



# Pauvreté : en baisse ou en hausse?

Des enfants ghanéens vont s'approvisionner en eau.

*Ravi Kanbur*

**Pourquoi les soupes populaires sont plus remplies que jamais alors que, selon les statistiques officielles, la pauvreté diminue**

**L**ES ÉCONOMISTES cherchent depuis longtemps un meilleur indicateur de la croissance et du bien-être que le produit intérieur brut. Ils sont nombreux à dire qu'il faut trouver un nouveau moyen d'évaluer la viabilité économique, environnementale et sociale.

Pour ceux qui se trouvent en bas de la pyramide des revenus, et qui vivent avec un dollar par jour ou moins, ces réflexions semblent peut-être sans importance ou tirées par les cheveux. Toutefois, les travaux de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social, établie par le gouvernement français et dirigée par deux économistes, Joseph Stiglitz et Amartya Sen, représentent le couronnement d'efforts déployés depuis de nombreuses années pour réduire l'utilisation du revenu ou de la consommation par habitant.

Les indicateurs de la distribution du revenu, tels que les statistiques de la pauvreté établies à partir d'enquêtes sur les revenus et les dépenses des ménages, mettent en lumière la situation difficile des pauvres. Dans certains pays, comme en Inde, l'annonce des chiffres officiels de la pauvreté constitue un événement majeur ayant des

implications importantes sur la scène politique et pour l'action gouvernementale. Au cours des vingt dernières années, de nombreux pays ont commencé à organiser des enquêtes auprès des ménages afin de retracer l'évolution de la pauvreté, si bien que des statistiques de la pauvreté sont plus largement disponibles à l'échelle mondiale.

Qu'avons-nous appris des nouvelles données? Sur la période allant de 1985 au milieu des années 2000, on peut observer les tendances suivantes (Kanbur, à paraître). Dans les pays où il n'y a pas eu de croissance économique, la pauvreté a augmenté. C'est le cas de nombreux pays africains et de quelques pays latino-américains. Dans un grand nombre de pays, y compris les plus grands, tels que l'Inde et la Chine, et même dans quelques pays africains, comme le Ghana, la croissance a été rapide par référence au passé, et la pauvreté — le pourcentage de la population au-dessous du seuil de pauvreté — a diminué, selon les données officielles.

Ce qui est intéressant, toutefois, c'est le décalage entre le bilan optimiste des sources officielles et les vues plus pessimistes des activistes locaux, de la société civile et des dirigeants de manière plus générale. Ces vues ne se prêtent

pas bien entendu à une quantification semblable aux chiffres officiels. Il s'agit plutôt d'éléments d'appréciation plus indirects et qualitatifs. On peut citer comme exemples les évaluations participatives de la pauvreté au Ghana et ailleurs, les craintes gouvernementales de troubles sociaux en Chine, les résultats des élections indiennes en 2004 (après dix ans de baisse de la pauvreté selon les données officielles, le parti au pouvoir, dont le slogan était «L'Inde qui brille», a été battu par l'opposition, qui avait pour slogan «L'homme de la rue») et, en fait, le malaise général des dirigeants dès lors qu'il s'agit de questions relatives à la distribution du revenu, même dans des pays où les chiffres de la pauvreté évoluent favorablement.

Que se passe-t-il? Les données officielles sur la pauvreté sont-elles fallacieuses? La pauvreté effective augmente-t-elle alors qu'elle diminue selon les données officielles? Cinq raisons expliquent qu'il existe peut-être un décalage entre les données quantitatives apparemment bonnes qui font état d'une baisse de la pauvreté et la crainte générale que la situation ne s'est pas réellement améliorée.

### Le jeu des chiffres

Imaginons une économie où l'incidence de la pauvreté baisse de 1 point de pourcentage par an. C'est un bon taux, en particulier pour un pays africain. À ce rythme, en fonction du niveau de pauvreté initial, un pays serait en bonne voie d'atteindre le premier objectif du Millénaire pour le développement, à savoir une réduction de l'incidence de la pauvreté monétaire.

Mais supposons que la population de ce pays augmente de 2 % par an. Dans ce cas, bien que la part de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté diminue de 1 point de pourcentage par an, le nombre absolu de pauvres augmente de 1 point de pourcentage par an. Les soupes populaires sont donc plus remplies que jamais, et il y a plus d'enfants dans les rues et d'agriculteurs en difficulté que jamais, bien que les chiffres bruts officiels indiquent une baisse de la pauvreté.

Le décalage est le plus marqué dans les pays où l'incidence de la pauvreté baisse relativement lentement et où la population augmente relativement vite, par exemple dans de nombreux pays africains. Mais cette tendance existe dans tous les pays. Même en Chine, qui a enregistré une baisse spectaculaire de l'incidence de la pauvreté et du nombre absolu de pauvres ces dernières années, le taux de diminution de l'incidence de la pauvreté est plus élevé que celui du nombre de pauvres (Chakravarty, Kanbur, and Mukherjee, 2006).

### La valeur des services publics

Les enquêtes auprès des ménages rendent très bien compte de la valeur marchande des biens et services achetés et vendus. Les données sur les dépenses tirées de ces enquêtes constituent l'élément de base des statistiques sur la pauvreté dans des pays comme l'Inde et le Ghana. Au fil des années, ces enquêtes font apparaître de mieux en mieux aussi la valeur de certaines activités non marchandes, comme la production pour autoconsommation.

Cependant, ces enquêtes ne rendent pas bien compte de la valeur de services publics tels que la santé, l'éducation et les transports. D'un point de vue conceptuel, il n'est pas particulièrement difficile d'inclure la valeur de ces services dans les

indicateurs traditionnels du bien-être. Empiriquement, toutefois, il est très difficile d'en estimer la valeur pour chaque ménage.

De toute manière, ce n'est pas ainsi que les statistiques officielles sont établies. Bien entendu, les enquêtes permettent de recueillir des informations sur l'offre et la qualité des services de santé, d'éducation, d'eau, d'assainissement, etc., mais la valeur de ces services n'est pas intégrée dans l'indicateur de bien-être reposant sur les revenus et les dépenses qui sert au calcul des taux de pauvreté.

Imaginons une économie qui commence à recourir principalement au secteur privé plutôt qu'aux services publics comme par le passé. Nombreux sont ceux qui diront que c'est précisément une telle transformation qui entraînera une accélération de la croissance. Les données des enquêtes auprès des ménages rendront compte de la hausse des transactions dans le secteur privé en développement, mais pas de la baisse correspondante

**«Ainsi, les chiffres nationaux ne rendront pas compte de la détresse croissante d'un nombre, qui peut être énorme, de pauvres.»**

des services publics. Cela pose un problème, car, peu importe leur inefficience, ces services ont au moins une certaine valeur pour les pauvres.

Comme la valeur des services publics n'est pas prise en compte dans les indicateurs du bien-être calculés à partir des enquêtes standard auprès des ménages, les statistiques officielles de la pauvreté surestiment l'amélioration du bien-être pour l'ensemble de la population — y compris pour ceux qui se trouvent au niveau le plus bas de l'échelle des revenus — et donc la réduction de la pauvreté résultant du transfert d'activités vers le secteur privé.

### Les inégalités au sein des ménages

Dans les enquêtes standard sur les revenus et les dépenses des ménages, les informations sont collectées au niveau du ménage. Pour convertir ces informations en indicateurs du bien-être individuel, on divise généralement le total du revenu ou de la consommation du ménage par le nombre de ses membres. Mais, comme on le sait, il peut y avoir de fortes inégalités au sein des ménages, les femmes et les enfants recevant une part bien plus faible de la consommation totale du ménage que les hommes.

En conséquence, les informations sur les inégalités au sein des ménages sont supprimées. Par exemple, une analyse d'une enquête sur la nutrition aux Philippines a montré que le fait d'ignorer les inégalités au sein des ménages conduisait à une sous-estimation des véritables inégalités et de la pauvreté pouvant aller jusqu'à 30 % (Haddad and Kanbur, 1990).

Ces observations portent à croire que le taux de pauvreté tel qu'il ressort des statistiques officielles est plus faible que ce que la véritable distribution du revenu indiquerait. Toutefois, nous ne disposons pas des données nécessaires pour calculer ces écarts,

d'où un décalage entre le discours officiel (plus optimiste) sur la baisse de la pauvreté et la réalité du terrain.

### Les pauvres qui gagnent et ceux qui perdent

Imaginons un pays où des changements structurels majeurs sont en cours. En général, ces changements produiront des gagnants et des perdants, à court et à long terme. Si les pauvres sont tous gagnants, ou si certains pauvres sont gagnants et aucun pauvre n'est perdant, la pauvreté baissera. Mais la pauvreté mesurée pourrait aussi diminuer même si un nombre significatif des perdants sont pauvres, parce que leurs pertes sont plus que compensées par les gains des autres pauvres. Ainsi, les chiffres nationaux ne rendront pas compte de la détresse croissante d'un nombre, qui peut être énorme, de pauvres. Il y aura un décalage selon qu'on s'intéresse aux statistiques officielles ou aux perdants parmi les pauvres.

Comme les données sur la pauvreté au niveau national sont calculées à partir d'enquêtes qui sont des «instantanés», nous ne pouvons tester directement cette logique. Les données de panel disponibles font apparaître une baisse prononcée de la prospérité pour une part considérable de la population, ce qui étaye modérément l'hypothèse. Mais les ouvrages spécialisés n'utilisent pas ces données pour déterminer les effets de la libéralisation ou de la mondialisation.

Cependant, les inégalités croissantes observées dans les enquêtes périodiques dont sont tirées les données nationales sur la pauvreté soutiennent aussi cette logique. Il est certain que les taux de réduction de la pauvreté varient largement d'une région à l'autre d'un même pays. Au Ghana, par exemple, la pauvreté a baissé dans les années 90 au niveau national, mais elle a stagné, ou augmenté selon certains indicateurs, dans le nord du pays. Au Mexique, à la fin des années 80 et au début des années 90, la pauvreté a diminué au niveau national, mais pas dans le sud (Kanbur and Venables, 2007). Dans d'autres pays, les indicateurs de pauvreté mettant plus l'accent sur l'intensité de la pauvreté ont moins diminué : il y a donc un plus grand problème pour ceux qui vivent largement au-dessous du seuil de pauvreté que pour ceux qui en sont proches (McKay and Aryeetey, 2007).

### Les morts et la pauvreté

Tous les indicateurs de pauvreté officiels partagent une caractéristique : toutes choses étant égales par ailleurs, la mort

d'un pauvre réduit la pauvreté. Si un pauvre meurt, la pauvreté mesurée diminue!

C'est discutable sur le plan moral, mais c'est une caractéristique inévitable des indicateurs de pauvreté, et, étant donné la mortalité plus élevée parmi les pauvres, il s'agit d'un problème constant dans les chiffres de la pauvreté.

## «Il y aura un décalage selon qu'on s'intéresse aux statistiques officielles ou aux perdants parmi les pauvres.»

Comment contourner ce problème tout en préservant nos statistiques? Par exemple, en intégrant explicitement les taux de mortalité ou l'espérance de vie (Kanbur and Mukherjee, 2007). On pourrait ainsi remédier au fait que la pauvreté mesurée diminue si le VIH/sida accroît la mortalité parmi les pauvres des zones rurales. Autre exemple, plus positif : une réduction de la mortalité infantile parmi les pauvres tend à accroître la pauvreté mesurée. Dans ce cas aussi, une évaluation sociale doit contrer l'effet statistique en tenant compte de toutes les dimensions de la prospérité, y compris l'espérance de vie.

### De meilleurs indicateurs pour de meilleurs résultats

Pour toutes ces raisons, les pauvres pourraient profiter largement d'une nouvelle démarche telle que celle proposée en octobre 2009 par la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social. Il s'agit d'utiliser davantage les enquêtes auprès des ménages pour obtenir un ensemble plus complet de données et partant, décrire de manière plus exacte les conditions de vie des pauvres. Les autorités pourraient ainsi plus facilement concevoir des politiques qui permettent d'échapper à la pauvreté.

Toutefois, cela ne suffit pas. La simple production de statistiques de la pauvreté par comparaison avec le revenu par habitant conduira toujours à des statistiques trop optimistes, parce qu'elles ignorent bon nombre des autres éléments épinglés dans le rapport de la Commission, tels que les services non marchands, les inégalités entre les sexes au sein des ménages et les dimensions de la prospérité non liées au revenu. Il y a du pain sur la planche. ■

Ravi Kanbur est professeur d'économie à l'université Cornell.

#### Bibliographie :

Chakravarty, Satya, Ravi Kanbur, and Diganta Mukherjee, 2006, "Population Growth and Poverty Measurement," *Social Choice and Welfare*, Vol. 26, No. 3, p. 471–83.

Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, 2009, report; see [www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport\\_anglais.pdf](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf).

Haddad, Lawrence, and Ravi Kanbur, 1990, "How Serious Is the Neglect of Intra-Household Inequality?" *Economic Journal*, Vol. 100 (September), p. 866–81.

Kanbur, Ravi, à paraître, "Globalization, Growth and Distribution: Framing the Questions," in *Equity and Growth in a Globalizing World*, ed. by Ravi Kanbur and A. Michael Spence (Washington: World Bank

for the Commission on Growth and Development).

Kanbur, Ravi, and Diganta Mukherjee, 2007, "Premature Mortality and Poverty Measurement," *Bulletin of Economic Research*, Vol. 59, No. 4, p. 339–59.

———, and Anthony J. Venables, 2007, "Spatial Disparities and Economic Development," in *Global Inequality*, ed. by D. Held and A. Kaya (Cambridge: Polity Press), p. 204–15.

McKay, Andrew, and Ernest Aryeetey, 2007, "Growth with Poverty Reduction, but Increased Spatial Inequality: Ghana over the 1990s," in *Determinants of Pro-Poor Growth: Analytical Issues and Findings from Country Cases*, ed. by Stephen Klasen, Michael Grimm, and Andy McKay (New York: Palgrave Macmillan).