

Le défi de la mesure des inégalités autres que celles de revenu

Le nouveau paradigme de l'aide est de lutter contre la pauvreté et d'associer les partenaires locaux à la définition des besoins et des politiques à mener.

Prendre en compte le caractère multidimensionnel de la pauvreté et des inégalités est dès lors un enjeu majeur pour les partenaires au développement. Il faut en effet être en mesure de cibler les interventions mais aussi d'identifier les dynamiques de la pauvreté et de l'exclusion qu'il s'agit de rompre. Il faut aussi être en mesure d'identifier les spécificités et les préférences locales pour associer les populations aux actions menées pour qu'elles se les approprient. La notion de pauvreté subjective mais aussi, par exemple, un classement des priorités entre actions possibles sont ainsi primordiaux. Pour mettre en œuvre ces principes et effectivement augmenter l'efficacité de l'aide, des outils de mesure et de diagnostic de la pauvreté sont nécessaires.

L'objectif de mon propos est de montrer, sur la base de travaux récents menés avec l'appui de la coopération française, qu'un investissement dans des outils adaptés peut permettre aux pays les moins avancés, de concevoir et mettre en œuvre des stratégies plus efficaces de lutte contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion.

L'élargissement du champ thématique de la pauvreté pose toutefois un véritable défi. D'abord un défi théorique, pour construire, dans le prolongement de l'indicateur de la pauvreté humaine du PNUD, un instrument de mesure unique, reconnu par tous qui rende compte des différentes dimensions de la pauvreté. Mais c'est un véritable défi dans les pays à faible revenu qui sont confrontés à des difficultés spécifiques en termes de capacités humaines et de ressources financières. Compte tenu de ces difficultés, les instruments traditionnels trouvent très vite leurs limites.

1. les limites des instruments traditionnels dans les pays à faible revenu

Les outils statistiques traditionnels, recensements de la population, statistiques d'origine administrative et enquêtes auprès des ménages sur leur revenu, leur consommation et leurs conditions de vie ne rendent compte que partiellement du caractère multidimensionnel de la pauvreté et de l'exclusion. Ils se heurtent surtout à des problèmes considérables de mise en œuvre.

- Si les recensements apportent des indications localisées sur les « conditions d'existence » qui donnent un bon éclairage sur un aspect crucial de la

pauvreté non monétaire, leur fréquence et l'insuffisance de leur exploitation dans la plupart des pays à faible revenu les rendent en pratique peu utilisables. C'est une des raisons pour lesquelles la Coopération française qui s'est retirée de la réalisation des recensements s'est davantage impliquée sur l'appui à leur exploitation à travers la formation, tant initiale que permanente.

[Les orientations actuelles de la coopération française sont plutôt de combiner des recensements légers avec des systèmes d'information administratifs améliorés et des systèmes intégrés d'enquêtes socio-démographiques et économiques, comportant un module central permanent sur la consommation, les conditions de vie et l'emploi et des modules spécialisés ayant diverses périodicités, notamment sur les différents aspects de la pauvreté et de l'exclusion]

- Les inventaires et statistiques d'origine administrative devraient donner des informations détaillées sur l'accès aux équipements et aux services publics et leur fréquentation, mais là encore la situation des systèmes d'information administratifs rend cette possibilité souvent théorique et apporte finalement peu d'éclairage sur la pauvreté en termes de capital humain.

Un effort important est toutefois fait dans le domaine éducatif pour mettre en évidence les problèmes d'accès et d'équité afin de cibler les interventions les plus efficaces. Ainsi, la coopération française a établi, en collaboration avec la Banque Mondiale, le RESEN (Rapport d'Etat su Système Educatif National). Il s'agit d'un processus standardisé de diagnostic et de préparation des décisions de politique éducative, s'appuyant principalement sur des données d'origine administrative. Dans les nombreux pays d'Afrique subsaharienne, le RESEN a été intégré dans le processus national de prise de décision politique et a entraîné, en retour, une amélioration sensible du système d'information administratif sur l'éducation, contribuant ainsi à la diffusion de l'éducation et à la réduction des inégalités en matière d'accès à l'éducation.

- Les enquêtes auprès des ménages sur leur revenu, leur consommation et leurs conditions de vie ont les limites de toutes les enquêtes statistiques mais celles ci sont très contraignantes dans les pays à faible revenu : nécessité de disposer d'une base de sondage fiable et récente, coût prohibitif de la représentativité locale, fiabilité des réponses, en particulier sur des sujets sensibles, suivi dans le temps nécessitant l'entretien de panels coûteux.

Ceci explique que les travaux dont nous disposons actuellement reposent pour la plupart sur des investigations spécifiques, qui ne font pas partie des programmes

statistiques courants des pays. On citera toutefois [un] quelques exemples dans le domaine [de l'éducation,] de la santé [et des disparités régionales].

[L'accès à l'éducation :

En mobilisant sur longue période, quand ils existent, les inventaires des équipements publics, les registres administratifs des établissements d'enseignement et les enquêtes auprès des ménages, on peut suivre la diffusion de l'éducation, mettre en évidence les liens éventuels entre le niveau d'étude et l'origine géographique, ethnique ou culturelle des individus, et en déduire les actions à mener pour assurer une plus grande égalité des chances. Un tel travail a été mené au Pérou.]

L'accès à la santé :

Comme l'éducation, la santé est un déterminant important des situations de pauvreté et d'exclusion. L'INED, le CNRS et l'INSERM ont mis en place un programme comparatif SIRS (Santé, Inégalités et Rupture Sociales) qui porte sur six métropoles de différentes régions du monde. Ces travaux devraient permettre de relier les inégalités socio-économiques aux problèmes de santé et à leurs conséquences en terme de pauvreté et d'exclusion sociale des ménages et des individus.

[L'enclavement géographique :

Quand les données statistiques ou administratives existent et sont représentatives au niveau local, elles permettent de comparer les différentes régions ou localités entre elles et d'identifier les zones de plus grande pauvreté quant à différents critères, socio-économiques bien sûr, mais aussi quant à l'accès aux équipements et aux services publics. Dans certains cas, c'est l'appartenance ethnique, qui se confond avec l'appartenance géographique, qui apparaît comme le véritable déterminant de la pauvreté. Des études ont été menées dans le cadre de DIAL à Madagascar et au Pérou]

Ces travaux sont difficilement reproductibles et c'est pourquoi, la coopération française a tenté avec l'appui de L'INSSE et de l'IRD dans le cadre du groupement d'intérêt scientifique DIAL (développement et insertion internationale) d'introduire des outils adaptés

2. des outils adaptés soutenus par la coopération française

Un dispositif intégré d'enquêtes auprès des ménages

Les enquêtes 1-2-3, développées depuis 1995 par DIAL, sont devenues l'outil de base de la coopération française pour mesurer les différentes dimensions de la pauvreté.

Leur objectif de base est l'appréhension de l'emploi, formel et informel, de la consommation et des conditions de vie par trois vagues successives d'enquêtes auprès d'échantillons emboîtés. Autour de ce module central, ont été ajoutés des modules additionnels qui, avec des périodicités variables, permettent d'appréhender divers aspects de la pauvreté et de l'exclusion, en les reliant aux données socio-démographiques et économiques recueillies par le module central : l'opinion des pauvres sur leur santé et leur accès aux soins, leur accès à l'éducation, sur leur perception personnelle de leur situation (pauvreté subjective), sur leurs réseaux relationnels, sur leur trajectoire personnelle et l'évolution de leur situation (pauvreté structurelle et pauvreté transitoire), tous éléments qui constituent des indicateurs des situations d'exclusion, de leurs déterminants et de leur reproduction.

Un exemple particulièrement intéressant de leur apport pour la connaissance des situations d'exclusion est constitué par le module additionnel sur la perception de la gouvernance et de la démocratie.

En effet, les situations d'exclusion, quelle que soit leur origine, s'accompagnent d'une marginalisation par rapport au processus démocratique et aux institutions.

[Les enquêtes sur la perception qu'ont les citoyens de la gouvernance, de l'état de la démocratie et du fonctionnement et de l'efficacité des institutions mettent en évidence les liens entre cette perception et les caractéristiques non seulement démographiques et socio-économiques des individus, mais aussi leur appartenance à certains groupes. On a ainsi des informations quantitatives et représentatives, car reposant sur de larges échantillons, sur la perception qu'ont les groupes les plus défavorisés de la qualité de la gouvernance, de la démocratie et des services que l'Etat leur fournit].

Ces enquêtes ont été effectuées récemment à Madagascar, dans des pays francophones d'Afrique de l'Ouest et dans ceux de la Communauté Andine, pour l'instant surtout dans les capitales et dans quelques grandes agglomérations, mais il est prévu de les étendre à d'autres villes, leur extension aux zones rurales étant limitée par les coûts. On peut cependant envisager d'inclure leur questionnement dans les enquêtes agricoles auprès des ménages ruraux.

Le dispositif des enquêtes 1-2-3 constitue, à notre sens, une approche intégrée des divers aspects de la pauvreté, monétaire et non monétaire, et de l'exclusion. Son coût relativement faible par rapport aux enquêtes budget-consommation traditionnelles et leur modularité permettent de les adapter facilement aux préoccupations locales et de les intégrer dans les systèmes statistiques nationaux. Pour faciliter leur diffusion, leur adaptation et leur utilisation courante par les instituts de statistique des pays, DIAL a élaboré un kit micro-

informatique à la fois documentaire, de formation et d'aide à la conception et à la mise en œuvre de ces enquêtes.

L'approche monographique

Une autre option, plus limitée mais également riche d'enseignements, est une approche plus monographique, limitée à une plus petite zone, un quartier de ville, un village et son environnement par exemple, choisis comme étant représentatifs d'un mode de vie, d'une production agricole, ... C'est l'approche des observatoires de la pauvreté, initiés à Madagascar dans le cadre du programme Madio. Cette approche permet des investigations plus fines, alliant les aspects sociologiques et économiques, en particulier sur les éléments qualitatifs de la pauvreté et de l'exclusion, difficiles à appréhender dans un premier temps par les outils statistiques. Elles permettent dans un second temps d'améliorer le questionnement des enquêtes statistiques sur ces éléments et de valider leurs conclusions sur une plus grande échelle.

2. Conclusions

Les travaux menés par DIAL illustrent bien l'intérêt de poursuivre dans cette voie pour les pays à faible revenu, et donc d'inclure dans leurs stratégies de développement statistique un système d'enquêtes auprès des ménages, combinant des investigations spécifiques sur les différents aspects de la pauvreté avec les approches socio-économiques plus traditionnelles.

Dans son objectif de mieux cibler l'aide en direction des plus défavorisés et de mieux évaluer l'impact des politiques et de l'aide, les priorités de la coopération française sont de :

- poursuivre l'appui aux travaux de DIAL, notamment en assurant une continuité dans le temps ;
- développer des outils appropriés combinant diverses approches, statistiques et monographiques ;
- participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des stratégies nationales de développement de la statistique pour mieux répondre aux besoins de la lutte contre la pauvreté ;
- intensifier l'appui à la production des statistiques sectorielles, notamment dans les domaines de l'agriculture, de l'éducation et de la santé, que ce soit à partir de sources administratives ou d'enquêtes, et améliorer la coordination de l'ensemble des acteurs des systèmes statistiques nationaux ;
- renforcer les capacités des systèmes statistiques nationaux par la formation et l'apport d'expertise technique.