

MINISTERE DE L'ECONOMIE
DES FINANCES ET DES
PRIVATISATIONS

REPUBLIQUE TOGOLAISE
Travail-Liberté-Patrie

DIRECTION GENERALE DE LA STATISTIQUE ET DE LA COMPTABILITE NATIONALE

**ATELIER SUR LES STATISTIQUES DE LA PAUVRETE DANS LA CEDEAO
(Abuja du 26 au 30 juillet 2004)**

PRESENTATION DU TOGO

N'GUSSAN Kokou Yao

I INTRODUCTION

1.1 Avènement de la Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté et adoption de l'approche

Depuis 1996, une vision stratégique du développement économique et social du Togo a été conçue avec l'adoption d'un plan duodécennal qui devrait déboucher sur un décollage économique à l'horizon 1985. Ce plan duodécennal était structuré en quatre (4) plans quinquennaux avec des objectifs stratégiques bien précis. Le premier plan (1971-1975) devait mettre en place les structures de base pour un développement harmonieux et assurant une indépendance nationale, le deuxième plan (1976-1980) devait servir à raffermir et consolider les objectifs du premier, le troisième plan (1981-1985) devait être celui de la production diversifiée et équilibrée et le quatrième plan (1986-1990) devait déboucher sur un décollage économique.

C'est dans le cadre des objectifs du troisième plan que le Gouvernement, prenant appui sur un accroissement conjoncturel budgétaires grâce à une évolution favorable des prix des produits d'exportation dans les années 1974-1975 suite au premier choc pétrolier, s'est engagé dans un vaste programme d'investissement. Malheureusement, l'aisance financière n'a été que de très courte durée, les cours des produits de base ayant chuté brutalement une année plus tard. Le Gouvernement était donc contraint de recourir à d'importants emprunts extérieurs pour terminer les projets déjà engagés et même poursuivre ce qu'il était convenu de dénommer la politique des grands travaux dont les financements ont été souvent obtenus à des conditions très onéreuses et incompatibles avec la situation financière du pays. En outre, la gestion des grands projets de développement n'a pas donné les résultats escomptés et les principales unités de production créées à l'aide des emprunts n'étaient pas en mesure de générer les ressources nécessaires au remboursement des emprunts. Ainsi, vers la fin des années 70, le Togo a connu de sérieuses difficultés économiques et financières qui se sont traduites notamment par des accumulations d'arriérés intérieurs et extérieurs.

Face à cette situation le Gouvernement s'est engagé dans un processus d'ajustement et de restructuration de son économie, dès le début des années 80, et a mis en œuvre plusieurs programmes successifs soutenus par le Fonds Monétaire International (FMI), la Banque Mondiale et d'autres bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux.

Les actions mises en œuvre dans le cadre de ces programmes ont permis de réaliser des performances satisfaisantes dans le rétablissement des grands équilibres macroéconomiques. Cependant, les mesures de stabilisation financière ont eu des répercussions néfastes sur les couches les plus vulnérables de la population. C'est pour cela que, dès l'adoption du 3^{ème} Programme d'Ajustement Structurel (PASIII) avec la Banque Mondiale, la dimension sociale de l'ajustement a été prise en compte. Toutefois, même si les actions mises en œuvre aussi bien dans le cadre des plans quinquennaux que dans le cadre des programmes d'ajustement successifs ont eu pour finalité l'amélioration des conditions de vie des populations, force est de reconnaître que, malgré les efforts consentis, la pauvreté a continué à gagner du terrain. En 1995, dans le cadre de la préparation du Programme National de Lutte contre la Pauvreté, une étude basée sur l'enquête budget-consommation 1987-89 a montré que plus de 72 % des togolais étaient pauvres, c'est-à-dire ne disposaient pas du revenu nécessaire pour subvenir à leurs besoins vitaux. La mise en œuvre du PNLP n'a pas non plus réussi à faire reculer le phénomène qui a été exacerbé par le contexte de crise socio-politique qui caractérise le Togo

depuis le début des années 90 et par la régression économique intervenue en 1998 et dont les effets perdurent.

En effet, au terme du dernier programme triennal au titre de la Facilité d'Ajustement Structurel Renforcé, qui a expiré le 30 juin 1998, le Togo n'a pas pu renouveler de programme avec ses partenaires en vue de consolider les résultats acquis et de créer les conditions d'une croissance soutenue et durable. Il en est résulté une détérioration de la situation économique d'ensemble du pays qui a été accentuée notamment par l'incidence défavorable des mauvaises conditions climatiques, la crise énergétique intervenue au premier semestre 1998 et l'attentisme observé chez les opérateurs économiques en raison des incertitudes politiques liées aux élections.

Ainsi, l'activité économique a connu une contraction de 2,3 % par rapport en 1998 avec pour conséquence, entre autres, la dégradation de la situation des finances publiques et du secteur financier.

Entre 1999 et 2003, même si la situation économique s'est légèrement améliorée par rapport à l'année 1998, la conjonction des facteurs tels que le taux de croissance démographique estimé à 2,4 % l'an, l'évolution du coût de la vie, les difficultés financières de l'Etat doublées de l'effet de la suspension de la coopération de la part de certains bailleurs et empêchant de subvenir comme il faut aux besoins sociaux de base, est suffisante pour estimer que le nombre de pauvres a dû augmenter de façon sensible depuis le début des années 90.

C'est dans ce contexte que le Gouvernement a décidé de repenser sa stratégie de développement en la focalisant sur une approche globale de réduction de la pauvreté. Bien que cette approche tire son origine de l'expérience passée en matière de développement, elle s'inscrit également dans un contexte international marqué par une prise de conscience accrue relative à la progression inquiétante de la pauvreté à une coalition mondiale pour l'enrayer. L'approche adoptée par le Gouvernement fait donc siens, entre autres, les objectifs de développement du sommet de Copenhague de 1995, les exigences du Sommet du Groupe des 7 à Cologne en 1999 en ce qui concerne la préparation d'une stratégie de réduction de la pauvreté comme soubassement de leur appui dans le cadre de l'initiative PPTE renforcée, les décisions du Comité Intérimaire de septembre 1999, les objectifs de développement du millénaire issus du Sommet du Millénaire en l'an 2000 et le sommet de Johannesburg de septembre 2002 sur le développement durable. .

Dans une telle perspective, un Document Intérimaire de Stratégie de Réduction de la Pauvreté vient d'être conçu comme un document de référence qui doit inspirer tous les appuis de tous les partenaires au développement. Il comprend notamment une description de la situation de la pauvreté sur la base des données existantes y compris l'analyse des principaux facteurs qui la déterminent, une orientation stratégique des interventions du Gouvernement dans les domaines macro-économiques et sectorielles, une description du processus d'élaboration d'un document final de stratégie de réduction de la pauvreté et les attentes en matière de financement.

1.2 Contexte de l'utilisation des données quantifiées pour le Calcul du Seuil de Pauvreté.

Les Données.

La base de données la plus récente sur le détail des dépenses ménagères provient de l'Enquête Budget-Consommation de 1987-89 (EBC)¹. Lomé et trois autres capitales régionales-Atakpamé, Sokodé et Kara- ont fait l'objet de la première phase de l'étude (Lomé et les grandes villes). Cette étude comprenait plusieurs modules recouvrant notamment la consommation alimentaire des ménages, leurs dépenses et leurs compositions. Ces trois modules fournissent une base de données complète permettant le calcul du seuil de pauvreté. La deuxième phase de l'EBC, conduite en 1989, a consisté en une enquête similaire couvrant le reste du pays, à savoir Dapaong (la capitale régionale restante), un échantillon de centres urbains secondaires et un échantillon pris sur toutes les communautés rurales. Ensemble, ces deux séries de données fournissent une étude complète des ménages Togolais entre 1987 et 1989. Malheureusement, cette étude fournit peu d'informations sur l'état nutritionnel².

Les deux phases de l'enquête EBC ont utilisé des méthodes légèrement différentes. La première phase (Lomé et les grandes villes) a eu lieu entre février 1987 et mars 1988. Au cours de cette période, les dépenses ménagères ont été relevées pendant un mois entier, alors que la préparation alimentaire et la consommation n'ont été relevées que pendant une semaine de ce même mois. La consommation alimentaire des individus vivant seuls n'a pas été relevée, parce que la plupart des aliments d'un tel ménage sont préparés et consommés à l'extérieur. Néanmoins les données sur les dépenses ménagères des célibataires ont été enregistrées. L'autoconsommation, c'est-à-dire la consommation d'aliments produits à domicile ou obtenu en versement externe n'a pas été incluse dans la mesure des dépenses, alors qu'il ne fait aucun doute que la production alimentaire à domicile entre dans la préparation et les habitudes alimentaires. La seconde phase (centres urbains secondaires et communautés rurales) a commencé six mois après l'achèvement de la première phase en octobre 1988 et s'est poursuivie jusqu'en novembre 1989. Durant cette phase, l'autoconsommation a été mesurée lors de deux visites d'une semaine entière effectuées dans chaque ménage à six mois d'intervalle. Les données de préparation et de consommation alimentaire ont inclus les ménages célibataires lors de cette seconde phase. Les données de la seconde phase sont en général plus complètes que celles recueillies lors de la première phase, mais de manière générale, les données des deux phases sont comparables en partie, parce que l'autoconsommation joue un rôle moindre en milieu urbain.

En 1995, le PNUD a financé une étude visant à mettre à jour les données sur la pauvreté au Togo en interrogeant un sous-échantillonnage des mêmes ménages qui avaient fait l'objet de l'étude de 1987-89. Bien que cette nouvelle enquête constitue un premier pas important dans l'évaluation des développements en cours, les difficultés méthodologiques rencontrées

¹ Enquête Budgétaire, Télégramme 1-13. Cette série de rapports présente des tables détaillées des sujets les plus importants couverts par l'enquête. Des rapports supplémentaires ont été également préparés.

² Des données anthropométriques ont été rassemblées sur tous les membres du ménage, mais les mesures n'étaient pas assez précises pour permettre le calcul des indices habituels, surtout en ce qui concerne les enfants. Par exemple, les âges ne sont disponibles qu'en nombre d'années écoulées, les poids ont été arrondis au kilo le plus proche, et les hauteurs au centimètre le plus proche. Par ailleurs, le calcul des indices anthropométriques habituels de Taille par rapport à l'Age et de Poids par rapport à la Taille des enfants de moins de cinq ans, demande que les âges soient inscrits en mois, les poids au moins en 0,1 kilogramme et les tailles en 0,1 centimètre.

rendent les résultats inadéquats pour des comparaisons avec plusieurs des estimations de l'EBC. L'EBC a soigneusement contrôlé l'effet des fluctuations saisonnières sur les revenus ménagers et les prix sur le marché (les niveaux de prix de certains produits alimentaires de base varient considérablement au cours de l'année agricole). De plus, une analyse parallèle a assuré que l'estimation monétaire de l'autoconsommation était basée sur des prix locaux réalistes. L'envergure des données recueillies en 1995 était insuffisante pour permettre des calculs similaires, et les résultats de l'enquête sur les ménages en dehors de Lomé semblent particulièrement souffrir de ce handicap. D'autre part, le fait d'avoir limité l'échantillonnage aux ménages déjà interrogés a introduit un biais susceptible d'avoir créé une sous-représentation des ménages les plus vulnérables (personnes âgées vivant seules, familles ayant perdu leurs logements, migrants récents). Si de telles données servent à établir des tendances générales, une comparaison point par point avec les estimations fondées sur l'enquête EBC serait trompeuse. Cette comparaison semble pourtant urgente car un nombre important de changements qui ont eu lieu récemment (troubles civils, la grève de neuf mois, la dévaluation du CFA) n'a pas manqué d'avoir eu un impact considérable, non seulement sur les dépenses ménagères, et peut aussi avoir altéré les modes de distribution des revenus.

En l'absence d'une enquête budgétaire à jour et complète, il est possible d'obtenir des indications sur l'impact qu'ont eu les événements récents sur la condition de pauvreté des ménages en examinant la différence de prix du panier de consommation et du pouvoir d'achat des ménages³. Dans le cas du Togo, il existe des données qui documentent à la fois les changements du coût de la vie et ceux des revenus ménagers.

- *Changements du coût de la vie.* La Direction de la Statistique (DS) et la Direction des Enquêtes et Statistiques Agricoles (DESA) ont relevé les prix au cours des années. Pour Lomé, un calcul régulier des indices de prix est effectué mensuellement, comprenant des observations qui recouvrent une grande variété de produits alimentaires. En dehors de Lomé, les études de prix sont faites avec une régularité variable sur un éventail de communautés couvrant des marchés dans différentes parties du pays. Bien que la documentation soit souvent incomplète, il est possible de comparer l'évolution des prix de la plupart des produits dans plusieurs régions sur un certain nombre d'années. Les prix à la production sont disponibles ou peuvent être estimés pour toutes les régions, puisque dans la plupart des cas ils sont consignés mensuellement. En combinant les données des prix obtenues de ces différentes sources, il est possible d'estimer de façon relativement précise les changements du coût de la vie en termes de prix actuels.
- *Changements des revenus ménagers.* Les données sur la production agricole pour les principales récoltes vivrières ainsi que toutes les cultures d'exportation peuvent être obtenues sous forme de chronologies annuelles dans chaque région. La DESA maintient une base de données annuelle sur la production vivrière, tandis que l'OPAT relevait annuellement la production des cultures de rapport. Ces données jointes à celles des prix de production, sont l'une des principales sources d'information sur les revenus ruraux et peuvent être utilisées pour obtenir des estimations approximatives sur les changements qui sont intervenus dans chacune des cinq régions. Néanmoins, il

³ Si une augmentation du coût de la vie a lieu sans qu'il y ait une augmentation comparable des revenus, le nombre de ménages pauvres augmente proportionnellement à l'augmentation du coût de la vie ; si le coût de la vie demeure constant, des revenus plus élevés se traduisent en une pauvreté moindre, des revenus plus faibles en une plus grande pauvreté.

n'existe pas de moyen équivalent pour estimer les changements dans les revenus urbains. Il n'existe que quelques estimations provisoires basées par exemple sur les comptes nationaux. Heureusement, l'enquête de 1995 financée par le PNUD fournit quelques indications importantes sur les conditions des ménages à Lomé.

Validité des Données

Les données que procure l'EBC sont généralement de bonne qualité. L'enquête a été bien conçue et le contrôle de qualité a été minutieux. Les données de l'enquête sont accessibles sous forme d'une base de données bien entretenue – Banque d'Information Permanente sur les conditions de Vie des Ménages (BIP). La taille de l'échantillon est assez large pour permettre d'estimer un certain nombre de paramètres régionaux, permettant ainsi que l'analyse sur la pauvreté devienne un instrument plus pertinent à l'évaluation des mesures de politique. A quelques exceptions près, les données montrent un tracé consistant qui s'accorde bien avec les résultats des enquêtes indépendantes menées sur la nutrition. Les données sur les seuils de pauvreté obtenues par l'EBC s'accordent avec celles de la nutrition recueillies en 1976-77 et en 1988.

Il n'existe pas de sources d'information indépendantes dont on puisse se servir pour contre-vérifier les données sur les prix et sur la production rassemblées par la DS et la DESA. La qualité des séries de données recueillies par ces deux organismes est variable. Les informations sont recueillies dans les principaux marchés urbains et ruraux, et sont consignées mensuellement. Ce relevé est parfois systématique, ayant lieu mensuellement dans tous les marchés ; il arrive aussi que de longues interruptions soient notées, principalement parce que les informations n'ont pas été reçues au quartier général ou simplement parce que les informations n'ont pas été recueillies. Pour obtenir des séries complètes, il faut estimer les données manquantes et corriger les estimations d'un certain nombre de produits en fonction des fluctuations de prix saisonnières⁴. Quoiqu'il en soit, les données disponibles sont suffisantes pour permettre l'estimation saisonnière corrigée des cultures principales, en tenant compte du fait qu'il existe des différences régionales de synchronisation des cycles saisonniers annuels pour les différentes cultures. Des bases de données complètes pour au moins cinq années différentes existent pour la majorité des cultures.

Les troubles qui ont eu lieu dans une grande partie du pays en 1991-92 et en 1992-93 ont bien sûr affecté les données recueillies à cette époque. Ainsi, on note une absence de données sur les prix de vente au détail pendant cette période, alors qu'elles existent pour la plupart des prix à la production. Dans la plupart des régions, le relevé d'informations sur les prix dans les marchés et les commerces a repris en 1993. Au lendemain de la dévaluation au début de 1994, les prix demeuraient incertains mais se sont stabilisés de nouveau vers le mois d'avril. Du fait que les prix de 1993 sont également connus pour chaque région, il est en partie possible d'examiner les effets de la dévaluation sur les niveaux de prix, et d'observer séparément la tendance des prix à long terme avant la dévaluation. Les données ménagères recueillies par l'enquête de 1995 à Lomé montrent que l'indice du coût de la vie présenté par la DS reflète les véritables conditions de Lomé.

⁴ Dans certains cas, la collecte d'information n'a pas eu lieu pendant plusieurs mois consécutifs. Les valeurs manquantes doivent être remplacées par des valeurs qui reflètent à la fois les niveaux de prix saisonniers pour les mois manquants et le niveau de prix général pour l'année en question.

II Exposé de la méthodologie

2.1 Les étapes de la méthodologie

La démarche de la méthode des Apports Energétiques Alimentaires (AEA) est d'établir le niveau de revenu nécessaire pour satisfaire les besoins alimentaires des ménages. Le coût de ces besoins alimentaires est égal au seuil de pauvreté extrême et le niveau des revenus même constitue le seuil de pauvreté. Il est plus utile de faire ce type de calcul dans les ménages contenant plus d'une personne, car les données sur la consommation alimentaire et les dépenses d'une personne seule sont en général moins fiables : plus de nourriture est consommée hors du domicile au restaurant ou en famille, et les habitudes alimentaires sont influencées par des horaires différents ; de plus, ces personnes subviennent souvent aux besoins de dépendants extérieurs. Dans une démarche préliminaire, l'analyse a examiné les données sur les dépenses habituelles ordinaires qui ont immédiatement révélé des différences régionales et urbaines/rurales importantes. Ainsi, les ménages pauvres consomment plus souvent du sorgho et du millet, alors que les ménages riches consomment en général du maïs, ce qui est contraire à ce que l'on pourrait supposer puisque le maïs est moins cher. La raison principale de ce paradoxe (d'autres exemples en ont été observés, comme pour le manioc et les ignames) est qu'il y a une concentration de bas revenus dans le nord du pays, où le sorgho et le millet sont cultivés du fait de leur résistance à la sécheresse, alors que le maïs réussit mieux dans le climat plus humide du sud du pays.

Ceci implique une analyse budgétaire séparée pour les différentes régions du pays, afin de tenir compte des coûts différents imposés par chaque type d'habitude alimentaire. De plus, dans chaque région, la population urbaine semble suivre à la fois des habitudes alimentaires locales et celles d'autres centres urbains. De façon caractéristique, les populations urbaines consomment plus d'aliments à préparation rapide, ce qui a des conséquences importantes sur le coût de la vie. Sur la base de ces considérations, il a été décidé de faire des calculs séparés pour les cinq régions administratives qui combinent chacune de façon spécifique leurs caractéristiques agricoles et écologiques avec des habitudes alimentaires distinctes. Afin de tenir compte des différences urbaines/régionales, chaque échantillon régional a ensuite été sous-divisé en trois groupes selon les types de communautés : urbain, centre urbain secondaire, et rural. Quinze combinaisons possibles ont ainsi été obtenues. Etant donné que l'échantillon représentatif des centres urbains secondaires de la région des Savanes était trop limité pour être traité séparément, il a été joint à la section Savanes urbaine, nous laissant avec quatorze groupes différents (voir table 1)

Table 1 : Taille de la Population en 1987-89

Région	Type de Communauté		
	Urbain	Centres urbains Secondaires	Rural
Maritime	503 944	88 613	480 215
Plateaux	41 478	76 963	510 233
Centrale	39 810	42 829	199 561
Kara	41 330	60 470	278 261
Savanes	38 573	-	312 262

Source : BIP, Direction de la Statistique

Le procédé habituel pour établir les exigences alimentaires minimales est de calculer les besoins de la population selon une formule nécessitant les valeurs d'un grand nombre de variables : le sexe et l'âge de la population, le poids moyen des adultes, le taux de fertilité (ce qui implique le nombre de femmes enceintes nécessitant une alimentation supplémentaire et le nombre de nourrissons ayant besoin d'être nourris au sein), le Niveau d'Activité de la Population (NAP), la quantité de nourriture supplémentaire nécessaire pour se remettre des maladies, (ce qui est directement en rapport avec le type et la fréquence de la morbidité) et la quantité nutritionnelle nécessaire pour permettre aux enfants sous-alimentés de rattraper leur croissance⁵. Du fait que les données nécessaires à ces calculs manquaient, il a été décidé d'utiliser celles qui avaient été calculées dans le passé pour le Bénin⁶. Puisque des calculs étaient requis pour chacun des trois environnements étudiés, les exigences alimentaires minimales ont été posées par jour et par personne à 1.990 calories en milieu urbain, 2.000 calories en centre urbain secondaire, et 2.080 calories en milieu rural (une valeur intermédiaire a été assignée aux centres urbains secondaires, étant donné qu'une partie de leur population est agricole).

La démarche suivante est d'estimer le niveau de revenu suffisant pour satisfaire ces besoins alimentaires en examinant le rapport entre les dépenses totales et la consommation calorique. Cela suppose que les besoins alimentaires sont satisfaits quand les besoins caloriques sont satisfaits, ce qui en général vrai quand, comme au Togo, les céréales constituent une grande partie du régime alimentaire. La grande variation dans les données sur les dépenses individuelles des ménages qui provient du fait que les dépenses mensuelles ont été relevées sur un seul mois plutôt que sur une moyenne mensuelle obtenue sur la base des dépenses annuelles, a présenté une difficulté. Il en résulte que les régressions entre les dépenses totales et la consommation calorique ont été mal déterminées, les valeurs extrêmes dominant le résultat. Pour simplifier la procédure, il a été décidé de commencer par déterminer le rapport entre les frais alimentaires et la consommation calorique. Un rapport plus fort a été obtenu, bien que dans le cas de certains sous-groupes, les rapports soient demeurés relativement faibles.

Les rapports établis à ce stade ont fourni les équations utilisées pour le calcul du seuil de pauvreté extrême. Dans les pays en voie de développement, les dépenses alimentaires des ménages pauvres constituent environ 70 % de leurs dépenses totales. Les données de l'EBC ont montré qu'à peu près ce même rapport existait pour les ménages pauvres du Togo. Les dépenses alimentaires des ménages pauvres constituaient environ 60 % du budget total des ménages urbains, 70 % dans les centres urbains secondaires et 80 % en milieu rural. Le seuil de pauvreté est obtenu en utilisant ce facteur pour calculer le revenu nécessaire pour subvenir aux dépenses non-alimentaire.

Les résultats obtenus

La table 2 présente le résultat des calculs.

⁵ Voir James et Schofield, *Human Energy Requirements- A Manual for Planners and Nutritionists*. New York : FAO & Oxford University Press, 1990.

⁶ Banque Mondiale, "Benin : Toward a Poverty Alleviation Strategy" (Rapport n°.12706-BEN), Washington DC, Banque Mondiale, 1994.

Table 2 : Seuils de Pauvreté : Calculs, Hypothèses, Seuils et Résultats

	Hypothèses		Seuils de pauvreté (1000 CFA/an)		Ménages			Individus		
	Part de la Besoin nourriture calorique dans le budget total		Seuil de Pauvreté absolue	Seuil de pauvreté	Extrê- mement Pauvres	Non Pauvres	Non Pau- vres	Extrê- mement pauvres	Non Pauvres	Non Pau- vres
Urbain										
Lomé	1 990	60	33,6	55,9	2,7%	9,8%	87,5%	3,8%	13,1%	83,1%
Atakpamé	1 990	60	25,2	42,0	4,6%	2,9%	92,5%	7,5%	4,5%	88,0%
Sokodé	1990	60	22,7	37,8	3,5%	18,7%	77,8%	2,7%	14,9%	82,5%
Kara	1990	60	17,8	29,6	1,8%	10,0%	88,2%	3,7%	11,4%	84,9%
Dapaong	1990	60	21,4	35,7	6,1%	16,0%	77,8%	5,8%	18,1%	76,1%
Centres Urbains secondaires										
Maritime	2 000	70	23,4	33,4	10,4%	14,3%	75,3%	9,3%	21,2%	69,5%
Plateaux	2 000	70	21,1	30,2	6,8%	5,1%	88,1%	6,5%	8,4%	85,0%
Centrale	2 000	70	21,7	31,0	2,4%	11,2%	86,3%	2,6%	16,1%	81,3%
Kara	2 000	70	16,0	22,9	13,6%	14,0%	72,4%	11,2%	15,2%	73,6%
Rural										
Maritime	2 080	80	28,3	35,4	18,3%	16,4%	65,3%	25,0%	19,8%	55,2%
Plateaux	2 080	80	21,0	26,3	3,7%	7,5%	88,9%	3,9%	8,2%	87,9%
Centrale	2 080	80	23,7	30,0	10,9%	12,6%	76,6%	11,8%	13,6%	74,6%
Kara	2 080	80	23,3	29,1	34,3%	18,0%	47,7%	39,5%	19,4%	41,1%
Savanes	2 080	80	26,4	33,0	44,2%	21,6%	34,1%	47,8%	21,0%	31,3%

Source : Calcul des Spécialistes de la Banque et Données de l'EBC

Deux remarques importantes au sujet des seuils de pauvreté sont nécessaires. Il s'agit pour la première, des limitations évidentes que présente un seuil de pauvreté calculé sur la seule base des revenus ménagers. D'une manière idéale, le calcul du seuil de pauvreté devrait comprendre les résultats d'une analyse des dépenses publiques, puisque les conditions de vie d'un ménage peuvent varier considérablement selon le niveau auquel les dépenses publiques contribuent à son budget. Malheureusement, les données disponibles ne permettent pas une telle analyse. D'une manière générale, cependant, la distribution régionale des dépenses publiques semble confirmer la règle calculée ici, puisque la tendance de l'incidence de pauvreté à augmenter du sud au nord est calculée ici, puisque la tendance de l'indice de pauvreté à augmenter du sud au nord est renforcée par une dépense publique relativement plus faible dans le nord que dans le sud (sur une base individuelle). Une deuxième remarque concerne le calcul d'un seuil de pauvreté nationale unique. Ce problème peut être considéré de deux manières. La première serait de calculer une moyenne pondérée des seuils présentés dans le tableau 2, en utilisant la taille de la population dans chaque groupe comme pondération. Cette moyenne donnerait 25.700 FCFA par individu et par an comme seuil de pauvreté extrême ou absolue, et 35.700 FCFA par individu et par an comme seuil de pauvreté. Une autre alternative serait de choisir le minimum urbain, avec les seuils de pauvreté de Lomé comme cible pour le reste du pays (33.600 FCFA par individu et par an pour la pauvreté absolue et 55.900 FCFA par individu et par an pour la pauvreté). Néanmoins, aucun de ces deux seuils ne peut servir à dénombrer la pauvreté car ils ne prennent pas en compte le coût de la vie, et le second adopte implicitement comme norme les habitudes des dépenses de Lomé.

Changements Intervenues depuis 1989

Plusieurs changements importants ont eu lieu après 1989. Le plus important, la dévaluation au début de 1994, a eu un impact significatif sur le coût de la vie. Pour estimer cet impact, il a été nécessaire de calculer l'augmentation du coût de la vie depuis 1989 dans différentes parties du pays. Il n'existe d'indice de prix officiel que pour Lomé. Sur la base de cet indice de prix, l'inflation avait atteint 142 % en décembre 1994. Dans d'autres parties du pays l'inflation était légèrement moindre, phénomène essentiellement dû au fait que le prix du panier d'approvisionnement dépend moins des produits d'importations et du prix de transport. Les normes de l'EBC ont servi à calculer les indices de prix des produits principaux qui remplissent les paniers d'approvisionnement.

Table 3 : Changements de Prix dans les Principales Catégories de Produits entre 1989 et 1994 (1989 = 100)

Productions	Plateaux	Centrale	Kara	Savanes
Maïs	113	105	77	86
Riz	108	123	107	95
Blé	147	147	147	147
Sorgho/mil	111	101	80	85
Manioc	102	98	69	69
Igname	130	113	72	53
Tubercules	109	120	98	98
Sucre	173	168	154	154
Haricots	82	98	73	75
Arachides	122	132	109	127
Légumes	138	122	94	94
Fruits	138	67	96	96
Viande	119	120	108	108
Poisson	137	159	145	145
Lait et œufs	176	195	162	162
Huiles	180	135	128	128
Epices	148	76	140	140
Boissons	195	188	199	199
alcoolisées				
Stimulants (café, thé)	180	180	180	180
Non-alimentaire	144	134	136	136

Source : Calcul des spéciaux listes de la Banque à partir de données fournies par la DS et la DESA.

La DS poursuit une étude régulière des marchés de vente au détail et des prix commerciaux dans différentes parties du pays. Les données de cette étude sont souvent incomplètes, mais un effort concerté a été fait en réponse à la dévaluation pour relever les prix mensuellement et de façon systématique dans tous les grands marchés de détail du pays. Des données semblables ont pu être retrouvées pour 1989, à l'exception de la région Maritime. Dans certains cas, des produits importants n'y figuraient pas pendant plusieurs mois, mais les

valeurs manquantes pouvaient presque toujours être estimées grâce aux séries de données saisonnières existantes pour les années documentées. Les prix de production relevés par la DESA ont permis une nouvelle contre-vérification des données de prix. La table 3 présente les augmentations de prix qui ont été relevées dans les marchés de détail de quatre des cinq régions. A partir des indices de prix de cette table, il est possible de calculer un indice du coût de la vie pour chacune des quatre régions qui compense pour les différences relevées par l'enquête budgétaire dans les habitudes alimentaires entre les consommateurs urbains, urbains secondaires et ruraux. La table 4 montre les indices de prix du coût de la vie suivant les méthodes décrites ici.

Table 4 : Augmentation du Coût de la Vie 1989-1994 (1989 = 100)

Urbain	
Lomé	142
Atakpamé	141
Sokodé	129
Kara	129
Dapaong	123
Centres urbains secondaires	
Maritime	137
Plateaux	135
Centrale	126
Kara	122
Rural	
Maritime	136
Plateaux	133
Centrale	125
Kara	111
Savanes	113
Moyenne	
Togo	136

Source : Calcul des spécialistes de la Banque à partir de l'EBC de 1989 et du Tableau 3.

Comparaison avec d'autres méthodologies

Le seuil de pauvreté peut être calculé par la méthode du Coût des Besoins Essentiels (CBE). Dans ce cas, les pauvres sont définis comme les individus (ou ménages) qui ne peuvent subvenir à un certain nombre de besoins essentiels, qui sont de ce procurer (1) une quantité alimentaire suffisante pour satisfaire les exigences énergétiques minérales, (2) de l'eau potable en suffisance, (3) l'habillement en suffisance, (4) un logement suffisant, (5) des soins de santé en suffisance, et (6) une éducation suffisante. Définir ainsi les besoins essentiels est bien sûr en partie arbitraire, mais si l'on base le critère de suffisance sur les définitions socialement acceptées, et l'éventail des besoins compris dans la définition de la pauvreté sur des choix de consommation réels, alors cette définition devient moins arbitraire. La méthode du CBE va au-delà de l'analyse détaillée des habitudes alimentaires observées dans la population en ce qu'elle détermine une norme extérieure de budget minimum requis. Adhérer

aux choix de consommation populaire ou de référer à une norme extérieure demeure un choix arbitraire et discutable.

Les données exigées pour un seuil de pauvreté CBE sont généralement moindres, en termes d'observations quantifiables par ménage, que celles d'un seuil de pauvreté AEA ; mais pour estimer un seuil de pauvreté valable, il faut combiner les observations qualitatives et quantitatives. En l'absence d'une compréhension suffisante du processus de choix, il se peut que le calcul du seuil de pauvreté soit peu significatif.

Une méthode pragmatique pour mesurer la pauvreté a été utilisée dans plusieurs évaluations récentes de la pauvreté (au Nigéria, au Ghana, en Côte d'Ivoire). Elle consiste à placer arbitrairement le seuil de pauvreté aux deux-tiers du niveau de revenu moyen de la population, et le seuil de pauvreté extrême à un tiers du niveau moyen. Bien que les seuils de pauvreté calculés ainsi puissent servir à la plupart des politiques d'intervention, ils n'ont aucun rapport avec la pauvreté dans le sens absolu du terme, de même que les comparaisons entre les pays ont relativement peu de sens en dehors de ce qu'elles représentent sur une courbe de Lorenz ou un indice de Gini. La même unité de mesure servant à calculer un seuil de pauvreté dans les pays riches donnerait, selon la distribution des revenus, un nombre égal de pauvres que dans les pays pauvres, ce qui n'est pas le cas des seuils de pauvreté définis selon les méthodes de CBE ou AEA. Au Togo, les seuils de pauvreté calculés selon cette méthode seraient respectivement 53 000 FCFA et 28 800 FCFA. Le dénombrement de la pauvreté serait donc d'environ 38 pour cent. Ce type de seuil de pauvreté présente l'inconvénient important de ne pas autoriser des comparaisons régionales significatives, parce qu'il calcule les seuils régionaux uniquement selon la distribution et non selon les différences de niveaux de prix ou des habitudes alimentaires.

III Les forces et les faiblesses de la méthodologie

Les forces

La méthode du CBE va au-delà de l'analyse détaillée des habitudes alimentaires observées dans la population en ce qu'elle détermine une norme extérieure de budget minimum requis. Adhérer aux choix de consommation populaire ou de référer à une norme extérieure demeure un choix arbitraire et discutable. **La méthode de l'AEA tente d'éliminer complètement cet aspect arbitraire en adoptant comme critère principal l'apport d'énergie alimentaire.** Par cette méthode, sont pauvres ceux qui ne satisfont pas cet apport d'énergie alimentaire minimale ; le seuil de pauvreté est défini comme le revenu au-dessous duquel un Individu ne consomme pas le nombre de calories requis. **De cette manière, les exigences d'énergie minimales de la FAO /OMS peuvent servir de mesure relativement objective.**

Les seuils généraux de pauvreté, quand ils sont appliqués à un pays qui présente une extrême variété régionale, perdent leurs sens. Si au Togo un seuil de pauvreté nationale unique est appliqué à la population en général, il en résulte une surestimation importante du nombre de ménages pauvres en milieu rural par rapport au milieu urbain, en particulier dans le nord. Ainsi par exemple, un seuil de pauvreté nationale unique de 58 000 FCFA donne 12 % de ménages pauvres à Lomé et 78 % sur l'ensemble des communautés rurales, allant de près de 70 % dans les régions du Sud à près de 95 % dans le Nord. Ces différences reflètent jusqu'à un certain point les différences dans les habitudes alimentaires et le coût de la vie (plus élevé à Lomé, plus bas en milieu rural), et pourraient être trompeuses dans l'articulation des

politiques d'intervention de réduction de la pauvreté. Il a donc été décidé d'analyser chaque région séparément. **Les données de l'EBC étaient heureusement assez détaillées pour permettre le dénombrement de la pauvreté régionale, ce qui indique bien que la méthode de l'AEA est appropriée.**

Les faiblesses

La méthode AEA présente deux inconvénients principaux. Le premier est qu'elle ne tient pas compte des différences dans l'allocation des ressources au sein de la population à laquelle elle s'adresse. Le second est qu'elle présuppose des conditions relativement normales, et qu'en cas de crise imprévue (une sécheresse par exemple) qui peut déséquilibrer toute la population, la méthode AEA ne peut produire un seuil de pauvreté applicable .

Une remarque importante au sujet du seuil de pauvreté est nécessaire. Il s'agit des limitations évidentes que présente un seuil de pauvreté calculé sur la seule base des revenus ménagers. D'une manière idéale, le calcul du seuil de pauvreté devrait comprendre les résultats d'une analyse des dépenses publiques, puisque les conditions de vie d'un ménage peuvent varier considérablement selon le niveau auquel les dépenses publiques contribuent à son budget. Malheureusement, les données disponibles ne permettent pas une telle analyse

III Approche pour une amélioration de la méthodologie

Il s'agit ici de recueillir, à travers les débats sur ce qui précède et les échanges d'expériences des autres pays, des idées susceptibles d'améliorer la méthodologie utilisée pour déterminer le profil de pauvreté.

Changements Intervenues depuis 1989

16. Plusieurs changements importants ont eu lieu après 1989. Le plus important, la dévaluation au début de 1994, a eu un impact significatif sur le coût de la vie. Pour estimer cet impact, il a été nécessaire de calculer l'augmentation du coût de la vie depuis 1989 dans différentes parties du pays. Il n'existe d'indice de prix officiel que pour Lomé. Sur la base de cet indice de prix, l'inflation avait atteint 142 % en décembre 1994. Dans d'autres parties du pays l'inflation était légèrement moindre, phénomène essentiellement dû au fait que le prix du panier d'approvisionnement dépend moins des produits d'importations et du prix de transport. Les normes de l'EBC ont servi à calculer les indices de prix des produits principaux qui remplissent les paniers d'approvisionnement.

Table 1A.3 : Changements de Prix dans les Principales Catégories de Produits entre 1989 et 1994 (1989 = 100)

Productions	Plateaux	Centrale	Kara	Savanes
Maïs	113	105	77	86
Riz	108	123	107	95
Blé	147	147	147	147
Sorgho/mil	111	101	80	85
Manioc	102	98	69	69
Ignames	130	113	72	53
Tubercules	109	120	98	98
Sucre	173	168	154	154
Haricots	82	98	73	75
Arachides	122	132	109	127
Légumes	138	122	94	94
Fruits	138	67	96	96
Viande	119	120	108	108
Poisson	137	159	145	145
Lait et œufs	176	195	162	162
Huiles	180	135	128	128
Epices	148	76	140	140
Boissons alcoolisées	195	188	199	199
Stimulants (café, thé)	180	180	180	180
Non-alimentaire	144	134	136	136

Source : Calcul des spécialistes de la Banque à partir de données fournies par la DS et la DESA.

17. La DS poursuit une étude régulière des marchés de vente au détail et des prix commerciaux dans différentes parties du pays. Les données de cette étude sont souvent incomplètes, mais un effort concerté a été fait en réponse à la dévaluation pour relever les prix mensuellement et de façon systématique dans tous les grands marchés de détail du pays. Des

données semblables ont pu être retrouvées pour 1989, à l'exception de la région Maritime. Dans certains cas, des produits importants n'y figuraient pas pendant plusieurs mois, mais les valeurs manquantes pouvaient presque toujours être estimées grâce aux séries de données saisonnières existantes pour les années documentées. Les prix de production relevés par la DESA ont permis une nouvelle contre-vérification des données de prix. La table 1A.3 présente les augmentations de prix qui ont été relevées dans les marchés de détail de quatre des cinq régions. A partir des indices de prix de cette table, il est possible de calculer un indice du coût de la vie pour chacune des quatre régions qui compense pour les différences relevées par l'enquête budgétaire dans les habitudes alimentaires entre les consommateurs urbains, urbains secondaires et ruraux. Dans la région Maritime, une série semblable a été calculée en utilisant les changements relevés dans les prix de production agricole pour estimer les changements dans les prix de détail. La table 1A.4 montre les indices de prix du coût de la vie suivant les méthodes décrites ici.

Table 1A.4: Augmentation du Coût de la Vie 1989-1994 (1989 = 100)

Urbain	
Lomé	142
Atakpamé	141
Sokodé	129
Kara	129
Dapaong	123
Centres urbains secondaires	
Maritime	137
Plateaux	135
Centrale	126
Kara	122
Rural	
Maritime	136
Plateaux	133
Centrale	125
Kara	111
Savanes	113
Moyenne	
Togo	136

Source : Calcul des spécialistes de la Banque à partir de l'EBC de 1989 et du Tableau 1A.3.

Sélectionner un Mode de Calcul

8. Le seuil de pauvreté peut être calculé par plusieurs méthodes possibles, dont deux des plus courantes sont le Coût des Besoins Essentiels (CBE) et les Apports Energétiques Alimentaires

(AEA)⁷. Dans les deux cas, les pauvres sont définis comme les individus (ou ménages) qui ne peuvent subvenir à un certain nombre de besoins essentiels, qui sont de ce procurer (1) une quantité alimentaire suffisante pour satisfaire les exigences énergétiques minérales, (2) de l'eau potable en suffisance, (3) l'habillement en suffisance, (4) un logement suffisant, (5) des soins de santé en suffisance, et (6) une éducation suffisante. Définir ainsi les besoins essentiels est bien sûr en partie arbitraire, mais si l'on base le critère de suffisance sur les définitions socialement acceptées, et l'éventail des besoins compris dans la définition de la pauvreté sur des choix de consommation réels, alors cette définition devient moins arbitraire. La méthode du CBE va au-delà de l'analyse détaillée des habitudes alimentaires observées dans la population en ce qu'elle détermine une norme extérieure de budget minimum requis. Adhérer aux choix de consommation populaire ou de référer à une norme extérieure demeure un choix arbitraire et discutable. La méthode de l'AEA tente d'éliminer complètement cet aspect arbitraire en adoptant comme critère principal l'apport d'énergie alimentaire. Par cette méthode, sont pauvres ceux qui ne satisfont pas cet apport d'énergie alimentaire minimale ; le seuil de pauvreté est défini comme le revenu au-dessous duquel un Individu ne consomme pas le nombre de calories requis. De cette manière, les exigences d'énergie minimales de la FAO /OMS peuvent servir de mesure relativement objective. Il faut cependant noter que les avantages intuitifs de la méthode AEA sont souvent déséquilibrés par le type de données sur lequel elle est fondée⁸.

⁷ Pour une discussion récente des définitions de pauvreté de ces deux méthodes, voir Ravallion et Bidani, 1994.

⁸ La méthode AEA présente deux autres inconvénients principaux. Le premier est qu'elle ne tient pas compte des différences dans l'allocation des ressources a sein de la population à laquelle elle s'adresse. Le second est qu'elle présuppose des conditions relativement normales, et qu'en cas de crise imprévue (une sécheresse par exemple) qui peut déséquilibrer toute la population, la méthode AEA ne peut produire un seuil de pauvreté applicable.

Encadré 1A.A : Autres Méthodes de Mesure de la Pauvreté

Une méthode pragmatique pour mesurer la pauvreté a été utilisée dans plusieurs évaluations récentes de la pauvreté (au Nigéria, au Ghana, en Côte d'Ivoire). Elle consiste à placer arbitrairement le seuil de pauvreté aux deux-tiers du niveau de revenu moyen de la population, et le seuil de pauvreté extrême à un tiers du niveau moyen. Bien que les seuils de pauvreté calculés ainsi puissent servir à la plupart des politiques d'intervention, ils n'ont aucun rapport avec la pauvreté dans le sens absolu du terme, de même que les comparaisons entre les pays ont relativement peu de sens en dehors de ce qu'elles représentent sur une courbe de Lorenz ou un indice de Gini. La même unité de mesure servant à calculer un seuil de pauvreté dans les pays riches donnerait, selon la distribution des revenus, un nombre égal de pauvres que dans les pays pauvres, ce qui n'est pas le cas des seuils de pauvreté définis selon les méthodes de CBE ou AEA, au Togo, les seuils de pauvreté calculés selon cette méthode seraient respectivement 53 000 FCFA et 28 800 FCFA. Le dénombrement de la pauvreté serait donc d'environ 38 pour cent. Ce type de seuil de pauvreté présente l'inconvénient important de ne pas autoriser des comparaisons régionales significatives, parce qu'il calcule les seuils régionaux uniquement selon la distribution et non selon les différences de niveaux de prix ou des habitudes alimentaires.

9. Les seuils généraux de pauvreté, quand ils sont appliqués à un pays qui présente une extrême variété régionale, perdent leurs sens. Si au Togo un seuil de pauvreté nationale unique est appliqué à la population en général, il en résulte une surestimation importante du nombre de ménages pauvres en milieu rural par rapport au milieu urbain, en particulier dans le nord. Ainsi par exemple, un seuil de pauvreté nationale unique de 58 000 FCFA donne 12 % de ménages pauvres à Lomé et 78 % sur l'ensemble des communautés rurales, allant de près de 70 % dans les régions du Sud à près de 95 % dans le Nord. Ces différences reflètent jusqu'à un certain point les différences dans les habitudes alimentaires et le coût de la vie (plus élevé à Lomé, plus bas en milieu rural), et pourraient être trompeuses dans l'articulation des politiques d'intervention de réduction de la pauvreté. Il a donc été décidé d'analyser chaque région séparément. Les données de l'EBC étaient heureusement assez détaillées pour permettre le dénombrement de la pauvreté régionale, ce qui indique bien que la méthode de l'AEA est appropriée. La méthode CBE, qui peut aussi être appliquée régionalement, est de moindre utilité étant donné les informations disponibles, parce que, pour calculer un seuil de pauvreté CBE valable, il faut que les choix et les alternatives offerts aux consommateurs pauvres soient pris en considération⁹. Or dans ce cas particulier, les changements politiques et économiques des dernières années ont été de telle envergure que la combinaison des données des entretiens récents (celles de l'évaluation participative de la pauvreté) avec les données quantitatives de l'enquête d'avant 1990 aurait été inappropriée.

Détails de Calcul

10. La démarche de la méthode AEA est d'établir le niveau de revenu nécessaire pour satisfaire les besoins alimentaires des ménages. Le coût de ces besoins alimentaires est égal au seuil de pauvreté extrême et le niveau des revenus même constitue le seuil de pauvreté. Il est plus utile de faire ce type de calcul dans les ménages contenant plus d'une personne, car les données sur la consommation alimentaire et les dépenses d'une personne seule sont en général moins fiables : plus de nourriture est consommée hors du domicile au restaurant ou en

⁹ Les données exigées pour un seuil de pauvreté CBE sont généralement moindres, en termes d'observations quantifiables par ménage, que celles d'un seuil de pauvreté AEA ; mais pour estimer un seuil de pauvreté valable, il faut combiner les observations qualitatives et quantitatives. En l'absence d'une compréhension suffisante du processus de choix, il se peut que le calcul du seuil de pauvreté soit peu significatif.

famille, et les habitudes alimentaires sont influencées par des horaires différents ; de plus, ces personnes subviennent souvent aux besoins de dépendants extérieurs. Dans une démarche préliminaire, l'analyse a examiné les données sur les dépenses habituelles ordinaires qui ont immédiatement révélé des différences régionales et urbaines/rurales importantes. Ainsi, les ménages pauvres consomment plus souvent du sorgho et du millet, alors que les ménages riches consomment en général du maïs est moins cher. La raison principale de ce paradoxe (d'autres exemples en ont été observés, comme pour le manioc et les ignames) est qu'il y a une concentration de bas revenus dans le nord du pays, où le sorgho et le millet sont cultivés du fait de leur résistance à la sécheresse, alors que le maïs réussit mieux dans le climat plus humide du sud du pays.

11. Ceci implique une analyse budgétaire séparée pour les différentes régions du pays, afin de tenir compte des coûts différents imposés par chaque type d'habitude alimentaire. De plus, dans chaque région, la population urbaine semble suivre à la fois des habitudes alimentaires locales et celles d'autres centres urbains. De façon caractéristique, les populations urbaines consomment plus d'aliments à préparation rapide, ce qui a des conséquences importantes sur le coût de la vie. Sur la base de ces considérations, il a été décidé de faire des calculs séparés pour les cinq régions administratives qui combinent chacune de façon spécifique leurs caractéristiques agricoles et écologiques avec des habitudes alimentaires distinctes. Afin de tenir compte des différences urbaines/régionales, chaque échantillon régional a ensuite été sous-divisé en trois groupes selon les types de communautés : urbain, centre urbain secondaire, et rural. Quinze combinaisons possibles ont ainsi été obtenues. Etant donné que l'échantillon représentatif des centres urbains secondaires de la région des Savanes était trop limité pour être traité séparément, il a été joint à la section Savanes urbaine, nous laissant avec quatorze groupes différents (voir table 1A.1)

Table 1A.1 : Taille de la Population en 1987-89

Région	Type de Communauté		
	Urbain	Centres urbains Secondaires	Rural
Maritime	503 944	88 613	480 215
Plateaux	41 478	76 963	510 233
Centrale	39 810	42 829	199 561
Kara	41 330	60 470	278 261
Savanes	38 573	-	312 262

Source : BIP, Direction de la Statistique

12. Le procédé habituel pour établir les exigences alimentaires minimales est de calculer les besoins de la population selon une formule nécessitant les valeurs d'un grand nombre de variables : le sexe et l'âge de la population, le poids moyen des adultes, le taux de fertilité (ce qui implique le nombre de femmes enceintes nécessitant une alimentation supplémentaire et le nombre de nourrissons ayant besoin d'être nourris au sein), le Niveau d'Activité de la Population (NAP), la quantité de nourriture supplémentaire nécessaire pour se mettre des maladies, (ce qui est directement en rapport avec le type et la fréquence de la morbidité) et la quantité nutritionnelle nécessaire pour permettre aux enfants sous-alimentés de rattraper leur

croissance¹⁰. Du fait que les données nécessaires à ces calculs manquaient, il a été décidé d'utiliser celles qui avaient été calculées dans le passé pour le Bénin¹¹. Puisque des calculs étaient requis pour chacun des trois environnements étudiés, les exigences alimentaires minimales ont été posées par jour et par personne à 1.990 calories en milieu urbain, 2.000 calories en centre urbain secondaire, et 2.080 calories en milieu rural (une valeur intermédiaire a été assignée aux centres urbains secondaires, étant donné qu'une partie de leur population est agricole).

13. La démarche suivante est d'estimer le niveau de revenu suffisant pour satisfaire ces besoins alimentaires en examinant le rapport entre les dépenses totales et la consommation calorique. Cela suppose que les besoins alimentaires sont satisfaits quand les besoins caloriques sont satisfaits, ce qui en général vrai quand, comme le Togo, les céréales constituent une grande partie du régime alimentaire. La grande variation dans les données sur les dépenses individuelles des ménages qui provient du fait que les dépenses mensuelles ont été relevées sur un seul mois plutôt que sur une moyenne mensuelle obtenue sur la base des dépenses annuelles, a présenté une difficulté. Il en résulte que les régressions entre les dépenses totales et la consommation calorique ont été mal déterminées, les valeurs extrêmes dominant le résultat. Pour simplifier la procédure, il a été décidé de commencer par déterminer le rapport entre les frais alimentaires et la consommation calorique. Un rapport plus fort a été obtenu, bien que dans le cas certains sous-groupes, les rapports soient demeurés relativement faibles, ce qui démontre que les ménages ont un éventail de choix, comme par exemple acheter des produits non-traités plutôt que leurs substituts plus coûteux¹².

14. Les rapports établis à ce stade ont fourni les équations utilisées pour le calcul du seuil de pauvreté extrême. Dans les pays en voie de développement, les dépenses alimentaires des ménages pauvres constituent environ 70 % de leurs dépenses totales. Les données de l'EBC ont montré qu'à peu près ce même rapport existait pour les ménages pauvres du Togo. Les dépenses alimentaires des ménages pauvres (autour du trentième **POURCENTILE**) constituaient environ 60 % du budget total des ménages urbains, 70 % dans les centres urbains secondaires et 80 % en milieu rural. Le seuil de pauvreté est obtenu en utilisant ce facteur pour calculer le revenu nécessaire pour subvenir aux dépenses non-alimentaire. La table 1A.2 présente le résultat de ces calculs.

¹⁰ Voir James et Schofield, *Human Energy Requirements- A Manual for Planners and Nutritionists*. New York : FAO & Oxford University Press, 1990.

¹¹ Banque Mondiale, "Benin : Toward a Poverty Alleviation Strategy" (Rapport n°.12706-BEN), Washington DC, Banque Mondiale, 1994.

¹² Plusieurs régressions ont été calculées. Pour compenser une partie des variations individuelles, les ménages ont été regroupés en vingt groupes de taille égale représentant chacun cinq PERCENTILES de la distribution des dépenses. Les calculs ont ensuite été faits sur la consommation calorique moyenne et les dépenses de chacun de ces groupes. Les rapports linéaires et logarithmiques ont tous deux été calculés. Les paramètres de l'équation au plus fort R carré ont été employés pour les calculs suivants. Les R carrés les plus bas ont été obtenus pour les centres urbains secondaires en région Centrale, à cause d'un nombre d'échantillons relativement peu élevé et d'un certain nombre de ménages de toute évidence atypiques. La valeur moyenne de R carré était de 51 pour cent.

Table 1A.2 : Seuils de Pauvreté : Calculs, Hypothèses, Seuils et Résultats

	Hypothèses		Seuils de pauvreté (1000 CFA/an)		Ménages			Individus		
	Part de la Besoin calorique	nourriture dans le budget total	Seuil de Pauvreté absolue	Seuil de pauvreté	Extrê- mement Pauvres	Non Pauvres	Non Pau- vres	Extrê- mement pauvres	Non Pauvres	Non Pau- vres
Urbain										
Lomé	1 990	60	33,6	55,9	2,7%	9,8%	87,5%	3,8%	13,1%	83,1%
Atakpamé	1 990	60	25,2	42,0	4,6%	2,9%	92,5%	7,5%	4,5%	88,0%
Sokodé	1990	60	22,7	37,8	3,5%	18,7%	77,8%	2,7%	14,9%	82,5%
Kara	1990	60	17,8	29,6	1,8%	10,0%	88,2%	3,7%	11,4%	84,9%
Dapaong	1990	60	21,4	35,7	6,1%	16,0%	77,8%	5,8%	18,1%	76,1%
Centres Urbains secondaires										
Maritime	2 000	70	23,4	33,4	10,4%	14,3%	75,3%	9,3%	21,2%	69,5%
Plateaux	2 000	70	21,1	30,2	6,8%	5,1%	88,1%	6,5%	8,4%	85,0%
Centrale	2 000	70	21,7	31,0	2,4%	11,2%	86,3%	2,6%	16,1%	81,3%
Kara	2 000	70	16,0	22,9	13,6%	14,0%	72,4%	11,2%	15,2%	73,6%
Rural										
Maritime	2 080	80	28,3	35,4	18,3%	16,4%	65,3%	25,0%	19,8%	55,2%
Plateaux	2 080	80	21,0	26,3	3,7%	7,5%	88,9%	3,9%	8,2%	87,9%
Centrale	2 080	80	23,7	30,0	10,9%	12,6%	76,6%	11,8%	13,6%	74,6%
Kara	2 080	80	23,3	29,1	34,3%	18,0%	47,7%	39,5%	19,4%	41,1%
Savanes	2 080	80	26,4	33,0	44,2%	21,6%	34,1%	47,8%	21,0%	31,3%

Source : Calcul des Spécialistes de la Banque et Données de l'EBC

15. Deux remarques importantes au sujet des seuils de pauvreté sont nécessaires. Il s'agit pour la première, des limitations évidentes que présente un seuil de pauvreté calculé sur la seule base des revenus ménagers. D'une manière idéale, le calcul du seuil de pauvreté devrait comprendre les résultats d'une analyse des dépenses publiques, puisque les conditions de vie d'un ménage peuvent varier considérablement selon le niveau auquel les dépenses publiques contribuent à son budget. Malheureusement, les données disponibles ne permettent pas une telle analyse. D'une manière générale, cependant, la distribution régionale des dépenses publiques semble confirmer la règle calculée ici, puisque la tendance de l'incidence de pauvreté à augmenter du sud au nord est calculée ici, puisque la tendance de l'indice de pauvreté à augmenter du sud au nord est renforcée par une dépense publique relativement plus faible dans le nord que dans le sud (sur une base individuelle). Une deuxième remarque concerne le calcul d'un seuil de pauvreté nationale unique. Ce problème peut être considéré de deux manières. La première serait de calculer une moyenne pondérée des seuils présentés dans le tableau 1A.2, en utilisant la taille de la population dans chaque groupe comme pondération. Cette moyenne donnerait 25.700 FCFA par individu et par an comme seuil de pauvreté extrême ou absolue, et 35.700 FCFA par individu et par an comme seuil de pauvreté. Une autre alternative serait de choisir le minimum urbain, avec les seuils de pauvreté de Lomé comme cible pour le reste du pays (33.600 FCFA par individu et par an pour la pauvreté absolue et 55.900 FCFA par individu et par an pour la pauvreté). Néanmoins, aucun de ces deux seuils ne peut servir à dénombrer la pauvreté car ils ne prennent pas en compte le coût de la vie, et le second adopte implicitement comme norme les habitudes des dépenses de Lomé.

Changements Intervenues depuis 1989

16. Plusieurs changements importants ont eu lieu après 1989. Le plus important, la dévaluation au début de 1994, a eu un impact significatif sur le coût de la vie. Pour estimer cet impact, il a été nécessaire de calculer l'augmentation du coût de la vie depuis 1989 dans différentes parties du pays. Il n'existe d'indice de prix officiel que pour Lomé. Sur la base de cet indice de prix, l'inflation avait atteint 142 % en décembre 1994. Dans d'autres parties du pays l'inflation était légèrement moindre, phénomène essentiellement dû au fait que le prix du panier d'approvisionnement dépend moins des produits d'importations et du prix de transport. Les normes de l'EBC ont servi à calculer les indices de prix des produits principaux qui remplissent les paniers d'approvisionnement.

Table 1A.3 : Changements de Prix dans les Principales Catégories de Produits entre 1989 et 1994 (1989 = 100)

Productions	Plateaux	Centrale	Kara	Savanes
Maïs	113	105	77	86
Riz	108	123	107	95
Blé	147	147	147	147
Sorgho/mil	111	101	80	85
Manioc	102	98	69	69
Ignames	130	113	72	53
Tubercules	109	120	98	98
Sucre	173	168	154	154
Haricots	82	98	73	75
Arachides	122	132	109	127
Légumes	138	122	94	94
Fruits	138	67	96	96
Viande	119	120	108	108
Poisson	137	159	145	145
Lait et œufs	176	195	162	162
Huiles	180	135	128	128
Epices	148	76	140	140
Boissons alcoolisées	195	188	199	199
Stimulants (café, thé)	180	180	180	180
Non-alimentaire	144	134	136	136

Source : Calcul des spécialistes de la Banque à partir de données fournies par la DS et la DESA.

17. La DS poursuit une étude régulière des marchés de vente au détail et des prix commerciaux dans différentes parties du pays. Les données de cette étude sont souvent incomplètes, mais un effort concerté a été fait en réponse à la dévaluation pour relever les prix mensuellement et de façon systématique dans tous les grands marchés de détail du pays. Des données semblables ont pu être retrouvées pour 1989, à l'exception de la région Maritime. Dans certains cas, des produits importants n'y figuraient pas pendant plusieurs mois, mais les

valeurs manquantes pouvaient presque toujours être estimées grâce aux séries de données saisonnières existantes pour les années documentées. Les prix de production relevés par la DESA ont permis une nouvelle contre-vérification des données de prix. La table 1A.3 présente les augmentations de prix qui ont été relevées dans les marchés de détail de quatre des cinq régions. A partir des indices de prix de cette table, il est possible de calculer un indice du coût de la vie pour chacune des quatre régions qui compense pour les différences relevées par l'enquête budgétaire dans les habitudes alimentaires entre les consommateurs urbains, urbains secondaires et ruraux. Dans la région Maritime, une série semblable a été calculée en utilisant les changements relevés dans les prix de production agricole pour estimer les changements dans les prix de détail. La table 1A.4 montre les indices de prix du coût de la vie suivant les méthodes décrites ici.

Table 1A.4 : Augmentation du Coût de la Vie 1989-1994 (1989 = 100)

Urbain	
Lomé	142
Atakpamé	141
Sokodé	129
Kara	129
Dapaong	123
Centres urbains secondaires	
Maritime	137
Plateaux	135
Centrale	126
Kara	122
Rural	
Maritime	136
Plateaux	133
Centrale	125
Kara	111
Savanes	113
Moyenne	
 Togo	136

Source : Calcul des spécialistes de la Banque à partir de l'EBC de 1989 et du Tableau 1A.3.

Note Méthodologiques sur l'Evaluation Rapide de la Pauvreté

Logique de l'Evaluation Rapide

1. Les enquêtes générales par sondage sont des moyens relativement inefficaces pour étudier en détail les conditions de la pauvreté. Il est ainsi du fait de certaines caractéristiques de la pauvreté, à savoir qu'elle est souvent localisée, qu'elle est rattaché à des différences à l'intérieur même des ménages et que ses causes et ses manifestations tendent à être pluridimensionnelles.

(a) Les enquêtes générales par sondage sont souvent plus efficaces lorsque les variables à mesurer sont réparties équitablement parmi la population étudiée. En effet, l'échantillonnage par grappe, la méthode la plus courante pour limiter les frais de l'enquête, devient relativement inopérante lorsque le phénomène étudié est inégalement reparti et qu'il entraîne des écarts marqués entre les groupes. C'est fréquemment le cas lorsque la pauvreté est liée à des conditions géographiques telles que la dégradation des sols, le manque d'eau ou la distance par rapport aux marchés et aux services sociaux. Outre l'argument statistique évident dont il est question ici, il existe d'autres raisons importantes qui font que les pauvres sont souvent mal représentés dans les enquêtes par sondage. En effet, les pauvres et les extrêmement pauvres en particulier, sont souvent sans domicile fixe, non immatriculés ou difficiles à atteindre. Ceci tend à provoquer une sous-représentation ou un biais de proximité dans les grandes enquêtes.

(b) Les différences à l'intérieur des ménages sont difficilement décelées par les enquêtes sur les ménages qui, par définition, se focalisent généralement sur le ménage pris comme un tout. Les caractéristiques économiques des ménages sont souvent déterminés plus ou moins comme la somme totale des apports et des dépenses des individus, avec un biais en faveur du chef de famille – on présume souvent automatiquement qu'il s'agit d'un homme – quelle que soit la répartition des responsabilités et du pouvoir à l'intérieur des ménages. Il existe cependant des différences solidement documentées entre les membres du ménage du point de vue de leur accès aux biens et aux ressources ; et ces différences sont en rapport direct avec la vulnérabilité. L'âge et le sexe sont probablement les déterminations les plus courants d'inégalité à l'intérieur des ménages, mais leur corrélation avec la vulnérabilité et la pauvreté est notoirement difficile à étudier dans une enquête sur les ménages, sauf si elle est elle-même le sujet de l'étude.

© Le caractère pluridimensionnel de la pauvreté est sans doute l'argument le plus important en faveur de l'utilisation des techniques d'évaluation rapide. Si les enquêtes par sondage, telles que les enquêtes sur le budget des ménages, sont des moyens efficaces de saisir les aspects économiques de la pauvreté, elles auront tendance à ne refléter la pauvreté que selon la définition des chercheurs, puisqu'elles mesureront uniquement les aspects que les chercheurs ont eux-mêmes inclus dans le questionnaire. Des essais pilotes de questionnaires aident à compenser ce biais intrinsèque, mais il est improbable qu'un questionnaire standard puisse révéler les dimensions de la pauvreté qui ne se prêtent pas facilement à la quantification, par exemple de l'incapacité de réagir ou l'isolement (spatial ou social). Les enquêtes par sondage reposent sur des questionnaires standards qui par définition, sacrifient la richesse d'information à l'uniformité dans le but de quantifier. De ce fait, elles saisissent difficilement les informations imprévues ou les aspects culturels et politiques. Les techniques d'évaluation rapide sont infiniment plus souples et de ce fait, complètent (et vérifient) de manière essentielle les données quantitatives «sèches» fournies par les études par sondage.

En outre, la nature pluridimensionnelle de la pauvreté – et en particulier de sa corrélation avec la vulnérabilité – rend ses causes très difficiles à identifier par le biais de questionnaires standards. Ceci pour deux raisons : la première est que les variables socioculturelles et politiques peuvent jouer un rôle crucial, mais peuvent échapper à la détection ; la seconde est que la pauvreté est souvent le résultat d'un ensemble de facteurs qui interagissent selon un mode que l'analyse statistique peut manquer de saisir, sauf en utilisant des échantillons très vastes et très peu maniables.

2. En raison des procédures rigoureuses suivies pour les enquêtes par sondage, ces dernières sont en théorie reproductibles. Il n'en va guère de même, loin de là, pour les méthodes d'évaluation rapide et c'est notamment pour cette raison qu'il convient de toujours respecter un équilibre entre la quantité de données à recueillir par une évaluation rapide et l'état des connaissances sur le sujet au moment considéré. En l'occurrence, le raisonnement est le suivant : si la pauvreté d'un pays est peu connue, les techniques d'évaluation rapide nécessaires doivent se rapprocher d'une enquête et le nombre de communautés à visiter doit augmenter afin de limiter l'influence de la subjectivité dans la procédure de sélection. En revanche, si l'on dispose déjà d'une information abondante, l'évaluation rapide peut se concentrer sur les éléments qui permettent de comprendre les mécanismes en jeu et chercher à combler les lacunes des connaissances déjà accumulées ; le risque de subjectivité dans la sélection est moindre, car les informations déjà disponibles protègent d'un tel danger et permettent un échantillonnage dans un but précis. Cette méthode ne contiendra alors pas plus d'erreurs que les données déjà établies qui lui servent de point de départ.

3. Bien évidemment, l'évaluation rapide ne remplace pas l'enquête par sondage, mais est un outil supplémentaire. Où et quand faut-il appliquer cette technique ? Tout dépend du rapport coût- efficacité et des effets qui pourraient résulter des insuffisances des techniques habituelles d'enquêtes par sondage décrites ci-dessus. Les enquêtes par sondage sont coûteuses, alors que les techniques d'évaluation rapide sont beaucoup plus économiques. Si les données dont on a besoin sont déjà partiellement disponibles, il est difficile de justifier le recours à une enquête par sondage de grande portée : le bénéfice qu'on peut obtenir d'une enquête par sondage organisée spécialement est bien moindre si l'on dispose déjà d'une information assez riche. Les délais sont également une considération importante : il faut au moins une année avant que les résultats des enquêtes par sondage soient utilisables (il a fallu deux ans pour que les premiers résultats de l'EBC soient disponibles), alors que les évaluations rapides peuvent produire des résultats quelques fois dans les deux mois qui suivent (les résultats du travail sur le terrain de l'évaluation rapide de la pauvreté menée en novembre-décembre ont été utilisés dans le Rapport sur la Stratégie Ecologique du Pays, dont la version préliminaire a été diffusée en mars). Un autre argument de poids en faveur de procédures d'évaluation rapide vient de la qualité et de la fiabilité des données que l'on souhaite superviser les enquêteurs et en particulier lorsqu'il est important d'atteindre les lieux enclavés. Etant donné que la pauvreté est souvent liée à des variables de ce type, les données obtenues par les enquêtes par sondage au sujet des pauvres sont souvent de qualité insuffisante (manque de supervision) et trop peu nombreuses (sous-représentation).

Problèmes d'Echantillonnage

4. Les méthodes d'évaluation rapide de la pauvreté ne peuvent remplacer les méthodes d'enquêtes par sondage dans l'étude de la pauvreté, mais elles sont un moyen efficace d'obtenir des données dans les conditions mêmes où les méthodes de l'enquête sont plus difficiles à appliquer. Au lieu d'insister spécialement sur la représentation par échantillonnage, l'évolution rapide s'attache à assurer la pertinence des données recueillies et la compréhension du phénomène étudié. A cette fin on cherchera, pour une évaluation rapide, à constituer non pas des échantillons de cas, mais des échantillons de conditions, qui étudient souvent l'ensemble des conditions. Ce que cela implique en pratique peut mieux se comprendre par l'étude des facteurs géographiques qui affectent la pauvreté. Dans une évaluation rapide, une première analyse porte sur les aspects géographiques de la pauvreté. Si les types de climat ou de sol sont des facteurs responsables de bas revenus chez les agriculteurs d'une région du pays, l'évaluation devra comprendre des exemples de toutes les combinaisons possibles de ces facteurs. Pour des raisons techniques, il faudra évidemment limiter le nombre des conditions prises en considération dans l'enquête, mais en discutant du problème avec des spécialistes locaux, en étudiant les cartes pertinentes et en examinant les résultats d'études antérieures, il est possible de faire un choix représentant correctement la diversité des conditions.

5. L'évaluation suit généralement une démarche hiérarchique. A chaque échelon- national, régional, préfectoral ou local- on a analysé soigneusement la répartition géographique et sociale de la pauvreté et combiné les données obtenues par différents moyens, tels que les entretiens, les statistiques officielles, les enquêtes et les études. Les données recueillies ayant été utilisées pour le Rapport sur la Stratégie Ecologique du Pays, une attention particulière a été accordée à la corrélation entre la pauvreté et l'environnement, de façon à s'assurer que l'échantillonnage des conditions comprenait des régions considérées vulnérables à cause de problèmes écologiques spécifiques, tels que le repeuplement et les régions minières. Les experts et les informateurs-clés, qu'il s'agisse de représentants des ONG (locales et internationales), des agents de terrain des administrations publiques (particulièrement les agents de vulgarisation), de spécialistes travaillant pour les bailleurs de fonds, des chercheurs universitaires ou de tous ceux qui avaient une connaissance approfondie des conditions locales, ont joué un rôle très important même lorsqu'ils ne participaient pas directement aux interventions de lutte contre la pauvreté. Les évaluations se sont concentrées sur des visites ux communautés rurales (40 villages sur les cinq régions) et, à moindre échelle, sur les quartiers urbains (seulement à Lomé). Ceux-ci représentent l'échelon le plus bas et probablement le plus important de la hiérarchie décrite plus haut.

6. Nombreux sont ceux qui jugent qu'une évaluation rapide de ce genre manque d'objectivité. Comme la méthode ne repose pas sur l'échantillonnage, on pense qu'elle est baissée et n'a pas la rigueur scientifique propre aux méthodes d'enquête. De tels arguments ne sont guère pertinents. Se fondant sur une démarche hiérarchique, les évaluations rapides sont des techniques basées sur la population, et non pas sur l'échantillonnage. Elles ne tentent pas de représenter la population en choisissant un petit échantillon au hasard, mais prennent au contraire comme point de départ l'ensemble de la population connaissant les problèmes étudiés (c'est-à-dire les autorités reconnues ou non reconnues, sans oublier la documentation disponible). La procédure progresse ensuite systématiquement, et les choix qui aboutissent à la sélection des niveaux inférieurs dépendent des contacts avec les personnes rencontrées aux niveaux supérieurs, contre-vérifiés à chaque fois par des entretiens moins formels hors de la

hiérarchie. Les entretiens à l'échelon communautaire ne sont pas différents à cet égard. Ils servent généralement à contre-vérifier les données obtenues précédemment et n'ont rien d'aléatoire. Même au niveau le plus bas, la sélection est systématique : ainsi, il sera rendu visite à des ménages dans différentes parties de la communauté pour vérifier l'impact de l'isolement, des différences de possibilités compte tenu des conditions d'accès à l'eau, et ainsi de suite. Dans d'autres cas, les ménages recevront la visite des enquêteurs, parce qu'ils souffrent de certains handicaps : femmes chefs de ménage, veufs, infirmes. A tous les niveaux, la méthode de sélection suit celle des sciences expérimentales : à chaque étape, une comparaison est faite entre les conditions différentes, et cette comparaison suggère des conclusions dont la validité pourra être testée ultérieurement

Collecte d'Information sur le Terrain

7. Avant d'entamer le travail sur le terrain, les enquêteurs locaux (12 au total) ont abondamment discuté des objectifs poursuivis par l'opération de collecte des données et des moyens utilisables pour obtenir, de manière pratique et qui soit sensible à la culture, les informations voulues. Il est ressorti de ces discussions une plus grande compréhension, puisque les enquêteurs locaux- tous jeunes diplômés et presque tous sans emploi-avaient l'expérience du travail sur le terrain et connaissaient souvent les conditions de vie des situations vulnérables (voir encadré 1A.1). Durant les visites dans les communautés rurales et les quartiers urbains, on a utilisé une technique d'entretien dans plusieurs directions pour recueillir des informations sur les conditions de vie des pauvres au niveau de l'individu et du ménage. Les entrevues étaient semi-structurées (l'équipe entière s'étant mise d'accord sur les thèmes à couvrir), portant sur une variété de sujets tels que les estimations rapides de budgets, la hiérarchie des problèmes et les solutions envisagées par les intéressés, l'évaluation des stratégies de survies et, très importante, la définition de ce qu'est la pauvreté aux yeux des pauvres et des communautés dans lesquelles ils vivent. Les enquêteurs ont aussi recueilli de brefs résumés biographiques qui décrivent comme les individus deviennent pauvres et le restent, et rendent compte des tentatives faites par les intéressés pour échapper au piège de la pauvreté, montrant le succès relatif des différentes stratégies de survie. Les enquêteurs sur le ménage laissent habituellement ce type d'information de côté et les données longitudinales ou séries chronologiques sont extrêmement rares en raison de leur coût élevé. Les brefs résumés biographiques recueillis au cours des évaluations rapides peuvent aider à comprendre de l'intérieur, le dynamique de la pauvreté et ce, à un coût très bas.