à allouer à chaque ménage 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 non seulement le pouvoir d'ajouter ou de supprimer des bénéficiaires mais il décide véritablement du montant alloué à chaque ménage. C'est à ce stade que les informations détenues par les membres du comité entrent en jeu. Alderman montre que des critères autres que la taille, les actifs et les revenus du ménage 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 la détention d'actif. Par exemple, les membres du comité peuvent 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 occasionnées, par exemple, par la perte d'une partie de leur récolte que leur possession en terres ne saisit pas.

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.

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

De nombreux travaux mettent en évidence que le risque de *capture* par les élites locales croît avec les inégalités. Par exemple, dans une étude portant sur un programme décentralisé bangladais d'aide alimentaire conditionnée à la scolarisation des enfants, Galasso et Ravallion (2005) mettent en évidence que les villages où il y a le plus d'inégalités foncières sont aussi ceux qui réussissent le 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 mettent également en évidence 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 lorsque les inégalités sont élevées les choix des communautés conduisent à des projets bénéficiant à l'ensemble de la communauté et non à ceux 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 dans lesquels 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 les ressources destinées à aider les pauvres. Dans ces conditions, l'économie politique locale tend à perpétuer les inégalités. Cette conclusion fait d'ailleurs écho une autre critique émise à l'encontre du ciblage décentralisé selon laquelle ce mécanisme de sélection des bénéficiaires tendrait à perpétuer les structure de pouvoir local et à exclure certains individus des programmes sociaux pour des raisons ethniques ou morales (Conning et Kevane, 2002).

Toutefois, ces travaux invitent généralement à relativiser leurs conclusions. En effet, ils soulignent que si 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, le véritable problème n'est pas là. Le problème se situe dans l'allocation des ressources du gouvernement central aux communautés locales. Galasso et Ravallion (2005) soulignent que l'allocation des ressources entre les 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 également 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. Ils trouvent que 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 de la pauvreté (Cornia et Stewart, 1995 ; Ravallion, 2007). D'une part, la plupart de ces indicateurs donnent trop de poids aux erreurs d'inclusion, d'autre part, 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 présentées 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'une certaine ligne de pauvreté une allocation monétaire 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 dans la mise en œuvre du programme. Il calcule pour les 35 villes principales chinoises plusieurs indicateurs d'efficacité du ciblage. Il estime par ailleurs l'impact sur la pauvreté qui peut 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 plus les villes ont réussi à limiter les erreurs d'inclusion, moins elles ont réussi à réduire la pauvreté. À 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 auquel abouti Ravallion (2007, p19) : « *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 bienfondé du ciblage est toujours au centre d'un débat intense dans la littérature, celle-ci nous 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 où elles sont mises en œuvre. 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 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 revue met en avant la richesse et la relative souplesse qu'offre l'ensemble de méthodes de ciblage. Elle présente de surcroît un cadre analytique pour guider la réflexion des concepteurs de politiques ciblées de réduction de la pauvreté pour aboutir au meilleur choix.

D'un point de vue plus théorique, cette revue souligne la nécessité de poursuivre les recherches sur l'évaluation des politiques ciblées. Les réflexions sur les indicateurs de performances du ciblage doivent, tout d'abord, être poursuivies. Les indicateurs utilisés à l'heure actuelle ne renseignent en effet que 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, ensuite, très peu d'études comparatives sur les méthodes de ciblage ayant un spectre suffisamment large pour pouvoir 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 autre piste de recherche serait d'exploiter les avancées récentes dans l'évaluation d'impact des politiques en mettant en place des procédés expérimentaux qui permettent une stricte comparaison des différentes méthodes de ciblage.

RÉFÉRENCES CITÉES

- Ahmed, A. et Bouis, H. (2002), "Weighing what's practical: Proxy means testing for targeting food subsidies in Egypt" *Food Policy* 27, pp. 519-540.
- Alderman, H. (2002), "Do local officials know something we don't? Decentralization of targeted transfers in Albania", *Journal of Public Economics*, 83, pp. 375-404.
- Anand, S. et Kanbur, R. (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: Clarendon Press
- Angel-Urdinola, D. et Wodon, Q. (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., Ferreira, F.H.G., Lanjouw, P. et Ozler, B. (2008), "Local inequality and project choice: Theory and evidence from Ecuador" *Journal of Public Economics* n°92, pp. 1022–1046.
- Backer, J. et Grosh, M. (1994), "Poverty Reduction Through Geographical Targeting: How Well Does it Work?", *World Development*, 22(7), pp. 983-995.
- Barrett, C.B. (2002), "Food Aid Effectiveness: It's the Targeting, Stupid!", Cornell University Applied Economics and Management Working Paper No. 2002-43.
- Barrett, C.B. et Clay, D. C. (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), pp. 152-180.
- Bardhan, P. et Mookherjee, D. (2006), "Pro-poor targeting and accountability of local governments in West Bengal" *Journal of Development Economics*, N°79, pp. 303-327.
- Besley, T. et Kanbur, R. (1993), "*The Principles of Targeting*", in Michael Lipton and Jacques van der Gaag (eds), *Including the Poor*, Chapter 3, Washington, DC: World Bank, pp. 67-90.
- Bigman D., Dercon S., Guillaume D. et Lambotte M. (1998), "Community Targeting for Poverty Reduction in Burkina Faso", *Center for Economic Studies Discussions Paper Series (DPS)* 99.10
- Bigman D. et Fofack, H. (2000), "Geographical Targeting for Poverty Alleviation, an Introduction to the Special Issue", *The World Bank Economic Review*, Vol. 14, N° 1, pp. 129-45
- Caldés, N., Coady, D. et Maluccio, J.A (2004), "The cost of poverty alleviation transfer programs: a comparative analysis of three programs in Latin America", *FCND discussion paper* n°174, IFPRI, Washington D.C.
- Castañeda T. et Lindert K. (2005), "Designing and Implementation Household Targeting Systems: Lessons from Latin American and The United States", *World Bank Social Protection Discussion Paper Series*, 0526.

- Coady, D., Grosh, M., et Hoddinott J. (2003), “Targeted Anti-poverty Interventions: A Selected Annotated Bibliography”, International Food Policy Research Institute, mimeo.
- Coady, D., Grosh, M. et Hoddinott, J. (2004a), Targeting of Transfers in Developing countries: Review of Lessons and Experience, Washington, World Bank.
- Coady, D., Grosh, M. et Hoddinott, J. (2004b), “Targeting Outcomes Redux”, *World Bank Research Observer*, 19(1), pp. 61-86.
- Conning, J. et Kevane, M. (2002), “Community-Based Targeting Mechanisms for social Safety Nets: A Critical review”, *World Development*, Vol 30, N°3, pp. 375-394.
- Cornia, G. et Stewart, F. (1995), “Two errors of targeting”, in Van de Walle D. et Nead K. (eds) *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Datt, G. et Ravallion, M. (1994), “Transfer Benefits from Public Works Employment: Evidence for Rural India”, *Economic Journal*, 104(427), pp. 1346-69.
- Datt, G. et Ravallion, M. (1995), “Is Targeting through a Work Requirement Efficient ? Some Evidence for rural India”, in Van de Walle D. et Nead K. (Eds) *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Deaton, A. (1992), “*Understanding Consumption*”, Oxford: Oxford University Press.
- Dreze, J. et Sen, A. (1989), “*Hunger and public action*”, Clarendon, Oxford.
- Duclos, JY. (1995), “Modelling the take-up of state support”, *Journal of Public Economics*, N°58, pp. 391-415.
- Duflo, E. (2000), “Child Health and Household Resources in South Africa: Evidence from the Old Age Pension Program”, *American Economic Review*, vol. 90(2), pp. 393-398.
- Elbers, C., Fujii, T., Lanjouw, P., Ozler, B. et Yin, W. (2004), “Poverty alleviation through geographic targeting: how much does disaggregation help?” *World Bank Policy Research Working Paper*, N°3419.
- FAO (2003), “Ciblage et amélioration de la nutrition : Moyens d’améliorer le statut nutritionnel”, Division de l’Alimentation et de la Nutrition, FAO, Rome.
- Galasso, E. et Ravallion, M. (2005), “Decentralized targeting of an antipoverty program”, *Journal of Public Economics*, N°89, pp. 705-727.
- Gelbach, J, et Pritchett, L. (1997), “More for the Poor is Less for the Poor. The Politics of Targeting”, *World Bank Policy Research Working Paper* 1799.
- Gómez-Lobo, D. et Contreras, D. (2003), “Water Subsidy Policies: A Comparison of the Chilean and Colombian Schemes”, *The World Bank Economic Review*, vol.17, n°3, pp. 391-407.
- Grosh, M. (1992), “The Jamaican Food Stamp Program: A Case Study in Targeting”, *Food Policy* 17(1), pp. 17-40.
- Grosh, M. (1994), “*Administering Targeted Social Programs in Latin America: From Platitudes to Practice*”, Washington: World Bank.

- Grosh, M. (1995), "Toward Quantifying the Trade-Off: Administrative Costs and Incidence in Targeted Programs in Latin America", in Van de Walle D. et Nead K. (Eds) *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hentschel, J., Lanjouw, J., Lanjouw, P., et Poggi, J. (1998), "Combining census and Survey Data to study spatial dimensions of poverty", *World Bank Policy Research Working Paper* N° 1928.
- Houssou, N., Zeller, M., Alcaraz, G., Schwarze, S. et Johannsen, J. (2007), "Proxy Means Tests for Targeting the Poorest Households: Applications to Uganda", *European Association of Agricultural Economists*, 106th Seminar, October 25-27, N°7946.
- 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*, N° 30.
- Komives, K., Halpern, J., Foster, V. et Wodon, Q. (2005), "Water, Electricity and the Poor: Who Benefits from Utility Subsidies", *Directions for Development*, World Bank.
- Komives, K., Halpern, J. Foster, V., Wodon, Q. et Abdullah, R. (2007) "Utility Subsidies as Social Transfers: An Empirical Evaluation of Targeting Performance", *Development Policy Review*, 25(6).
- Kraybill, D. et Bashaasha, B. (2006), "The potential gains from geographical targeting of anti-poverty programs in Uganda", *African Journal of Agricultural and Resource Economics*, Vol 1, N°1.
- Lanjouw, P., Milanovic, B., et Paternostro S. (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*, N°2009.
- Lipsky, M. (1980), "*Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*", New York: Russell Sage Foundation.
- Loge, Rogers, B. et Coates, J. (2002), "Food-based safety nets and related programs", *Social Protection Discussion Paper Series* N°0225, World Bank.
- Maluccio, J. (2008), "Household targeting in practice-the nicaraguan red de protección social", *Middlebury college economics discussion paper*, 08-02.
- Moore, M. et Jadhav, V. (2006), "The politics and bureaucracies of rural public works: Maharashtra's employment guaranteed scheme", *Journal of Development Studies*, 42:8, pp. 1271-1300.
- Murgai, R., Ravallion, M. (2005), "Is a Guaranteed Living Wage a Good Antipoverty Policy?" *Policy Research Working Paper*, N°3640.
- Ravallion, M. (1993), "Poverty Alleviation Through regional Targeting: A Case Study of Indonesia, in Braveman A., Hoff K., Stiglitz J. (Eds) *The Economics of Rural Organization: Theory, Practice and Policy*, World Bank and Oxford University Press.
- Ravallion, M. (2007), "How Relevant is Targeting to the Success of an Antipoverty Program?", *World Bank Policy Research Working Paper*, N°4385.
- Ravallion, M. et Wodon, Q. (1997), "Poor Areas or Only Poor People?", *World Bank Policy Research Working Paper*, N°1798.

- Rawls, J. (1971), “*A Theory of Justice*”, Cambridge Mass, Harvard University Press. Traduction française: 1987, *Théorie de la justice*, Paris, Le Seuil.
- Rosa, S., Leatt, A. et Hall K. (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*. Cape Town: Children’s Institute, University of Cape Town.
- Schady, N. (2002), “Picking the Poor: Indicators for Geographical targeting in Peru”, *Review of Income and Wealth Series* 48, N°3.
- Sen, A. (1983), “Development: Which Way now?”, *The Economic Journal*, N°372, pp. 745–762.
- Sen, A. (1993), *Éthique et économie. Et autres essais*, PUF, Paris, [trad. Fr. de *On ethics and economics*, Blackwell Publishers, Oxford, 1991].
- Sen, A. (1995), “The political Economy of Targeting” in Van de Walle, D. et Nead K. (Eds) *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Simler I., Nhate, V. (2005), “Poverty, Inequality and Geographic Targeting: Evidence from Small-Area Estimates in Mozambique”, *FCND Discussion Paper* N°192.
- Skocpol, T. (1991), “Targeting Within Universalism: Politically Viable Policies to Combat Poverty in the United States », in Jencks, C. et Peterson P.E. (Eds), *The Urban Underclass*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Skoufias, E. et Coady, D. (2007) “Are the welfare losses from imperfect targeting important”, *Economica*, N°74, pp.756–776.
- Skoufias, E. et Parker, S.W. (2001), “Conditional cash transferts and their impact on child work and schooling : Evidence from the PROGRESA program in Mexico”, *FCND Discussion Paper*, N°123, IFPRI, Washington DC.
- Smith, W.J. et Subbarao, K. (2003) “What Role for Safety Nets in Very Low Income Countries?” World Bank, Washington, DC.
- Smolensky E., Reilly S. et Evenhouse E. (1995), “Should Public Assistance be Targeted?” *Journal of Post Keynesian Economics*, N°18, pp. 3-28.
- Stifel, D.C. et Alderman, H. (2005), “Targeting at the Margin: the ‘Glass of Milk’ Subsidy Programme in Peru” *The Journal of Development Studies*, Vol.41, No.5, pp. 839 -864.
- Tuck, L. et Lindert, K. (1996), “From Universal Food Subsidies to a Self-Targeted Program: A Case Study in Tunisian Reform”, *World Bank Discussion Paper*, N° 351.
- Van de Walle, D. (1998), “Targeting revisited”, *The World Bank Research Observer*, N°13(2), pp. 231-248.
- Weisbrod, B. (1970), “Collective Action and the Distribution of Income: A Conceptual Approach”, in Haverman R.H et Margolis J. (Eds) *Public Expenditure and Policy Analysis*, Chicago, Markham.

ANNEXE 1 : PROGRAMMES DE SUBVENTIONS ALIMENTAIRES CIBLEES (FAO, 2003)

ÉGYPTE

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 de subventions alimentaires 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 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 avait pris de l'extension : il englobait 18 produits alimentaires et représentait 17 pour cent 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 les produits alimentaires. Pour diminuer les coûts des subventions alimentaires, le gouvernement a utilisé toute une série de stratégies : augmentation du prix des produits alimentaires, réduction du nombre des détenteurs de cartes de rations et réduction à la fois du nombre et de la quantité de produits alimentaires subventionnés accessibles aux consommateurs. Ces stratégies ont été mises en place petit à petit, sans heurt, permettant aux consommateurs de s'adapter plus facilement aux changements et évitant les difficultés immédiates que peuvent causer 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 Egypte, ce qui représente moins de 6 pour cent des dépenses totales du gouvernement. Le pain bis (*baladi*) et la farine de blé sont vendus à tous les Egyptiens 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 pour cent 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 par un kilogramme de farine. Une surveillance de la production est en place pour assurer le respect des normes et prévenir les pertes. Il existe un système d'amendes 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 1980-81 à 865 millions LE en 1994-95. En 1994-95 les subventions pour le pain et la farine représentaient 60 pour cent 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 pour cent à seulement 67 pour cent. 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 pour cent de taux d'extraction). Il contient en effet davantage de fibres, de vitamines et de minéraux et il 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, 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 socio-économiques 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 pour cent du produit intérieur brut (PIB) au prix courant. Environ 64 pour cent 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 pour cent en 1997) a été consacrée à la farine de blé pour que le pain se maintienne à un prix modique pour les consommateurs. Pour y parvenir, le gouvernement achète aux agriculteurs locaux leur production de blé à un cours conventionné, révisé chaque année par le Conseil Economique National, et il la vend aux boulangeries à un prix beaucoup plus bas. En 1997 par exemple, le gouvernement a payé 480 rials le kilogramme 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 subvention alimentaire, le gouvernement étudie maintenant la mise en place d'un système de subvention alimentaire plus efficace par le biais de l'auto-ciblage.

TUNISIE

Depuis 1970, le Gouvernement tunisien subventionne la consommation de produits alimentaires de base. Dès les années 80, le système de subvention généralisé s'est avéré très coûteux, représentant 4 pour cent du PIB et 10 pour cent 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 nécessaires, ont rendu urgente la révision du système de subvention généralisé.

Le gouvernement a mis en place un programme de réformes prévoyant : 1) l'amélioration de l'intervention ciblée en direction des pauvres; 2) l'ajustement graduel des prix pour réduire et éliminer progressivement les subventions sur certains produits (comme les aliments pour animaux); et 3) la réduction des coûts inutiles de production et de distribution pour les produits subventionnés.

Le gouvernement a adopté une politique pour promouvoir l'auto-ciblage 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, on pourra choisir de subventionner le panier des pauvres pour se concentrer sur les produits (inférieurs) que les consommateurs plus riches jugeront peu attractifs parce qu'il existe d'autres produits de meilleure qualité.

Cette approche de «produits supérieurs» permet la mise à disposition sur le marché, à des prix plus élevés, d'autres variétés ou qualités de produits pour ceux qui ont les moyens de se les procurer. On assistera alors à une modification de la demande de la part des ménages plus aisés qui, par conséquent,

consommeront moins de produits subventionnés. Avec ce type de stratégie d'auto-ciblage, les produits alimentaires subventionnés restent à la disposition de tous, mais ils sont sélectionnés de manière à ne pas inciter les riches à les consommer.

Dès 1993, le programme tunisien de réforme par l'auto-ciblage avait déjà réduit de manière notable les coûts d'ensemble 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'auto-ciblage permet aux pauvres de bénéficier plus des aliments subventionnés que les riches.

ANNEXE 2 : APPROVISIONNEMENT EN EAU : ENTRE FOURNITURE UNIVERSELLE ET SUBVENTIONS CIBLEES

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 (et deviennent alors des politiques redistributives), mais également de rendre ces services accessibles aux plus pauvres (et répondent à l'objectif de réduction de la pauvreté dans son aspect multidimensionnel).

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

- elles peuvent être liées à un niveau de service et représentent ainsi un dispositif d'auto-sélection 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'auto-sélection 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 (comme c'est le cas 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 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 même pas leurs coûts d'exploitation, comme c'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 font l'objet de critiques importantes dans la mesure où elles restent souvent implicites et ne permettent pas aux opérateurs ou régies d'assurer une maintenance suffisante des réseaux, ni d'investir dans de nouveaux réseaux. Les ménages les plus pauvres restent de ce fait majoritairement exclus de l'accès, 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 mis en place à destination des 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 (6 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, cependant ils montrent que la distribution

des subventions, en termes de transferts monétaires, est équivalente pour la population appartenant aux 3 premiers déciles de revenu 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, et 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 dans leur étude 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 divisant la part de subvention²⁷ allant aux 40% les plus pauvres par la proportion, 40%, dans la population que représentent ces pauvres et mettent en évidence la régressivité des structures tarifaires basées sur les quantités sur la base de cet indicateur (les quatre exemples analysés présentent une performance de 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 augmentation forte 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 ceci 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, p111) : plus les pauvres sont exclus des subventions (soit parce qu'ils n'ont pas accès au réseau, soit parce 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, soit de manière universelle lorsque les ménages non raccordés sont les plus pauvres, soit 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'EFFICACITE DU CIBLAGE²⁸

L'objectif à atteindre en ciblant les politiques de lutte contre la pauvreté est d'allouer les ressources aux pauvres et exclusivement aux pauvres. Dans la réalité, l'imperfection de l'information rend impossible l'atteinte totale de cet objectif puisque l'identification des pauvres se fait avec une inévitable marge d'erreurs. Les erreurs sont de deux ordres : les erreurs d'inclusion (type I) qui consistent à identifier comme pauvres des non-pauvres et les erreurs d'exclusion (type II) par lesquelles on exclut des pauvres de la population bénéficiaire du programme. L'efficacité du ciblage est généralement définie comme la capacité du ciblage à minimiser 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 la capacité du ciblage 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 appellent 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 et uniquement eux 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 sur les 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 ciblage (Coady, Grosh et Hoddinott 2004a). La mesure de la performance du ciblage doit également prendre en compte la distribution du montant des transferts perçu 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 $C(p)$, c'est-à-dire la courbe représentant la part des transferts cumulés allant aux $p\%$ des plus pauvres de la population.

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

Le premier de ces indicateurs est la part des transferts allant aux $p\%$ des plus pauvres de la population, par exemple 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 S^P comme le montant des transferts allant aux pauvres et S^N 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 proposent dans leur étude intitulée «*Targeting of Transfers in Developing countries: Review of Lessons and Experience*» (2004a) un troisième indicateur qui est une variante du précédent : la part normalisée des transferts perçus par les $p\%$ des plus pauvres de la population. Elle est égale à la part des transferts allant aux $p\%$ les plus pauvres divisée par leur proportion dans la population $p\%$:

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, 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 du fait qu'il demande de collecter un plus grand nombre d'informations et que son interprétation est moins simple que celle des trois précédents indicateurs.

Bien que les indicateurs 2, 3 et 4 soient tous trois 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, on cherche à classer deux programmes 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 puisque la part vaut 2,5 ($0,25/0,1=2,5$) dans B et 2 dans A ($1/0,5=2$).

Une autre faiblesse et non la moindre de ces trois derniers indicateurs est qu'il est très difficile de savoir quel poids ils donnent aux erreurs d'inclusion (des non-pauvres bénéficient du programme) par rapport aux erreurs d'exclusion (des pauvres ne bénéficient pas du programme). Tous trois peuvent s'exprimer soit comme fonction de l'erreur de type I, soit comme fonction de l'erreur de type II mais il n'est possible de déterminer que de façon empirique quel est le poids donné à chacune de ces deux erreurs (Ravallion 2007). Ceci est très gênant lorsqu'il s'agit, à partir de ces indicateurs, de dégager quelles sont les bonnes et les mauvaises pratiques en termes de ciblage puisque l'on ne sait pas si, dans les critères de choix, on donne plutôt la priorité aux économies budgétaires réalisées par le ciblage du fait d'un moindre gaspillage des ressources (erreur d'inclusion) ou si au contraire 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, comme on l'a vu dans la partie 2.1, 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 bénéficient du programme. 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 dans 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'efficience, la mesure des erreurs d'exclusion n'a pas d'effet significatif sur ces

indicateurs²⁹, 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). De façon plus robuste, il montre qu'aucun des trois indicateurs construits à partir de la courbe de concentration n'est corrélé avec le taux de couverture des pauvres, alors que cette corrélation est très forte pour le différentiel de ciblage (indicateur 1).

Ainsi, il semblerait que les résultats dont on dispose actuellement 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. On peut alors se 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 de quelle façon 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. Par ailleurs, Ravallion montre que plus 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 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).

²⁹ Cependant, ce résultat n'est pas robuste au choix de normalisation des erreurs de type I et II.