

La pauvreté recule-t-elle?

Angus Deaton

De véritables progrès ont été enregistrés dans la lutte contre la pauvreté ces dernières années, notamment en Inde et en Chine. Cependant les chiffres restent fort incertains. Sur la base des mêmes données, deux rapports de la Banque mondiale publiés à moins de deux ans d'intervalle aboutissent à des conclusions apparemment différentes sur l'évolution de la pauvreté. Comment savoir si les chiffres sont exacts?



Angus Deaton est professeur Dwight D. Eisenhower en affaires internationales et professeur d'économie à l'université Princeton.

LE PREMIER tableau du *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001 : combattre la pauvreté* de la Banque mondiale révèle que le nombre de personnes vivant avec moins d'un dollar par jour est passé de 1,18 milliard en 1987 à 1,20 milliard en 1998 — une hausse de 20 millions. Moins de deux ans plus tard, un graphique dans une autre grande publication de la Banque mondiale, *Mondialisation, croissance et pauvreté : bâtir une économie mondiale ouverte à tous*, indiquait que le nombre de personnes vivant dans la pauvreté avait diminué de 200 millions entre 1980 et 1998 et ne rendait compte d'aucune augmentation entre 1987 et 1998. Le recul de la pauvreté a été réaffirmé dans le communiqué de presse accompagnant une étude de la Banque mondiale intitulée «The Role and Effectiveness of Development Assistance», diffusée avant la Conférence des Nations Unies sur le financement du développement, en mars 2002, à Monterrey (Mexique) : «Durant les vingt dernières années, le nombre de pauvres qui vivent sur (sic) moins d'un dollar par jour a diminué de 200 millions, alors même que la population mondiale a augmenté de 1,6 milliard».

Ces déclarations peuvent-elles être conciliées? Y a-t-il eu une réduction marquée de la pauvreté ces deux dernières années? Ou la Banque a-t-elle révisé son interprétation de l'histoire?

Il est important de dénombrer exactement les pauvres. Le leitmotiv de la Banque, «Notre rêve : un monde sans pauvreté», non seulement invite à utiliser le nombre de pauvres pour évaluer dans quelle mesure le rêve se

concrétise, mais soulève aussi la question de savoir si l'on peut mesurer de façon indiscutable le succès de l'institution à partir de ses propres chiffres. Un nombre exact est nécessaire aussi pour déterminer si la communauté internationale atteint l'un des objectifs de développement du millénaire approuvés par 189 pays au Sommet du millénaire des Nations Unies en septembre 2000, à savoir «réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour». La crédibilité du mode de comptage est essentielle, et les divergences apparentes dans les chiffres de la Banque méritent un examen sérieux, lequel fournit des réponses rassurantes quant au recul de la pauvreté, mais suscite aussi de réelles inquiétudes quant aux chiffres. En ce qui concerne la production des données, la Banque doit être encore plus transparente.

La pauvreté en Inde

Prenons le cas de l'Inde. Ses recensements des pauvres sont importants non seulement parce qu'ils ont un effet direct considérable sur le nombre de pauvres à l'échelle mondiale — plus d'un quart des pauvres de la planète vivent en Inde —, mais aussi parce que le débat mondial sur la mondialisation, la pauvreté et l'inégalité y a trouvé une forte résonance nationale.

La libéralisation économique de l'Inde au début des années 90 a été suivie par des taux de croissance records. Mais cette croissance a-t-elle aidé ou desservi les pauvres? Leur nombre a-t-il diminué, ou la croissance n'a-t-elle profité qu'à une élite urbaine de plus en plus nantie?

Le débat politique a été alimenté par des questions sur l'exactitude des mesures de la pauvreté, compte tenu des divergences entre les estimations de la croissance de la consommation fondées sur les statistiques de comptabilité nationale et celles fondées sur les enquêtes de la National Sample Survey (NSS) auprès des ménages. D'après les statistiques de comptabilité nationale, la consommation par habitant en termes réels a augmenté d'environ 3,2 % par an depuis les réformes, tandis que, du moins jusqu'il y a peu, les données de la NSS font apparaître une croissance faible ou nulle tout au long des années 90. Les opposants des réformes citent résolument les données de la NSS, alors que leurs partisans soutiennent les estimations fondées sur les statistiques de comptabilité nationale, doutant de l'exactitude et de l'intégrité des données de la NSS et soutenant que, puisque la part des pauvres dans le patrimoine national est plus ou moins fixe, la croissance *doit* réduire la pauvreté.

La controverse n'a fait que s'accroître l'an dernier avec la publication de l'enquête sur la consommation 1999–2000, première grande enquête depuis 1993–94, quand les réformes avaient à peine commencé à agir. Entre-temps, une série d'enquêtes de moindre envergure ont fait état d'une croissance faible ou nulle de la consommation par habitant et, au contraire, d'une augmentation de la pauvreté. Exactes ou non, ces données étaient les seules disponibles et ont été largement utilisées à l'étranger — par exemple dans le *Rapport sur le développement dans le monde* de la Banque mondiale, bien que leur caractère incertain ait été reconnu. D'où la conviction que la pauvreté en Inde s'était aggravée.

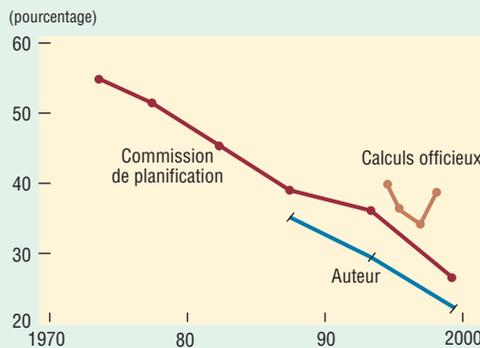
Malheureusement, la NSS a décidé à un moment des plus mal choisis de remanier le questionnaire de l'enquête 1999–2000. Bien que judicieux en soi, il n'est pas comparable aux précédents et conduit presque inévitablement à rapporter une consommation plus élevée, notamment parmi les pauvres. En conséquence, la pauvreté est apparue inférieure à ce qu'elle aurait été avec le précédent questionnaire. Donc, quand la Commission de planification a publié ses estimations de la pauvreté en février 2001, qui indiquaient un recul spectaculaire de la pauvreté — de 36 % de la population à 26 % —, nombreux sont ceux qui ont protesté. Les appels à la conduite d'une nouvelle enquête qui serait comparable aux précédentes ont été ignorés, et le Bharatiya Janata Party au pouvoir n'était pas pressé de contester des estimations qui faisaient état de progrès rapides face au problème économique et social le plus épineux et le plus ancré du pays.

Le graphique rend compte des estimations officielles du nombre de pauvres (la Commission de planification) depuis 1973–74, chaque point correspondant à une grande enquête sur la consommation. Les calculs officieux donnent des estimations de la pauvreté tirées d'enquêtes récentes de moindre envergure. Si on fait abstraction du dernier point, on peut imaginer la situation immédiatement avant février 2001. Dans cette perspective, l'estimation de 1999–2000 est absolument étonnante : le taux de pauvreté a chuté de 12,8 % en dix-huit mois, 60 millions de personnes ayant échappé à la pauvreté. Un vrai progrès!

Au cours de l'année écoulée, j'ai cherché, de même que d'autres observateurs, à comprendre ce qui s'est passé. Bien que le questionnaire ait été modifié pour la plupart des

Qui a raison?

Des calculs officieux basés sur de petites enquêtes auprès des ménages font état d'une augmentation de la pauvreté à la fin des années 90, alors que les estimations officielles de la Commission de planification basées sur les statistiques des comptes nationaux et les calculs de l'auteur (ratio totalement ajusté) indiquent une baisse de la pauvreté.



Source : calculs de l'auteur basés sur la National Sample Survey.

biens, les données sur un groupe important de dépenses ont été collectées de la même manière dans toutes les enquêtes. Heureusement, ces biens sont achetés par presque tous les ménages, et les dépenses consacrées à ces biens permettent de prévoir le niveau de richesse d'un ménage. Les données les plus récentes indiquent une augmentation marquée des dépenses réelles consacrées à ces biens, donc une baisse notable de la pauvreté. L'ampleur de l'augmentation nous permet aussi d'estimer l'ampleur du recul de la pauvreté. À ma grande surprise, la majeure partie de la diminution «officielle» de la pauvreté semble réelle. Selon mes estimations, la pauvreté est tombée de 36 % en 1993–94, non pas à 26 % selon les chiffres officiels, mais à 28 %. Bien qu'ils soient forcément spéculatifs, ces calculs sont étayés par l'analyse de K. Sundaram et de Suresh Tendulkar, de la Delhi School of Economics, qui obtiennent des résultats fort semblables en appliquant des méthodes totalement différentes.

La qualité discutable des indices de prix utilisés pour actualiser les seuils de pauvreté constitue un autre problème. En corrigeant les indices des prix et en tenant compte du remaniement du questionnaire, la proportion de pauvres dans la population totale diminue assez régulièrement de 1987–88 à 1999–2000. En effet, depuis les années 70, l'Inde a accompli des progrès plus ou moins constants dans le combat contre la pauvreté. (Les estimations «totalement ajustées» du graphique tiennent compte aussi de la surestimation de la pauvreté urbaine dans les comptages officiels et partent donc d'une base inférieure en 1987–88.) Les estimations fondées sur les enquêtes de moindre envergure soulèvent quand même des questions qui restent en suspens. Si la dernière de ces estimations, qui est la plus flagrante, est relativement facile à contester — ne serait-ce que parce que l'enquête n'a duré que six mois —, il n'existe aujourd'hui aucune raison évidente de réfuter les trois précédentes.

Pouvons-nous conclure que les réformes ont contribué à faire reculer la pauvreté? Si les réformes ne semblent guère avoir accéléré la croissance de la consommation ou le recul de la pauvreté, rien ne porte à croire non plus qu'elles ont en-

traîné un appauvrissement général, l'inverse étant plutôt vrai. Qu'en est-il des inégalités? Encore une fois, le remaniement de l'enquête ne permet pas de répondre de manière simple et irréfutable, mais l'ajustement du nombre de pauvres peut être utilisé aussi pour estimer les inégalités, qui ont augmenté ces dernières années, notamment entre États — ceux du Sud et de l'Ouest, à l'origine les plus prospères, ont enregistré la croissance la plus rapide — et dans les zones urbaines, qui ont été les principaux bénéficiaires de la croissance.

«Les deux rapports de la Banque semblent donc avoir raison : la pauvreté a progressé légèrement de 1987 à 1998, mais a reculé considérablement entre 1980 et 1998.»

Du fait de cette hausse des inégalités, la consommation des pauvres n'a pas progressé aussi vite que la consommation moyenne, et le recul de la pauvreté a été inférieur de deux tiers environ à ce qu'il aurait été si la répartition de la consommation était restée inchangée.

La pauvreté dans le monde selon la Banque

Ces données n'étaient pas accessibles aux auteurs du *Rapport sur le développement dans le monde*, dont les estimations du recul de la pauvreté mondiale auraient été moins pessimistes si, au lieu d'une augmentation de 50 millions du nombre de pauvres entre 1993-94 et 1998, ils avaient utilisé l'estimation actuelle d'une baisse de 50 millions jusqu'en 1999-2000. Les progrès constants accomplis aussi par la Chine permettent de brosser aujourd'hui un tableau plus optimiste du recul de la pauvreté mondiale qu'il y a un an. En fait, selon des calculs récents de Shaohua Chen et de Martin Ravallion (2000), de la Banque mondiale, qui utilisent — en tenant compte de leurs nombreuses imperfections — toutes les données des enquêtes auprès des ménages depuis 1980 environ, la meilleure estimation actuelle fait état d'une baisse voisine de 200 millions du nombre de personnes vivant dans la pauvreté sur les vingt dernières années. Les deux rapports de la Banque susmentionnés semblent donc avoir raison : la pauvreté a progressé légèrement de 1987 à 1998, mais a reculé considérablement entre 1980 et 1998.

Il reste néanmoins quelque chose de gênant dans cette histoire, notamment le fait qu'il faille s'appuyer sur des données dont la marge d'incertitude est suffisante pour conduire, sur une période de deux ans, à des observations aussi discordantes sur l'évolution de la pauvreté dans le monde.

Le *Rapport sur le développement dans le monde*, dont la préparation a été fort influencée par des organisations non gouvernementales et des groupes opposés à la mondialisation, exprime souvent des doutes quant au rôle de la croissance dans la lutte contre la pauvreté. Le rapport de la

Banque mondiale sur la mondialisation est beaucoup plus optimiste. Un graphique indiquant le nombre de personnes vivant avec moins d'un dollar par jour de 1820 à 1998 fait apparaître un recul à partir de 1980 environ, qui s'accélère les dernières années. Les données de ce graphique ont été rassemblées par François Bourguignon et Christian Morrisson dans un article à paraître dans la revue *American Economic Review*. Ils appliquent des informations (parfois insuffisantes et dépassées) sur la répartition des revenus aux données sur la consommation tirées des comptes nationaux, une méthode qui est presque certainement la seule

permettant d'établir des données sur un siècle et demi. Mais, comme pour les statistiques de l'Inde, ces méthodes peuvent parfois amener à se demander si la croissance réduit la pauvreté. Après 1993, date à laquelle les données de Bourguignon et de Morrisson s'arrêtent, le rapport de la Banque sur la mondialisation utilise les estimations de la pauvreté qui ont été établies par Shaohua Chen et Martin Ravallion avant le *Rapport sur le développement dans le monde*. Mais les données de Chen et de Ravallion sur la période 1987-93,

pendant laquelle la pauvreté a augmenté, ne figurent pas dans le graphique. En conséquence, et sans aucun élément d'information nouveau, on passe d'une baisse faible ou nulle du nombre de pauvres entre 1987 et 1998 dans le *Rapport sur le développement dans le monde* à une diminution continue et de plus en plus rapide de leur nombre entre 1980 et 1998 dans le rapport sur la mondialisation.

Les investissements massifs de la Banque dans les données de base, notamment les enquêtes auprès des ménages sur lesquelles les comptages des pauvres sont fondés, constituent l'un de ses plus grands accomplissements de ces vingt dernières années. Avant la fin des années 80, la Banque faisait ses calculs et ses prévisions sur la pauvreté à partir des données sur la consommation globale et des informations disponibles sur la répartition, parfois d'une période antérieure ou même d'un pays différent mais «similaire». Depuis les premiers calculs en 1987, les estimations du nombre de pauvres vivant avec moins d'un dollar par jour sont fondées sur des observations directes de ce que les pauvres gagnent ou consomment, sur la base des centaines d'enquêtes sur le revenu et la consommation dont la Banque dispose. Ces progrès statistiques nous permettent d'avoir un débat sérieux sur l'évolution de la pauvreté dans le monde. Et il est clair que les meilleurs économistes de la Banque effectuent leurs calculs en appliquant des normes optimales, et il n'a jamais été donné à entendre que les comptages ne correspondent pas aux données. Toutefois, comme en témoignent les divergences entre les deux rapports de la Banque, il est possible que ces données sous-jacentes soient utilisées de manière à appuyer, semble-t-il, des affirmations factuelles très différentes sur l'évolution de la pauvreté mondiale.

Certes, l'accès du public à l'information s'est amélioré au fil du temps, mais la plupart des données utilisées ne sont pas accessibles aux chercheurs indépendants ou aux organismes extérieurs à la Banque, et les accords passés avec les pays membres ne permettent pas à la Banque de diffuser toutes les

données. La Banque est donc en fait la seule à produire des estimations du nombre de pauvres dans le monde. Les autorités nationales séparent et isolent soigneusement la production des données des décideurs qui se fondent sur elles et sont souvent jugés selon elles. Il serait sûrement judicieux d'en faire de même pour les estimations du nombre de pauvres, ne fût-ce que pour protéger ceux qui génèrent les statistiques. Il devrait peut-être y avoir un organe ou un auditeur extérieur indépendant qui produit les données dans le cadre d'un contrat bien précis ou vérifie leur établissement. À défaut de quoi, la Banque devrait continuer de calculer les données, mais en les isolant clairement du débat de politique interne et en établissant une méthode de collecte et de production totalement transparente pour les observateurs extérieurs. Le succès même de la Banque dans la production de ces données et dans leur utilisation comme un élément central du débat général appelle une amélioration de leur mode de production. Sans quoi, si ses rapports continuent de se contredire, la Banque risque de perdre le pouvoir de surveiller son propre succès, et nul ne saura si les objectifs de développement du millénaire sont atteints. **F&D**

Bibliographie :

Banque mondiale, 2001a, *Globalization, Growth, and Poverty: Building an Inclusive World Economy* (New York, Oxford University Press for the World Bank).

———, 2001b, *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001 : combattre la pauvreté* (publié pour la Banque mondiale, Éditions ESKA, Paris).

———, 2002, "The Role and Effectiveness of Development Assistance," *World Bank Research Paper* (Washington); <http://econ.worldbank.org>

François Bourguignon and Christian Morrisson, 2002, "Inequality among World Citizens: 1820–1992," *DELTA Working Paper* (Paris), *American Economic Review*, à paraître; http://www.delta.ens.fr/XIX/paper_WD19.pdf

Shaohua Chen and Martin Ravallion, 2000, "How did the world's poorest fare in the 1990s?" *World Bank Research Paper* (Washington); <http://econ.worldbank.org/docs/1164.pdf>

Angus Deaton, 2001, "Computing prices and poverty rates in India, 1999–2000," *Research Program in Development Studies Working Paper*, Princeton University; [http://lnweb18.worldbank.org/sar/sa.nsf/Attachments/adp/\\$File/prices+poverty+55thRound+all.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/sar/sa.nsf/Attachments/adp/$File/prices+poverty+55thRound+all.pdf)

Abonnez-vous à **Finances & Développement**

Pour comprendre en profondeur les tendances de l'économie mondiale, les décideurs du monde des affaires, de la finance et du secteur public de plus de 180 pays lisent *Finances & Développement*, qui paraît en mars, juin, septembre et décembre.

Formulaire de demande d'abonnement à compléter et à nous renvoyer

Nom _____
(Prénom) (Nom de famille)

Organisation _____ Titre _____

Rue ou boîte postale _____

Ville _____ État/Province _____

Pays _____ Code postal _____

Voie de surface (gratuit) Voie aérienne (20 \$ par an)

Mode de paiement (le règlement se fait à la commande)

Chèque ou mandat en dollars E.U. ci-joint
(chèque en dollars E.U. à l'ordre de IMF Publication Services)

Veuillez débiter de _____ \$ ma carte

American Express MasterCard VISA Date d'expiration ____ / ____
Mois Année

Numéro _____ - _____ - _____

Signature _____ Télécopie _____
(Obligatoire)

Catégorie professionnelle

- 1 Étudiant
- 2 Banque centrale
- 3 Ministère des finances
- 4 Banque commerciale
- 5 Autre établissement financier
- 6 Organisme de planification
- 7 Organisme international ou régional
- 8 Bibliothèque publique
- 9 Enseignant (enseignement supérieur)
- 10 Autre organisme gouvernemental
- 11 Organisation non gouvernementale
- 12 Presse
- 13 Entreprise privée
- 99 Autre _____

International Monetary Fund

Publication Services
 Box FD202
 Washington, DC 20431 (U.S.A.)
 Téléphone : (202) 623-7430
 Fax : (202) 623-7201
 E-mail : publications@imf.org

Édition choisie

- Anglais Arabe Chinois Espagnol Français