

D I A L

Développement et insertion internationale

1996-07/T

PAUVRETE ET DEVELOPPEMENT

Un bilan malaisé

**D. COGNEAU, J. LOUP
J.-C. DUMONT et A.-S. ROBLIARD**

Août 1996

Fonds Documentaire IRD



010024618

1996-07/T

PAUVRETE ET DEVELOPPEMENT

Un bilan malaisé

**D. COGNEAU, J. LOUP
J.-C. DUMONT et A.-S. ROBLLIARD**

Août 1996

Fonds Documentaire IRD

Cote : B* 24618 Ex : unique

Pauvreté et développement

Un bilan malaisé

Depuis l'après-guerre, la lutte contre la pauvreté est un thème récurrent de la théorie et des politiques économiques dans les pays en développement. Théoriciens et praticiens du développement ont sans doute toujours considéré, ne serait-ce que tacitement, que l'élimination de la pauvreté était un des objectifs ultimes du développement économique. Mais celle-ci n'a pas toujours été au centre des réflexions et politiques mises en oeuvre. Il peut être utile, en guise d'introduction, d'esquisser les grands traits de l'évolution des principaux thèmes, des pratiques et des courants de pensée dominants dans ce domaine au cours du dernier demi-siècle. Une telle esquisse ne peut être que rapide et simplificatrice. Elle présente cependant l'intérêt de montrer que théories et pratiques dans ce domaine ne sont pas sans subir des effets de mode, ce qui devrait nous conduire à mettre en perspective l'intérêt actuellement porté à ces questions et à nous interroger sur sa durabilité.

Dans l'immédiat après-guerre, la croissance économique était vue comme le moyen nécessaire et suffisant à l'élimination de la pauvreté. Les analyses et les politiques économiques poursuivies, inspirées en partie par les méthodes qui avaient réussi pour la reconstruction de l'Europe, insistaient sur la mise en place des infrastructures matérielles et des industries, de préférence lourdes, considérées comme nécessaire préalable au développement économique. En simplifiant –beaucoup– on peut dire que théoriciens et praticiens du développement s'intéressaient d'abord à la croissance et seulement ensuite à la distribution des revenus et à la lutte contre la pauvreté.

Les années 70 ont vu une remise en cause de ces certitudes, due entre autres à l'impression que deux décennies de croissance n'avaient pas entraîné de diminution notable de la pauvreté dans le monde en développement, et avaient, par contre, abouti à des situations d'inégalités de revenus difficilement justifiables. Sur la base de ce constat, les priorités se sont portées sur l'agriculture, l'éducation et la santé, dans le but de favoriser un développement plus équitable. Cette remise en cause a culminé, dans la deuxième moitié de la décennie, sur l'approche dite des besoins essentiels, qui conférait aux pouvoirs publics la responsabilité première de satisfaire les nécessités vitales de leurs administrés.

Cette "nouvelle" approche a été, à son tour, mise en question dès le début de la décennie suivante. Les chocs économiques des années 70 et du début des années 80 ont durablement mis à mal les grands équilibres macro-économiques de nombre de pays du Tiers Monde. La priorité fut alors donnée au rétablissement de ces équilibres dans le cadre de programmes d'ajustement structurel. Les difficultés d'adaptation d'économies étroitement contrôlées par les pouvoirs publics ont par ailleurs conduit à s'interroger sur la fonction de l'état dans la vie économique et à préconiser un rôle plus important pour l'initiative privée. Largement ignorée par ces nouvelles préoccupations, la lutte contre la pauvreté s'est trouvée reléguée au second plan, tant dans les politiques mises en oeuvre que dans les réflexions théoriques.

Dans la deuxième moitié de la décennie 80, cependant, les inquiétudes quant à l'impact des programmes d'ajustement structurel sur les populations les plus vulnérables des pays en développement ont remis les réflexions sur croissance et pauvreté à l'ordre du jour. Au même moment, les pays développés découvraient en leur sein de nouvelles formes de pauvreté et s'interrogeaient sur l'impact de l'évolution économique sur ces exclus. Le concept de développement humain est apparu –ou plutôt réapparut– et a été présenté comme la fin et les moyens de la croissance économique. S'il se veut différent des idées d'élimination de la pauvreté et de besoins essentiels, ce concept replace au centre des préoccupations et des

pratiques du développement le bien-être de *toutes* les populations et, partant, accorde une attention particulière aux plus pauvres.

Développement humain et sort des populations les plus démunies sont des thèmes qui ont sans doute connu le sommet de leur popularité au début des années 90. Des rivaux sont déjà présents, eux aussi liés à l'évolution de l'opinion publique et des priorités politiques. C'est ainsi, par exemple, que la conférence de Rio et les préoccupations liées à l'environnement ont conduit à promouvoir le concept de "développement durable" et que la fin de la guerre froide a permis aux donateurs de s'interroger sur les liens entre "gouvernance" et croissance économique, interrogations que l'affrontement des deux blocs les avait encouragé à ignorer.

Si l'élimination de la pauvreté apparaît donc aujourd'hui comme une priorité, elle est loin d'être la seule et doit partager le devant de la scène avec nombre d'autres objectifs des stratégies de développement. Le sommet des Nations Unies sur le Développement Social a toutefois montré que ce thème constitue une préoccupation générale, partagée par pays développés et pays en développement. Pour l'opinion publique, au nord comme au sud, l'élimination de la pauvreté demeure l'objectif prioritaire du développement et différentes institutions d'aide, comme la Banque Mondiale, en ont fait leur première priorité.

Une analyse des problèmes de pauvreté doit commencer par s'interroger sur son concept : comment définissons nous la pauvreté et comment mesurons nous le nombre de pauvres (Section I) ? Nous chercherons ensuite à décrire la situation actuelle de la pauvreté dans les pays en développement et son évolution dans les dernières décennies (Section II). Enfin nous nous interrogerons sur les relations existantes entre développement économique et lutte contre la pauvreté (Section III).

I. Définition et mesure de la pauvreté

La question de la définition et de la mesure de la pauvreté apparaît comme un préalable nécessaire à toute analyse de ce problème. Il est en effet indispensable que nous sachions comment est définie et mesurée la pauvreté avant de pouvoir nous demander qui sont les pauvres; comment a évolué leur situation dans les dernières décennies et quel a été l'impact des différentes politiques économiques sur celle-ci. La réponse à la question "Qu'est ce que la pauvreté et comment la mesurons nous ?" est cependant loin d'être simple. Nous allons présenter successivement le problème de la définition de la pauvreté et ensuite celui de sa mesure.

Qu'est ce que la pauvreté?

Il existe de nombreuses visions économiques de la pauvreté et, de ce fait, plusieurs manières de la définir. Le concept de pauvreté retenu a bien sûr des conséquences importantes sur le type de politiques économiques à mettre en oeuvre pour réduire la pauvreté ainsi définie.

Une source importante des analyses de la pauvreté se trouve dans la théorie utilitariste développée au siècle dernier par la science économique et dans les prolongations de cette théorie dans le cadre des travaux sur l'économie du "welfare". Si les théories utilitaristes traditionnelles elles-mêmes n'ont accordé que peu d'importance aux inégalités et à la pauvreté, les développements théoriques de l'économie publique se sont consacrés depuis l'après-guerre au dilemme efficacité-équité et à la question de la distribution du bien-être. Les théories du welfare quant à elles effectuent une synthèse des objectifs d'efficacité et équité, en recherchant les conditions de la maximisation d'une fonction de bien-être social dépendant à la fois du bien-être moyen et de la répartition de ce bien-être entre les individus. La recherche de cette

synthèse a amené les "welfaristes" à étudier plus directement le problème de la pauvreté et de sa réduction.

Ce problème a, en fait, été abordé de manière plus concrète par certaines théories non-utilitaristes. Celles-ci diffèrent sur de nombreux points mais ont en commun de refuser l'approche du bien-être par l'utilité subjective. Elles mettent notamment l'accent sur la question de l'égalité des chances. Rawls définit par ailleurs implicitement la pauvreté comme une privation de biens primaires (à savoir les libertés de base, les libertés de mouvement et de choix d'occupation, les pouvoirs et prérogatives des postes de responsabilités, le revenu et la richesse et les bases sociales du respect de soi). Sen insiste quant à lui sur les ensembles de choix des agents : la pauvreté se définit alors comme une situation où l'ensemble des choix est excessivement restreint.

Les analyses et théories de la pauvreté peuvent dans la pratique se classer suivant quatre axes : un axe "subjectif-objectif", un axe "amont-aval", un axe "continu-discontinu" et un axe "statique-dynamique". Le premier axe classera les conceptions de la pauvreté suivant leur mode d'évaluation : les pauvres sont-ils définis par rapport à des critères objectifs extérieurs à eux-mêmes ou sont-ils, par définition, les personnes qui se déclarent comme telles ? L'approche subjective accroche souvent sur la question des comparaisons interpersonnelles, c'est sans doute pourquoi l'approche objective lui est souvent préférée, particulièrement dans les pays en développement.

Le deuxième axe, "amont-aval", classera les différentes conceptions de la pauvreté suivant le type de déficit auquel elles se réfèrent. Un déficit d'"opportunités" (approche de Sen par les capacités) signifiera que les pauvres auront des difficultés à accumuler ou à se procurer des ressources de base : éducation, santé, capital productif. Ce manque de ressources impliquera lui-même de faibles revenus qui, en aval, généreront des conditions de vie difficiles. Selon la position à laquelle on se réfère sur ce second axe, les politiques de lutte contre la pauvreté seront différentes. Si l'on met l'accent sur les droits et les libertés, une action juridique, législative et sociale devra être entreprise. Si l'on privilégie la répartition des ressources, il faudra mettre en oeuvre des réformes du système foncier, des droits de propriété et d'héritage, ou du système éducatif. Si l'on ne considère que les inégalités de revenu ou de satisfaction, on pourra se restreindre à des actions portant sur le marché du travail, à une amélioration de la fiscalité ou à des aides directes aux plus démunis.

Le troisième axe "continu-discontinu" opposera deux conceptions. La position "discontinue" considère que le passage de la pauvreté à la non-pauvreté n'est pas une transition continue mais implique un saut de nature qualitative. De ce point de vue, les situations de pauvreté doivent être valorisées de manière spécifique par rapport aux autres situations d'inégalité, dans la mesure où les individus pauvres sont privés de l'accès à certaines libertés ou ressources essentielles. Cette conception privilégiera une action large, permettant de faire passer le plus grand nombre possible de pauvres au delà du seuil de pauvreté ; la réduction des inégalités (au sein des pauvres ou entre pauvres et non-pauvres) aura par contre une importance relativement moindre. Par opposition, une conception "continue" de la pauvreté s'intéressera aux différences de degrés de pauvreté et à la réduction des inégalités parmi les pauvres.

Le quatrième axe "statique/dynamique" oppose une conception statique et statistique de la pauvreté (s'intéressant à un "stock" de pauvres) et une conception de la pauvreté en tant qu'expérience individuelle. Si les expériences individuelles de la pauvreté sont très transitoires dans certaines sociétés, dans d'autres la pauvreté constitue un état absorbant dont les individus ne peuvent sortir. On peut ainsi avoir beaucoup de pauvres qui ne sont pas les mêmes à deux dates données, ou au contraire peu de pauvres qui sont toujours les mêmes. Suivant que la pauvreté est appréhendée comme une situation statistique par laquelle les individus transitent, ou comme un handicap affectant une catégorie de "pauvres de longue durée" bien identifiés, les politiques de réduction de la pauvreté seront différentes. Dans le premier cas, il est possible

de chercher à réduire le risque de pauvreté par un système d'assurance ; dans le second, il faudra s'efforcer de remettre à flot les individus concernés tout en agissant en amont sur les facteurs de risque.

Comment mesurer la pauvreté?

A chacune des conceptions de la pauvreté présentée ci-dessus correspondra une ou plusieurs façons, plus ou moins satisfaisantes, de la mesurer.

Ainsi, suivant la conception privilégiée, on utilisera des indicateurs subjectifs, correspondant à la perception que l'individu a de lui-même (voir en annexe l'exemple de l'approche participative) ou d'autres considérés comme plus objectifs tels que l'éducation, la santé ou le revenu. Le choix d'une approche subjective interdit largement toute comparaison interpersonnelle, mais ce problème n'est pas nécessairement résolu par la sélection d'une méthode objective. En effet, si nous souhaitons mesurer la pauvreté grâce à une seule variable se pose la question du choix de celle-ci : définirons-nous la pauvreté par l'insuffisance de consommation, de revenu, de santé ? Si nous voulons retenir plusieurs variables se pose la question de la pondération entre celles-ci. C'est un des principaux problèmes que soulève l'Indicateur du Développement Humain proposé par le PNUD, qui agrège trois indicateurs portant respectivement sur le revenu par tête, l'espérance de vie et l'éducation.

Une conception "amont" de la pauvreté privilégiera la mesure de disponibilité de ressources de base ou de biens primaires, parfois difficilement quantifiables (comment mesurer un déficit de liberté ou d'opportunité ?) ; au contraire une approche "aval" sélectionnera plutôt des indicateurs basés sur les revenus ou les conditions de vie, variables plus faciles à mesurer en pratique.

Des conceptions "continue" ou "discontinue" de la pauvreté définiront en général celle-ci par rapport à un seuil. La définition de celui-ci apparaît donc particulièrement importante, bien que dans la pratique il n'y ait pas de manière objective de définir ce seuil. La pauvreté commence-t-elle à un revenu de 300 ou de 600 dollars par an ? Au demeurant, la signification de ce seuil sera différente suivant qu'il s'agit d'une approche continue ou discontinue. Une conception continue de la pauvreté s'intéressera au nombre de personnes en situation de pauvreté ("headcount"), mais aussi à la distance qui sépare les pauvres de ce seuil de pauvreté et aux différences d'intensité de la pauvreté entre les pauvres eux-mêmes. Au contraire, une approche discontinue ne se préoccupera que du nombre de personnes en dessous du seuil, les indicateurs de "profondeur" de la pauvreté n'ayant pas de signification intrinsèque.

Enfin, l'analyse en dynamique de la pauvreté cherchera à mesurer les durées de passage en situation de pauvreté des individus ; une approche statique de ce problème se contentera de mesurer la pauvreté comme un stock, sans s'interroger sur le caractère permanent de cette situation de pauvreté pour les différents individus qui composent ce stock.

Nous ne chercherons pas ici à présenter de manière plus détaillée les différentes variables et indicateurs qui peuvent être envisagés pour définir et mesurer la pauvreté. Une mention doit toutefois être faite de l'alimentation : compte tenu de l'importance de celle-ci, bien essentiel par excellence, dans le niveau de vie des populations, il paraîtrait logique de placer l'insuffisance nutritionnelle au cœur même de la définition de la pauvreté. Des tentatives ont ainsi été faites afin de définir un seuil de pauvreté à partir de normes de consommation alimentaires. La F.A.O. a défini des normes alimentaires correspondant aux besoins caloriques et protéiques d'un homme et d'une femme de référence. Celles-ci ont été utilisées –malgré les réserves exprimées contre une telle utilisation par la F.A.O. elle-même– afin de diagnostiquer l'état nutritionnel de populations. L'apparence objective de ces normes a conduit certains auteurs à les retenir afin de définir un seuil de pauvreté : les pauvres sont alors définis comme tous ceux qui ne peuvent pas satisfaire leurs besoins énergétiques. Les fondements analytiques

et empiriques d'une telle définition paraissent toutefois sujets à caution. En effet, les mécanismes qui gouvernent les variations journalières de l'équilibre énergétique sont encore mal connus et les études de l'état nutritionnel d'une population à partir d'une classification des individus reposant sur une telle norme ignorent les variations intra –et inter–individuelles des besoins énergétiques ainsi que des consommations effectives. Si donc il est clair que les questions d'alimentation et de pauvreté sont étroitement liées, il apparaît peu pratique et potentiellement trompeur de définir et mesurer la deuxième à partir des insuffisances de la première.

II. Situation et évolution de la pauvreté

Etendue de la pauvreté

La présentation précédente met en évidence le fait qu'il ne saurait y avoir de réponse simple à la question : combien y a-t-il de pauvres dans le monde en développement ? Tout dépendra du concept et des mesures de la pauvreté retenus. Qui plus est, l'absence fréquente de statistiques et la fiabilité limitée de celles qui existent conduisent à effectuer des approximations et généralisations héroïques dans toute tentative de réponse à une telle question.

Il n'est de fait possible de répondre à une telle question que si nous retenons une définition de la pauvreté suffisamment simple et précise pour que l'information correspondante soit disponible dans la plupart des pays sur des bases comparables. Ceci exclut une définition "subjective" de la pauvreté ou une conception axée sur l'absence de certaines ressources situées "en amont" comme la liberté ou les connaissances. De même, il serait difficile de retenir un indicateur multivarié, dans la mesure où les statistiques correspondantes risqueraient fort de ne pas être disponibles.

Dans la pratique, les seuls chiffres disponibles de manière assez générale dans bon nombre de pays concernent le revenu et, dans une moindre mesure, sa distribution. La qualité de ces statistiques n'est bien-sûr pas parfaite, mais elles ont le mérite d'exister, ce qui souvent n'est pas le cas dans d'autres domaines. Calculer, sur cette base, le nombre de pauvres vivant dans les pays en développement implique toutefois de prendre en compte les différences de pouvoir d'achat d'une même monnaie dans différents pays, voire dans la mesure du possible dans différentes régions d'un même pays, ainsi que le choix d'un seuil de pauvreté –le revenu minimum en dessous duquel une personne sera considérée comme pauvre– ; il est aussi nécessaire de faire des hypothèses et extrapolations parfois aventureuses. Autant dire que la fiabilité des estimations ainsi obtenues ne peut être qu'approximative.

Compte tenu de ces incertitudes, les chiffres fournis par la Banque Mondiale sont sans doute les plus fiables, ou à tout le moins les plus cohérents. La Banque définit comme pauvre toute personne dont le revenu est inférieur à un dollar US par jour et c'est cette définition que nous retiendrons dans le reste de cette présentation¹. Le choix de cet indicateur est basé sur une conception "objective" de la pauvreté, l'hypothèse implicitement faite étant que chaque individu, quels que soient son âge et ses caractéristiques propres, a besoin d'un revenu minimal de cet ordre pour atteindre des conditions de vie décentes. Par rapport au concept retenu par le PNUD dans son Indicateur du Développement Humain, cette approche de la Banque Mondiale se situe plutôt en "aval" (au sens défini plus haut). Enfin elle favorise plutôt une vision "discontinue" de la pauvreté (elle s'intéresse au nombre des pauvres et non aux variations

¹ Plus précisément, le seuil de pauvreté retenu par la Banque Mondiale est celui d'un revenu annuel par tête de 370 dollars en parité de pouvoir d'achat aux prix de 1985. Ceci correspondrait à un montant de 420 dollars aux prix de 1990.

d'intensité de la pauvreté parmi ceux-ci) et privilégie une conception "statique" puisqu'elle se préoccupe du "stock" des pauvres à un instant donné et non pas des tribulations individuelles qui feront qu'une personne entre ou sorte d'une situation de pauvreté.

Sur la base de cette définition, la Banque estime que, en 1990, le nombre de pauvres dans les pays en développement s'élevait à 1 130 millions de personnes, environ 30 % de la population de ces pays. Le sous-continent indien et l'Afrique sub-saharienne présentent les plus grandes concentrations de pauvreté. Environ 50 % de la population de ces régions vit en situation de dénuement ; la moitié des pauvres du monde en développement se trouve en Asie du Sud et un autre cinquième réside en Afrique au Sud du Sahara. Par ailleurs, du fait de la dynamique démographique et de la stagnation économique qu'elle connaît, l'Afrique est la région où les perspectives d'évolution de la pauvreté sont les plus préoccupantes : d'après la Banque Mondiale, le nombre de pauvres dans cette région pourrait s'accroître de 40 % durant la décennie en cours.

S'il est difficile de mesurer le nombre des personnes vivant en situation de pauvreté dans le monde en développement aujourd'hui, il est encore plus aventureux de chercher à déterminer l'évolution de ce chiffre au cours des dernières décennies. Les statistiques de revenus et de prix sont notoirement peu fiables dans les pays en développement, particulièrement dans les zones rurales où, nous le verrons, se trouvent la majorité des pauvres. Ces statistiques étaient toutefois encore plus déficientes il y a quelques décennies et il s'avère très difficile de calculer, sur des bases identiques² à celles qui nous permettent de déterminer le nombre de pauvres vivant aujourd'hui, le chiffre total de personnes qui se trouvaient en situation de pauvreté il y a quarante ou même vingt ans.

Faute de séries statistiques fiables sur le revenu ou la consommation par catégorie sociale, les changements observés dans un certain nombre d'indicateurs sociaux peuvent cependant donner une idée de l'évolution de la pauvreté dans les dernières décennies. Il est clair, de ce point de vue, que la majorité des indicateurs existants dans ce domaine, tels par exemple que l'espérance de vie, le taux de mortalité des moins de cinq ans, le taux de scolarisation primaire ou la consommation par habitant, se sont considérablement améliorés depuis la décennie 60. Dans les années 60 et 70, ces progrès ont concerné tous les indicateurs et toutes les régions – avec la seule exception de l'évolution de la consommation par tête en Afrique sub-saharienne. Les évolutions des années 80 ont été plus variées suivant les pays, mais il serait faux de penser que la "décennie perdue" a connu des reculs sur tous les fronts. Le taux de mortalité des moins de cinq ans a semble-t-il continué à baisser dans toutes les régions durant cette décennie, tandis que le taux de scolarisation a vraisemblablement continué à croître dans toutes les régions à l'exception de l'Afrique sub-saharienne. A défaut de chiffres fiables sur l'évolution du nombre des pauvres tels que nous les avons définis, l'amélioration générale des indicateurs sociaux dans les quarante dernières années donne donc à penser que l'ampleur de la pauvreté a probablement diminué durant cette période ou que, à tout le moins, les conditions de vie des pauvres se sont améliorées.

Caractéristiques des pauvres

De même que le nombre des pauvres n'est pas déterminé de manière précise, leurs caractéristiques sont elles-mêmes, dans l'ensemble, fort mal connues. Il s'agit en fait d'une catégorie hétérogène, rassemblant des individus sans beaucoup de points communs, sinon leur commune situation d'indigence. Cette absence de caractéristiques partagées rend l'identification de ce groupe difficile, et complique d'autant la tâche des gouvernements et bailleurs de fonds qui seraient sérieusement intéressés à mettre en place des politiques afin

² C'est-à-dire de déterminer le nombre de personnes vivant dans les pays en développement dont le revenu était à cette époque inférieur à 370 dollars en parité de pouvoir d'achat aux prix de 1985.

d'améliorer leur condition. Quelques faits de nature relativement générale permettent cependant de mieux percevoir quels sont les individus principalement concernés par le phénomène de la pauvreté.

De manière non surprenante, les (rares) données disponibles montrent que les pauvres (tels que nous les avons définis par leurs revenus inférieurs à un certain seuil) ont une éducation moindre que celle des catégories plus aisées. En Inde, par exemple, le pourcentage d'analphabètes décroît régulièrement suivant les catégories croissantes de revenus. L'état de santé des populations démunies est aussi plus précaire que celui du reste de la population : différentes enquêtes ont, par exemple, montré que la mortalité infantile était négativement liée au niveau de revenu ou de consommation par tête.

Comme la distribution des ressources et de la consommation à l'intérieur des familles est dans l'ensemble très mal connue, il est difficile de déterminer quelle catégorie, parmi les hommes, les femmes et les jeunes enfants, est la plus concernée par cette situation de pauvreté. Des indices dispersés mais concordants concernant la santé, l'éducation, la nutrition et l'insertion professionnelle permettent toutefois de penser que les femmes sont fortement désavantagées par rapport aux hommes, y compris à l'intérieur d'un même ménage. Dans l'ensemble, en effet, les femmes bénéficient d'une moins bonne nutrition, d'une éducation moins longue, travaillent plus d'heures par jour et sont moins bien rémunérées que les hommes. Des études ont par ailleurs montré que, dans un ménage, plus les femmes ont accès au revenu familial, plus élevé sera le bien-être de la famille en général et celui des enfants en particulier. La situation des enfants de famille pauvres est particulièrement tragique, puisqu'ils ont une probabilité plus grande de travailler – dans des conditions souvent extrêmement rigoureuses – au dépens de la poursuite d'une éducation scolaire ; ils ont aussi une probabilité supérieure de souffrir de malnutrition. Dans tous les cas, les souffrances ainsi subies par les enfants de famille pauvres peuvent avoir des conséquences durables qui compromettent leur avenir de manière irrémédiable.

Si la pauvreté n'est pas, beaucoup s'en faut, un phénomène exclusivement rural, il est clair que la grande majorité des pauvres réside en dehors des villes. Ce phénomène mérite sans doute d'être souligné, car il est souvent masqué par la plus grande visibilité de la pauvreté urbaine et l'absence de statistiques fiables. Il est néanmoins établi quelque soit l'indicateur de pauvreté retenu. C'est ainsi que le revenu par tête est moins élevé en milieu rural qu'en milieu urbain, même une fois corrigé pour prendre en compte le fait que le coût de la vie est inférieur dans les campagnes. De même, l'état de santé des populations, la malnutrition, les niveaux d'éducation sont en général bien moins satisfaisants en milieu rural qu'en milieu urbain, y compris dans des régions comme l'Amérique Latine dont le taux d'urbanisation est élevé. En fait, pour la quasi-totalité des pays pour lesquels de telles statistiques sont disponibles, la proportion de pauvres est plus élevée, et les indicateurs sociaux plus préoccupants, en milieu rural qu'en milieu urbain.

Pauvreté et alimentation

Ainsi qu'il est indiqué plus haut, l'état de santé des populations et leur situation nutritionnelle sont fortement corrélés à la pauvreté mesurée par le revenu par tête. De manière générale, les symptômes de malnutrition ou de sous-nutrition sont plus fréquents chez les pauvres que dans l'ensemble de la population. Les pauvres se trouvent aussi dans une situation plus précaire : même si leur équilibre nutritionnel est assuré aujourd'hui, l'instabilité de leurs revenus ou moyens d'existence peut remettre en cause demain ce bien-être relatif.

La corrélation existante entre pauvreté et insuffisance nutritionnelle exprime sans doute une causalité réciproque. D'une part, il est clair que l'insuffisance de leurs revenus interdit à certains individus ou groupes de satisfaire leurs besoins énergétiques ou protéiques. En outre, différentes études ont montré qu'il existait une liaison causale entre nutrition et productivité du

travail et que des déficiences alimentaires en calories ou en certains éléments étaient associées à une productivité plus faible.

Compte tenu de cette relation entre insuffisance des revenus et déficiences nutritionnelles, il est clair que des politiques de lutte contre la pauvreté axées sur l'accroissement des revenus devraient permettre une amélioration de la situation alimentaire des populations démunies et, vice-versa, les actions qui améliorent l'état nutritionnel des populations pauvres devraient aussi contribuer à accroître leurs revenus et, ce faisant, les aider à sortir de leur état de pauvreté. Une politique de lutte contre la pauvreté par l'accroissement des revenus peut cependant parfois n'avoir qu'un impact faible sur la situation nutritionnelle des populations concernées et, inversement, des programmes d'aide à l'alimentation peuvent n'avoir que des résultats limités, tant du point de vue de la nutrition que de celui de la lutte contre la pauvreté. En pratique, il semble que le meilleur moyen d'attaquer le cercle vicieux "pauvreté-malnutrition" consiste en une combinaison de politiques qui attaquent simultanément les deux maux de l'insuffisance des revenus et des déficiences nutritionnelles.

S'il semble en effet acquis qu'un accroissement des revenus des plus pauvres se traduira par une augmentation de leur consommation alimentaire, l'efficacité (par rapport aux coûts) de ce mécanisme à l'égard de l'objectif d'améliorer la situation nutritionnelle des populations démunies n'est pas toujours établie et ne peut être tenue pour acquise dans tous les cas. Il semble bien que les populations pauvres consacrent à l'alimentation une part importante de leurs revenus supplémentaires, et ce d'autant plus que leurs revenus sont faibles (en jargon d'économistes, l'élasticité-revenu de leur consommation calorique est élevée, et est inversement reliée au revenu). Mais la situation nutritionnelle de départ de ces populations, ainsi que l'importance de la part des revenus supplémentaires consacrée à la consommation alimentaire (le niveau de l'élasticité) varient suivant les cas, de telle sorte que l'impact sur la situation nutritionnelle d'un accroissement donné des revenus n'est pas clairement déterminé a priori. De ce fait, l'efficacité, du point de vue de l'alimentation, d'une action d'amélioration des revenus ne peut être toujours tenue pour acquise. Certaines études montrent que d'autres facteurs, tels par exemple que l'éducation des mères ou la disponibilité d'équipement pour la conservation des aliments, auront un impact plus important sur les niveaux de consommation calorique et protéique que les revenus ou les prix. En ce sens, des méthodes indirectes peuvent s'avérer plus efficaces pour améliorer la situation nutritionnelle des populations démunies, que des actions visant à accroître leurs revenus.

De manière analogue, les méthodes directes d'amélioration de la situation alimentaire des populations démunies posent un certain nombre de problèmes. S'il s'agit de fournir directement des aliments ou suppléments nutritionnels à ces populations, la principale difficulté est sans doute d'identifier ces populations cibles et de mettre en place un système qui permette de les atteindre avec le minimum de déperdition. Le problème n'est pas aisé, si on prend en compte le fait que la partie la plus importante de ces populations se trouve en milieu rural, et est de ce fait plus difficilement atteignable par les pouvoirs publics et les aides internationales. De surcroît, les problèmes de déperdition (perte physique ou détournement au profit de personnes non démunies) ont été une plaie récurrente des systèmes de distribution de nourriture dans les pays en développement. Enfin, l'accroissement de la productivité des populations qui bénéficieront ainsi d'une meilleure nutrition ne permettra une amélioration durable de leurs revenus, et donc une diminution de leur pauvreté, que si les personnes concernées ont effectivement un emploi, ce qui est loin d'être toujours le cas.

Pour conclure, on peut sans doute dire que les liens existant entre pauvreté et alimentation sont mieux compris aujourd'hui qu'il y a quelques années, et que cette meilleure compréhension facilite la mise en place de politiques adaptées ayant le double objectif d'accroître les revenus des populations pauvres et d'améliorer la situation des populations en état de déficience alimentaire. Mais la complexité même des relations existant entre ces deux phénomènes fait

qu'il n'y a pas de solution miracle, et que la combinaison de politiques la plus appropriée variera dans chacun des cas.

III. Pauvreté et politiques économiques

Croissance économique et pauvreté

Dans les premières décennies après la dernière guerre, les réflexions théoriques sur les relations entre pauvreté et développement étaient largement influencées par les travaux de Kuznets sur le lien entre niveau de développement (mesuré par le PNB par tête) et distribution des revenus (mesurée par l'écart entre le premier et le dernier quintiles de distribution des revenus). Les recherches statistiques de celui-ci montraient, à partir de comparaisons transversales, que lorsque le PNB par tête s'élève l'inégalité des revenus s'accroît d'abord avant de diminuer pour des niveaux supérieurs de revenus. Cette "loi de Kuznets" était interprétée comme signifiant que l'accroissement de l'inégalité des revenus était inévitable dans les premiers stades de la croissance. Une augmentation de la pauvreté –ou, à tout le moins, une diminution peu rapide de celle-ci– semblait donc aussi inéluctable dans ces premières étapes. En tout état de cause, le niveau de revenu (exprimé par le PNB par tête) déterminait largement sa distribution et, de ce fait, déterminait aussi l'importance de la pauvreté dans la population.

Ces convictions ont été remises en cause dans les années 70. De simples comparaisons internationales ont en effet montré que, à des niveaux comparables de PNB par tête, la distribution des revenus, le pourcentage de pauvres dans la population, et plus généralement l'ensemble des indicateurs sociaux pouvaient varier énormément d'un pays à l'autre. Il suffit à cet égard de comparer le Honduras et le Sri Lanka, pays qui ont des PNB par tête identiques (environ 600 dollars en 1993). Alors que le quintile le plus pauvre de la population reçoit 2,7% du revenu national au Honduras, le pourcentage correspondant est de 8,9 % au Sri Lanka ; par ailleurs, l'analphabétisme est plus de deux fois plus élevé dans ce premier pays (27 % au lieu de 12 %), de même que le taux de mortalité infantile (41 pour mille naissances vivantes au lieu de 17). Les exemples d'autres pays montrent clairement que le PNB par tête n'est qu'un des déterminants du niveau de pauvreté : les politiques macro-économiques et sectorielles mises en oeuvre ont un impact décisif sur celui-ci ainsi que sur les principaux indicateurs qui mesurent l'état de bien-être de la population.

Au cours des dix dernières années, différentes études ont projeté un nouvel éclairage sur la question des liens entre croissance et pauvreté. Des analyses statistiques transversales entre différents pays indiquent en effet que, toutes choses égales par ailleurs, les pays dont les populations bénéficient d'une meilleure santé, d'une éducation plus généralisée ou même d'une distribution des revenus moins inégalitaire, semblent connaître des taux de croissance plus élevés. Il convient bien sûr d'être prudent dans l'interprétation de tels résultats : on ne peut induire simplement d'une corrélation statistique à un moment donné entre des variables se référant à des pays différents, des relations entre les variables correspondant à un même pays. Par ailleurs, corrélation n'est pas causalité et, en tout état de cause, il est clair que les relations causales entre croissance économique et les différentes variables mentionnées ici pourraient jouer dans les deux sens. A tout le moins, cependant, ces résultats montrent qu'il n'y a pas d'opposition nécessaire, mais bien sans doute une complémentarité, entre lutte contre la pauvreté et développement humain d'une part, et accélération de la croissance économique de l'autre.

Politiques de lutte contre la pauvreté

Les politiques de lutte contre la pauvreté peuvent prendre différentes formes. Les manières les plus directes s'efforcent d'améliorer la situation des populations les plus démunies, en leur

fournissant un accès aux ressources (travail, emploi, revenus, éducation,...) dont elles sont dépourvues. Si ces méthodes paraissent a priori les plus efficaces –en ce sens qu'elles s'efforcent de concentrer les moyens sur les populations cibles–, elles souffrent souvent, dans la pratique, de problèmes de gestion et de détournements des bénéficiaires. Ainsi qu'il est indiqué plus haut, il n'est pas toujours aisé d'identifier les populations démunies et de mettre en place les moyens de contrôle qui assureront que celles-ci seront effectivement les premières bénéficiaires des programmes mis en place. De ce fait, les ressources de ces programmes se trouvent souvent accaparées par des groupes qui ne sont pas les plus nécessiteux : en pratique, les bénéficiaires appartiennent fréquemment à des catégories sociales économiquement avantagées et politiquement puissantes. Ce problème se rencontre, à des niveaux divers, dans toutes les formes de programmes ciblés sur des populations particulières, qu'il s'agisse de l'aide alimentaire, de programmes de travail pour assurer un revenu minimum à des groupes en situation difficile (du type Food for Work), ou de la mise à disposition à des prix subventionnés de médicaments ou de programmes de formation. Dans de nombreux cas ces programmes n'ont pu éviter un véritable détournement des intentions originelles au profit d'une minorité privilégiée; dans d'autres, des mécanismes effectifs de contrôle ou d'autosélection ont été mis en place qui assurent une efficacité raisonnable.

La conclusion n'est sans doute pas qu'il faille a priori supprimer toute forme de programme destiné aux populations démunies. Dans de nombreux cas, il semble bien que de tels programmes constituent le seul moyen d'atteindre ces populations et d'avoir un impact réel sur leur niveau de vie et leur bien-être. Des évaluations effectuées ont montré, par exemple, que les programmes Food for Work avaient été efficaces dans des pays aussi divers que l'Inde ou le Cap-Vert, ou que les subventions attribuées à certains types d'aliments avaient eu effectivement un impact positif sur les catégories les plus défavorisées. Il demeure cependant nécessaire, dans tous les cas, d'analyser soigneusement le rapport coût-efficacité des opérations envisagées, en comparant les dépenses assumées par la collectivité aux ressources effectivement reçues par les populations cibles.

Par delà ces programmes directs, les pouvoirs publics –et les bailleurs de fonds– peuvent accomplir beaucoup dans le domaine de la lutte contre la pauvreté en privilégiant des politiques macro-économiques et sectorielles adaptées. Dans ce domaine aussi, des études comparatives entre pays, ou des recherches sur la composition de la croissance économique dans un pays donné, permettent de tirer des enseignements de portée pratique. Dans la mesure où la majorité des pauvres vivent dans les campagnes, des politiques qui donnent la priorité à la croissance agricole auront vraisemblablement un impact plus grand sur la pauvreté que des politiques privilégiant l'industrie et les villes³. Dans un pays comme l'Inde, par exemple, la croissance agricole a eu des implications certaines sur la pauvreté rurale, mais aussi, de manière moins évidente, sur la pauvreté urbaine (alors que la croissance urbaine a apporté certains bénéfices aux pauvres vivant en ville, mais sans avoir un impact discernable sur la pauvreté rurale).

La santé et l'éducation sont aussi des secteurs où les politiques mises en oeuvre peuvent avoir un impact important, sinon nécessairement sur le niveau de pauvreté tel que nous l'avons défini ici à partir d'un seuil de revenu, à tout le moins sur la situation des populations pauvres. Il est clair, à cet égard, que c'est moins le montant de la dépense publique dans ces secteurs qui importe, que la nature de ces dépenses et des politiques mises en place. Une politique de santé et des dépenses publiques privilégiant les centres hospitaliers urbains bénéficieront surtout à

³ Ceci sera d'autant plus le cas que la distribution des actifs en milieu rural, en particulier des terres, sera plus égalitaire. Dans le cas contraire, l'impact de la croissance agricole sur la pauvreté sera moins direct et peut ne pas être toujours nécessairement positif : la controverse sur les conséquences de la révolution verte sur la situation des petits fermiers et des travailleurs agricoles sans terre montre que celles-ci peuvent être mixtes, avec un résultat global parfois incertain.

une minorité urbaine relativement privilégiée, au contraire d'une approche donnant la priorité aux soins de santé primaires et aux campagnes de vaccination. De même, les bénéficiaires des soutiens publics à l'enseignement supérieur seront essentiellement les enfants d'une petite minorité économiquement privilégiée, au contraire des bénéficiaires d'une politique de généralisation de l'enseignement primaire, qui seront plus nombreux (pour des dépenses publiques d'un niveau équivalent) et appartiendront à des classes sociales plus démunies. Enfin, des politiques publiques favorisant l'utilisation de techniques à haute intensité de main d'oeuvre –qui, par exemple, ne favorisent pas artificiellement l'utilisation du capital en abaissant les coûts d'importation des biens d'équipement et en subventionnant les taux d'intérêt– encourageront l'emploi de travailleurs non-qualifiés et permettront la création de revenus pour des membres de catégories sociales défavorisées.

Ajustement structurel et pauvreté

Le thème de l'impact de l'ajustement structurel sur la pauvreté a fait l'objet de controverses après au cours de la dernière décennie, controverses qui ne se sont d'ailleurs pas encore éteintes. Les attaquants, UNICEF en tête, arguaient que le ralentissement de l'activité économique causé par les programmes de stabilisation et les mises à pied dans la fonction publique aggravaient le chômage dans les centres urbains. Par ailleurs les coupures budgétaires dans les secteurs sociaux, tels que la santé et l'éducation, venaient compromettre à leurs yeux les progrès effectués au cours des dernières décennies, en affectant en premier lieu les populations les plus défavorisées qui n'avaient pas les moyens de recourir à des solutions alternatives.

A ces arguments, les institutions de Bretton Woods ont longtemps répondu que la continuation des politiques en cours avant l'ajustement n'était pas une alternative économiquement viable, que dans la mesure où la majorité des pauvres se trouvaient dans le secteur rural ils devraient bénéficier directement des augmentations de prix agricoles suscitées par les programmes d'ajustement structurel, et que c'était la responsabilité des gouvernements de faire en sorte de préserver les dépenses sociales lors de coupures budgétaires. Vers la fin des années 80, ces institutions semblaient toutefois s'être ralliées au point de vue de leurs détracteurs : la mise en place par la Banque Mondiale de programmes tels que celui de la Dimension Sociale de l'Ajustement (DSA) en Afrique sub-saharienne venaient concrétiser le nouvel intérêt de ces organisations pour le sort des populations défavorisées.

Dans les années 80, la polémique sur l'impact de l'ajustement structurel sur les populations démunies avait été quelque peu compliquée par la pénurie de statistiques. Ceci était spécialement vrai dans le cas des pays d'Afrique sub-saharienne, où l'absence de statistiques est singulièrement marquée dans le cas des secteurs sociaux. Une des justifications du programme de la Dimension Sociale de l'Ajustement était donc de procéder à la collecte de statistiques appropriées, sur une base cohérente, afin que des faits et des chiffres puissent venir étayer un débat qui était jusqu'alors par trop resté au niveau de la théorie ou, au contraire, de l'anecdote.

Dix ans plus tard, le débat n'a, à cet égard, guère avancé. Le programme DSA a été terminé, sans que l'on dispose cependant de statistiques relativement complètes permettant d'avoir une vue informée de la situation. En fait, dans la plupart des pays d'Afrique (la situation est un peu meilleure dans les autres régions), on ne sait toujours pas précisément qui sont les pauvres, pour ne pas parler des implications que les programmes d'ajustement ont eu pour eux. Seules quelques informations très parcellaires permettent d'apporter quelques éléments de réponse à la question que nous nous sommes posée :

- Dans de nombreux pays les augmentations de prix agricoles liées aux programmes d'ajustement structurel ont sans doute amélioré la situation des pauvres vivant dans le

secteur rural. Dans certains cas, par contre, le démantèlement des structures para-étatiques d'appui aux agriculteurs ont vraisemblablement nui aux agriculteurs démunis.

- Les dernières années ont vu un gonflement du secteur informel dans la plupart des villes africaines, avec une prolifération du sous-emploi et des emplois à faible productivité et bas revenus. Il est toutefois impossible de faire la part, dans ce qui apparaît comme une détérioration de la situation économique et sociale des populations concernées, de l'explosion urbaine, des erreurs économiques passées, et de l'impact des programmes d'ajustement, en particulier des mesures de compression de personnel dans le secteur public et les entreprises privées.
- L'impact des restrictions budgétaires sur les dépenses sociales n'est pas clair. Dans le cas de l'Amérique Latine, il ne semble pas qu'il y ait une diminution généralisée des budgets dans les secteurs de la santé et de l'éducation ; ceci semble par contre plus probable dans le cas des pays d'Afrique sub-saharienne. Dans de nombreux cas, cependant, les restrictions dans ces secteurs ont été accompagnées de mesures de restructuration, dans le cadre desquelles des efforts ont été faits afin de préserver la situation des populations les plus vulnérables.
- Durant les années 80, décennie perdue des continents latino-américain et africain, les indicateurs dans les secteurs de la santé et de l'éducation ne semblent pas avoir marqué la baisse qu'on pouvait craindre compte tenu de la dégradation de la situation économique (à l'exclusion des indicateurs de scolarité en Afrique). Sans doute y a-t-il là la manifestation d'un phénomène d'inertie sociale qui a permis aux populations de maintenir les progrès accomplis dans les années précédentes malgré des ressources publiques ou privées en diminution.
- De la même manière, il est difficile de tirer des conclusions définitives sur l'impact de la dévaluation du franc CFA, en janvier 1994, sur les populations pauvres. Il est clair que la majorité des africains qui vivent en milieu rural a bénéficié de la hausse des prix des produits agricoles qui a suivi la dévaluation –sans qu'il soit aisé de distinguer l'impact de celle-ci des conséquences de l'augmentation des cours mondiaux des matières premières qui a eu lieu à cette même époque-. D'un autre côté, les populations urbaines ont souffert de la hausse des prix, même si celle-ci est restée d'un niveau limité compte tenu de l'ampleur de la dévaluation. Là encore, la pénurie de statistiques nous interdit de porter un jugement plus précis sur l'impact de ce changement de parité sur les populations démunies.

En conclusion, on ne peut malheureusement rien dire de définitif sur l'impact des programmes d'ajustement structurels sur les populations les plus pauvres. Il est par contre mieux compris aujourd'hui que les politiques économiques en général, et les programmes d'ajustement structurel en particulier, peuvent avoir un impact important, pour le meilleur ou pour le pire, sur ces populations. Il est donc nécessaire de poursuivre les mesures de suivi de l'impact de ces politiques mises en place notamment dans le cadre du programme DSA et, au delà, de continuer les efforts en cours afin de réorienter la croissance économique vers des formes qui favorisent une diminution de la pauvreté.

Mesures de la pauvreté

Si chacun s'accorde à reconnaître l'aspect multidimensionnel du concept de pauvreté sa mesure est loin d'offrir un consensus universel. D'aucuns estiment que le pouvoir d'achat fournit une information suffisamment importante et générale pour synthétiser correctement la déficience des populations. Ils se réfèrent donc naturellement à des mesures monétaires, relatives ou absolues, pour identifier et quantifier les pauvres (partie 1). D'autres considèrent par contre que les aspects sociaux ne peuvent être éludés, c'est pourquoi ils tiennent à prendre en compte au travers d'indicateurs spécifiques ou synthétiques ces dimensions dans l'évaluation (parties 2 et 3.a). D'autres enfin, préfèrent s'en remettre à des analyses plus sociologiques de la pauvreté (partie 3.b).

I. Les évaluations monétaires

Afin d'identifier les pauvres, on définit habituellement un seuil de pauvreté en terme de revenu réel par tête et on partitionne alors la population en « pauvres » (ceux dont le revenu est inférieur à ce seuil) et en « riches » (ceux dont le revenu est supérieur à ce seuil). Nous présentons dans la section 1.a différents modes d'évaluation de ce seuil. Fort de ce résultat on peut alors établir plusieurs types de mesure qui reflètent l'incidence, la profondeur, ou la sévérité de la pauvreté. Les principaux indicateurs seront décrits dans la section 1.b.. Toutefois, il est à noter que nous considérons ici principalement des indicateurs statiques, absolus⁴ et figurant une représentation plutôt aval de la pauvreté.

Notons d'ores et déjà que cette façon de procéder pose plusieurs problèmes: elle suppose qu'un individu est soit pauvre, soit riche et rejette donc la vision purement continue de la pauvreté; d'autre part le seuil est obligatoirement choisi de manière arbitraire et les résultats obtenus avec un seuil de pauvreté peuvent se modifier considérablement en fonction de ce choix.

I.a Définir un seuil de pauvreté.

- **Food-Energy method**

Cette méthode détermine le niveau de revenu pour lequel la consommation alimentaire moyenne est égale au seuil fixé. Ainsi, on peut déterminer le niveau de revenu qui permet d'assurer ce niveau de consommation sans connaître le système de prix. Toutefois, cette méthode est sensible aux préférences des agents et à ce titre le « seuil de pauvreté » n'a pas un caractère absolu: dans les régions les plus riches, par exemple, le coût calorique peut être plus élevé du fait de l'inclination des agents pour une plus grande qualité et le seuil de pauvreté en sera alors affecté positivement.

- **Cost of basic need method**

Ce calcul est fondé sur un panier de consommation minimal mixte, comportant des biens alimentaires et éventuellement des biens non alimentaires. Le coût de ce panier est alors évalué au prix du marché, ce qui n'est d'ailleurs pas sans poser des difficultés dans la mesure où au niveau national on peut avoir de fortes distorsions régionales de prix. De plus, comme il est rare d'avoir accès à un système de prix complets, il est souvent nécessaire de retenir de façon plus ou moins ad hoc des prix relatifs. Enfin, on signalera que l'incertitude portant sur la composition minimale du panier de biens alimentaires est largement renforcée quant à la détermination des biens non alimentaires.

⁴ On peut effectivement préférer des indicateurs relatifs où le seuil est 'mobile', déterminé par rapport à la demi-médiane ou au décile le plus pauvre. Les indicateurs de prévalence n'ont alors plus de sens.

Ib Choisir des indicateurs pertinents.

- **Taux de pauvreté (Poverty headcount)**

Soient Z le seuil de pauvreté, N la taille de la population totale et M le nombre de personnes dont le revenu est inférieur à Z . On définit alors le taux de pauvreté $T(Z)$ par

$$T(Z) = M/N$$

Cet indicateur mesure l'incidence de la pauvreté. Toutefois, il reste assez insatisfaisant dans la mesure où un accroissement du revenu moyen des pauvres peut s'avérer sans influence sur la mesure de la pauvreté.

- **Degré moyen de pauvreté: 1^{ère} définition (Income gap ratio)**

Soit X_i le revenu du $i^{\text{ème}}$ individu, on définit le degré moyen de pauvreté $D(Z)$ par

$$D(Z) = \frac{1}{M} \cdot \sum_i (Z - X_i) \quad \text{avec } (Z - X_i) = 0 \text{ si négatif}$$

Cet indicateur mesure la profondeur de la pauvreté par l'écart entre le revenu moyen des pauvres au seuil de pauvreté. Cette mesure ne tient pas compte de la prévalence de la pauvreté de sorte qu'il est toujours plus favorable d'avoir même un nombre très important de personnes pauvres mais relativement proches de la ligne de pauvreté qu'un seul individu dans une indigence extrême. De plus, si un individu riche devient pauvre, mais en restant à niveau de revenu supérieur au précédent revenu moyen des pauvres, alors il contribue à améliorer l'indicateur: ceci est clairement une mauvaise propriété de l'indicateur.

- **Degré moyen de pauvreté: 2^{ème} définition (Poverty gap index)**

On définit le degré moyen de pauvreté $D'(Z)$ par

$$D'(Z) = \frac{1}{N} \cdot \sum_i (Z - X_i) \quad \text{avec } (Z - X_i) = 0 \text{ si négatif}$$

Cet indicateur mesure la profondeur de la pauvreté par l'écart moyen de revenu des individus au seuil de pauvreté. On montre par ailleurs que $D'(Z) = D(Z) \cdot T(Z)$

Remarquons simplement ici que la 'mauvaise propriété' soulignée dans le cadre de la définition précédente existe aussi dans ce cas.

- **Indice de Foster-Greer-Thorbecke (FGT)**

On définit l'indice de Foster-Greer-Thorbecke par $I(Z)$

$$I(Z) = \frac{1}{N} \cdot \sum_i (Z - X_i)^2 = T(Z) \cdot D'(Z)^2 \cdot CV(Z)^2$$

avec $(Z - X_i) = 0$ si négatif
Où $CV(Z)$ correspond au coefficient de variation de l'écart du revenu sur le seuil de pauvreté⁵

Cet indicateur mesure la sévérité de la pauvreté au travers d'une combinaison du taux de pauvreté du degré moyen de pauvreté et d'une mesure d'inégalité parmi les pauvres $CV(Z)$.

- **Indice de Sen**

On définit l'indice de Sen $S(Z)$ par

$$S(Z) = T(Z) \cdot [D(Z)/Z + (1 - D(Z)/Z) \cdot G(Z)]$$

où $G(Z)$ correspond au coefficient de Gini de la distribution des pauvres⁶

Cet indicateur mesure la sévérité de la pauvreté au travers d'une combinaison du taux de pauvreté du degré moyen de pauvreté et d'une mesure d'inégalité parmi les pauvres $G(Z)$.

⁵ Le coefficient de variation correspond au rapport de l'écart type de la distribution à sa moyenne.

⁶ L'indice de Gini mesure l'écart de la distribution de revenu avec une distribution parfaitement égalitaire.

II. Les variables sociales

Une autre manière d'aborder le problème de l'évaluation de la pauvreté est d'essayer de la caractériser au travers d'un certain nombre d'indicateurs sociaux. De cette façon il est possible d'accéder à une information indirecte au travers des caractéristiques de la pauvreté, sans toutefois que ces indications ne permettent de quantifier réellement la prévalence de l'indigence. Cependant ce type d'argument autorise des comparaisons, au niveau national ou régional, ayant le mérite d'aborder la question de la pauvreté dans une perspective autre que purement monétaire.

Toutefois, il semble opportun de signaler ici quelques uns des écueils à éviter lorsque l'on se concentre sur les aspects sociaux de la pauvreté. Ceux-ci sont principalement liés à la disponibilité de l'information et à son interprétabilité.

II.a Evaluer l'état de santé de la population.

La santé est souvent perçue comme une des dimensions les plus importantes du bien être. La capacité à vivre longtemps et en bonne santé peut donc être considérée comme une caractérisation naturelle de l'absence de pauvreté.

Or, en terme de santé il apparaît nécessaire de faire la distinction entre les indicateurs quantitatifs tels que l'espérance de vie pour lesquels l'information est généralement disponible et les indicateurs qualitatifs qui cherchent à rendre compte de la qualité de la vie. Faut de mesure directe on fera alors généralement référence à des informations reflétant plutôt les déficiences sanitaires telles que l'incidence de la morbidité.

Il s'avère cependant que la notion de morbidité est particulièrement relative. Elle dépend fondamentalement des caractéristiques socioculturelles telles que la richesse, le niveau d'éducation, ou l'appartenance religieuse. Par ailleurs, les caractéristiques du marché de la santé peuvent aussi avoir un impact sur la définition du besoin de santé. La structure de l'offre et les mécanismes de recouvrement des coûts peuvent inciter les médecins à profiter de l'asymétrie d'information dont ils jouissent, puisque comme JF. Nys⁷ le remarque, la décision de consommation en matière de santé "n'est pas la décision du patient seul mais celle du couple patient/médecin."

Le tableau suivant caractérise la nature de l'information recueillie en fonction du système d'enquête mis en oeuvre.

| | Morbidité réelle ou objective | | | Morbidité non objective, non réelle | |
|--|-------------------------------|------------------------|---------------|-------------------------------------|--------------------|
| | ressentie non exprimée | ressentie exprimée (a) | non ressentie | ressentie non exprimée | ressentie exprimée |
| Analyse de la consommation de biens de santé (b) | | ● | | | ● |
| Enquête par auto-diagnostic (c) | ● | ● | | ● | ● |
| Mesures médicales objectives (d) | ● | ● | ● | | |

Nature de la morbidité appréhendée par diverses procédures de collecte.

Un sigle ● signifie que le type d'information considérée dans la colonne est captée par la procédure de collecte mentionnée dans la ligne.

(a) le malade a identifié la nature de son état (morbidité « ressentie ») et est entré dans le système sanitaire (morbidité « exprimée »).

(b) On mesure la morbidité au travers de la consommation de services et de biens sanitaires.

(c) On effectue des enquêtes auprès des ménages et on recense les cas de maladie du point de vue du patient.

⁷ JF. Nys 1981, "La santé: consommation ou investissement." Economica.

(d) Les formes que peuvent prendre le recueil de cette information peuvent être assez diverses, néanmoins elles doivent être entreprises par du personnel médical ou sous son contrôle procédural.

Ainsi, il apparaît que l'utilisation d'indicateurs associés à la consommation de service de santé fournit une information particulièrement faible puisqu'elle n'est capable de refléter qu'un seul des trois termes de ce que cherchons à identifier ('la morbidité réelle ou objective'), alors qu'elle rend compte par ailleurs d'un des éléments parasite: 'la morbidité non objective, ressentie et exprimée'. Les mesures par auto-diagnostic donnent certes une information plus complète sur la morbidité mais laissent encore apparaître un fort biais relatif à l'inclusion de 'la morbidité non objective'. Finalement, seules les 'mesures médicales objectives' paraissent réellement satisfaisantes. Or il s'avère malheureusement qu'elles sont difficiles à obtenir et qu'elles ne sont pas exemptes de critiques.

Deux méthodes consistant à récolter des données objectives peuvent être distinguées, les mesures anthropométriques et les mesures cliniques; dans chacun des cas on fait face à des difficultés liées soit à la mesure, soit à la représentativité de l'échantillon:

- Les mesures anthropométriques consistent à relever la taille, le poids, la circonférence des bras etc.. La récolte de ces données a l'avantage d'être relativement facile, peu coûteuse et sûre. Cependant l'interprétation est beaucoup plus hasardeuse dans la mesure où il semble illusoire de vouloir établir des critères physiques permettant d'affirmer qu'un individu est en bonne santé. En effet, dans quelle mesure ne peut-on pas comme le note Seckler⁸ être "*small but healthy*" ? En pratique, on a essayé de contourner cet écueil en se référant soit à des 'normes universelles' par genre et par âge, soit à la moyenne de l'échantillon. Mais dans les deux cas l'indicateur risque d'être fortement biaisé. Néanmoins, pour les enfants en bas-âge, cette mesure semble demeurer d'une fiabilité acceptable.
- Les mesures cliniques résident dans la collecte d'informations par des personnels hospitaliers, souvent au sein même de l'établissement sanitaire. On a dans ce cas la quasi-certitude d'avoir des données fiables et facilement interprétables, mais le coût d'abord et les délais ensuite, font que cette méthode est rarement mise en oeuvre. Par ailleurs, cette procédure pose des problèmes en terme de représentativité tant au niveau des malades que des praticiens.

Il apparaît donc que l'estimation de l'état de santé d'une population au travers de sa morbidité est un exercice difficile qui nécessite de nombreuses précautions de traitement. De fait rares sont dans les pays en développement les analyses complètes en ce domaine et il faut souvent se satisfaire d'indicateurs quantitatifs auxquels on attribue parfois des vertus qualitatives (ex: taux de mortalité infantile).

II.b Rendre compte du niveau de compétence.

L'inaccessibilité au savoir représente sans nul doute un des principaux aspects sociaux de la pauvreté. Même si son évaluation en terme d'agrégat semble poser moins de problèmes que celle de la santé, il est néanmoins nécessaire d'avoir à l'esprit les limites des variables les plus couramment utilisées.

Ainsi, on met souvent à contribution les taux de scolarisation aux divers niveaux pour exprimer l'état du capital humain d'un pays. Cette mesure est très largement insatisfaisante et cela pour trois raisons majeures:

- Les taux de scolarisation sont les flux alors que c'est en terme de stock que nous souhaitons avoir une information.
- Les taux de scolarisation ne permettent de rendre compte de l'acquisition de compétence qu'au travers du système scolaire formel. La formation sur le tas ou l'apprentissage professionnel ne sont, par exemple, pas pris en compte alors qu'ils peuvent s'avérer être des déterminants essentiels de la capacité des agents à exercer une activité ou à se valoriser au sein de la société.
- Enfin, il doit être clair qu'au travers des taux de scolarisation on mesure les 'inputs' du système éducatif, mais en aucun cas le produit de celui-ci. Rien n'assure en effet qu'un élève ayant suivi le cycle primaire sera à même de lire et de compter convenablement; encore faut-il tenir compte de ses capacités intrinsèques, de l'assiduité de l'élève, de la qualité de l'enseignement et de bien d'autres paramètres encore. Il serait en réalité plus judicieux de s'en remettre à des mesures directes du savoir acquis, mais celles-ci ne sont pas très répandues et sont surtout largement sujettes à caution (QI, évaluation à partir des systèmes de notation).

⁸ Cité dans Behrman et al. "*Health and nutrition.*" dans le volume 1 du handbook of development economics.

La prise en compte des taux d'alphabétisation, même si elle ne reflète que les aspects les plus basiques reste alors une des mesures les meilleures. Cependant, il faut bien reconnaître qu'en marge des questions de comparabilité, la disponibilité de cette statistique est relativement frustrée. Par exemple, Behrman et Rosenzweig (1994) ont montré que sur 145 pays, 19 n'avaient pas de statistiques sur l'alphabétisation postérieures à 1970 (dont 18 pays africains) et 79 postérieures à 1980.

III. Les estimations multivariées

III.a L'Indicateur de Développement Humain (IDH).

En 1990, le PNUD jette un pavé dans la mare en créant l'Indicateur de Développement Humain. Parce qu'il intègre à la fois le PIB par habitant et les principaux indicateurs sociaux que sont le taux d'alphabétisation et l'espérance de vie, cet indice semble être le résultat consensuel des différents travaux antérieurs. Même si, comme nous allons le constater, l'exercice n'est pas tellement novateur, son utilisation par une institution internationale pour influencer sur les politiques économiques marque peut-être une étape importante dans l'évaluation de la pauvreté et du développement. Toutefois, il convient de signaler que l'IDH a, jusqu'à présent, plutôt été considéré comme un outil descriptif et politique, que comme un véritable critère opératoire influant sur les choix économiques.

a) Fondements et méthode.

Dès 1979, les travaux de M. Morris sur *Physical Quality of Life Index*⁹ (indicateur combinant le taux de mortalité infantile, l'espérance de vie et le taux d'alphabétisation noté PQLI) cherchaient à représenter la qualité de vie au travers d'un indicateur synthétique. Ce travail posait déjà les bases de l'IDH. Effectivement, d'un point de vue conceptuel, la recherche d'un indicateur universel y était déjà présente et techniquement les différentes entités étaient normées et associées avec des poids égaux, tout comme dans l'IDH. Les remarques de D. Larson et W. Wilford¹⁰ qui remettent en cause les fondements mêmes du PQLI se reportent donc naturellement sur l'IDH. L'introduction du revenu dans l'indicateur, n'est pas non plus à mettre à l'actif du PNUD puisque les travaux de S. Camp et J. Speidel¹¹ sur l'*International Human Suffering Index* (IHSI) en tenaient déjà compte en 1987. L'IHSI associait en effet dix mesures distinctes du bien-être parmi lesquelles on trouve des variables liées au revenu, à la mortalité infantile, à la nutrition, à l'alphabétisation et aux libertés individuelles.

Dans le Rapport sur le Développement Humain dans le Monde du PNUD de 1990, la construction de l'IDH s'effectuait à partir des trois étapes suivantes:

En premier lieu, des mesures de l'espérance de vie, du taux d'alphabétisation et le logarithme du revenu par habitant, étaient considérées, pour chacun des pays. Le revenu n'était en réalité pas considéré tel quel, mais ajusté: jusqu'à un certain seuil¹² le revenu était pleinement pondéré, alors qu'au-dessus de ce seuil la pondération devenait nulle¹³.

On déterminait alors des valeurs maximales et minimales pour chacune des trois composantes afin de construire un indicateur de manque I_{ij} (pays j , variable i) tel que :

$$I_{ij} = \frac{\text{Max}_j(X_{ij}) - X_{ij}}{(\text{Max}_j(X_{ij}) - \text{Min}_j(X_{ij}))}$$

⁹ D. Morris 1979, "Measuring the condition of the world's poor: the Physical Quality of Life Index." New York, Pergamon.

¹⁰ D. Larson et W. Wilford 1979, "The physical Quality of Life Index: A useful social indicator.", World Development Vol ??, n°??.

¹¹ B&S. Camp & J. Joseph 1987, "The International Human Suffering Index." Washington, JC: Population Crisis Committee.

¹² Le seuil est calculé en fonction du revenu correspondant au seuil de pauvreté dans les pays industrialisés.

¹³ Utilisant la méthode de corrélation de Spearman les auteurs du rapport avaient vérifié la robustesse de l'hypothèse en essayant différentes pondérations fractionnaires au-delà du seuil.

Enfin, on calculait l'indicateur moyen de manque I_j comme moyenne équipondérée des I_{ij} et en soustrayant à 1 celui-ci, on en déduisait finalement l'IDH.

b) Défis et controverses.

Suite aux nombreux commentaires et critiques, le PNUD a substantiellement modifié le mode de calcul de l'IDH.

- Depuis 1991, l'IDH inclut une mesure plus complète du niveau d'éducation. Celui-ci est calculé comme somme pondérée de deux indices respectivement liés au taux d'alphabétisation et au nombre moyen d'années d'études.
- Le revenu est aujourd'hui calculé à la parité de pouvoir d'achat et la méthode d'ajustement a été modifiée. D'une part le seuil est maintenant calculé à partir de la moyenne mondiale du PIB réel par habitant et d'autre part le coefficient d'abattement augmente à mesure que le revenu s'élève par rapport au seuil.
- Une nouveauté du rapport 1994 a consisté à reconsidérer le mode de calcul des Min et Max afin de ne pas compromettre la comparabilité intertemporelle de l'indicateur. Les valeurs minimales ont été observées sur les trente dernières années, alors que les maxima découlent d'hypothèses prospectives sur les trente ans à venir.

| | Minimum | Maximum |
|--------------------------------------|---------|---------|
| Espérance de vie (années) | 25 | 85 |
| Taux d'alphabétisation des adultes | 0 | 100 |
| Nombre moyen d'années d'étude | 0 | 15 |
| Revenu (\$ par hab, ajusté à la PPA) | 200 | 40 000 |

Source Rapport sur le développement humain 1994.

- Depuis 1991, les rapports présentent deux indicateurs ajustés en fonction des disparités entre les sexes et de la répartition du revenu. Pour illustrer les différences entre les sexes, on calcule un coefficient global de disparité entre les sexes qui se construit comme moyenne des pourcentages de chaque composant pour les femmes exprimé en fonction de celui des hommes. L'IDH de chaque pays est alors ajusté par multiplication avec le coefficient d'inégalité. Concernant les disparités de revenu, le principe est similaire, et le calcul du coefficient d'ajustement correspond au rapport des parts de revenu perçues par les quintiles le plus pauvre et le plus fortuné.

Sans éluder les nombreuses questions méthodologiques soulevées par ce type de calcul (choix des pondérations, pertinence des indicateurs retenus, ..), force est de constater que ce travail permet d'illustrer l'incidence des déficiences humaines, à un niveau certes encore assez agrégé, mais en tenant compte simultanément de divers aspects monétaires et sociaux. A ce titre, l'IDH fournit une information très utile pour l'évaluation de la pauvreté.

III.b Une vision plus sociologique: l'approche participative.

Les méthodes participatives servant à définir et à mesurer la pauvreté sont justifiées à partir du constat suivant:

« If the people labelled poor by outside experts were invited to define poverty and well-being themselves, their definitions would certainly be more holistic, diverse, complex, multidimensional and cross sectoral. ...As evidenced above, the idea of poverty does not merely refer to low income or lack of property. Relations of inferiority, dependency, and forms of submission and humiliation resulting from functionings of social hierarchies, are frequently important. »¹⁴

Cela conduit à différencier « l'indigent » et « le non-pauvre » sur la base d'un ensemble ouvert de critères parmi lesquels on trouvera :

- Avoir un accès garanti à l'alimentation, à l'eau, au revenu.
- Avoir accès à la terre, au bétail et à l'équipement agricole.

¹⁴ Swedish International Development Cooperation Agency, 1996, *Promoting sustainable livelihoods. A report from the task force on poverty reduction.*

- Avoir accès au crédit.
- Avoir un habitat adéquat.
- Pouvoir accéder aux aides sociales et aux réseaux de solidarité.
- Avoir la capacité d'enterrer décemment les morts et de subvenir aux frais liés aux obligations sociales.
- Etre en mesure d'envoyer ses enfants à l'école.
- Ne pas avoir à faire travailler les enfants.
- Ne pas avoir à accepter un travail dégradant et dévalorisé.
- Ne pas être handicapé, veuf ou veuve, ne pas être dans une cellule monoparentale.

Mais cela revient aussi à reconnaître qu'il n'y a pas de définition absolue, internationale de la pauvreté, que les intéressés sont les mieux à même de définir les critères à retenir et qu'aucun indicateur composite n'est capable d'épuiser à lui seul la complexité de l'état de pauvreté.

Éléments de Bibliographie:

Général

- Atkinson A.B., 1975, *The Economics of Inequality*, Clarendon Press,
- Banque Mondiale, *Rapports sur le développement dans le monde* : Pauvreté (1991), Marché du travail (1995)
- Birdsall N., D. Ross, R. Sabot, 1995, Inequality and Growth Reconsidered : Lessons from East Asia, *The World Bank Economic Review*, vol.9, n°3, pp. 477-508
- Bourguignon F., C. Morrisson, J. de Melo (Eds), 1991, Adjustment with Growth and Equity, *World Development, Special Issue*, vol.19, n°11, pp. 1483-1651
- Bourguignon F., G. Fields, Poverty Measures and Anti-Poverty Policy, *Recherches économiques de Louvain*, 56
- Bourguignon F., 1991, Optimal Poverty Reduction, Adjustment, and Growth, *The World Bank Economic Review*, vol.5, n°2, pp. 315-338
- Dworkin R., 1978, *Taking Rights Seriously*, Duckworth
- Fleurbaey M., 1996, *Les théories économiques de la justice*, Economica
- Psacharopoulos G., S. Morley, A. Fizbein, H. Lee, W. C. Wood, 1995, Poverty and Income Inequality in Latin America during the 1980s, *Review of Income and Wealth*, Series 41, n°3, pp.254-265
- Ravallion M., *Poverty Comparisons*, 1994, Harwood Academic Publishers
- Rawls J., *A Theory of Justice*, 1971, Harvard University Press
- Sahn D.E., Alderman H., 1988, The effects of human capital on wages, and the determinants of labor supply in a developing country, *Journal of Development Economics*, 29, pp.157-183
- Sen A.K. , 1973, *On Economic Inequality*, Clarendon Press
- Sen A.K. , 1988, The concept of development, in "*Handbook of development Economics*", Vol 1, Elsevier Science Publishers, ISBN 0-444-70338-1, p 9-26.
- Sen A.K. , 1992, *Inequality Reexamined*, Harvard University Press
- Sen A.K. , 1993, Capability and Well being, in "*The quality of life*", Clarendon Press Oxford, ISBN 0-19-828395-4, p 30-53.

Indicateurs:

- Aturupane H., Glewwe P. & Isenman P., 1994, Poverty, human development and growth: an emerging consensus ?, *American Economic Review*, Vol 84 n°2, p 244-249.
- Bhanojirao V., 1991, Human development report 1990: review and assessment, *World Development*, Vol 19 n°10, p 1451-1460.
- Bourguignon F. & Fields G., 1994, *Discontinuous losses from poverty generalized P-measures, and optimal transfers to the poor.*, DELTA Document de Travail n°95-06.
- Camp B. & S. & Joseph J., 1987, *The International Human Suffering Index.*, Washington, JC: Population Crisis Committee.
- Hopkins M., 1991, Human development revisited: a new UNDP report, *World Development*, Vol 19 n°10, P 1469-1473.
- Larson D. & Wilford W., 1979, The physical quality of life index: a useful social indicator ?, *World Development*, p 581-584.
- Mc Gillivray M., 1991, The human development index: Yet another redundant composite development indicator ?, *World Development*, Vol 19 n°10, p 1461-1468.
- Morris D., 1979, *Measuring the condition of the world's poor: the Physical Quality of Life Index.*, New York, Pergamon.
- Ogwang T., 1994, The choice of principle variables for computing Human Development Index, *World Development*, Vol 22 n°12, p 2011-2014.
- PNUD, 1990-1996, *Rapport sur le Développement Humain dans le Monde.*
- Srinivasan T.N., 1994, Human development: a new paradigm or the reinvention of the wheel ?, *American Economic Review*, Vol 84 n°2, p 238-243.

Bases de données:

- Behrman J. & Rosenzweig M., 1994, Caveat emptor: cross-country data on education and the labor force., *Journal of Development Economics*, n°44, p 141-171.

Srinivasan T.N.,1994,Data base for development analysis: an overview.,*Journal of Development Economics*,n°44,p 3-27.

Pauvreté et alimentation

Anand S., Ravallion M.,1993, Human Development in Poor Countries : On the Role of Private Incomes and Public Services. *Journal of Economic Perspectives*, vol.7, no.1, 133-150.

Berhman J.R. & Deolalikar A.B., 1987, Will Developing Country Nutrition Improve with Income ? A Case Study for Rural South India. *Journal of Political Economy*, vol.95, no.3.

Behrman J.R. & Wolfe B., 1984, More Evidence on Nutrition Demand : Income Seems Overrated and Women's Schooling Underemphasized. *Journal of Development Economics* 14 105-128. North Holland.

Bouis H. , 1994, The effect of income on demand for food in poor countries : Are our food consumption databases giving us reliable estimates ? *Journal of Development Economics* 44 (1994) 199-226.

Bouis H.E. & Haddad L.J. , 1992, Are estimates of calorie-income elasticities too high ? A recalibration of the plausible range. *Journal of Development Economics* 39 (1992) 333-364.

Pinstrup-Andersen P. & Caicedo E. , 1978, The Potential Impact of Changes in Income Distribution on Food Demand and Human Nutrition. *American Journal of Agricultural Economics*, vol.60, Août 1978.

Pitt M.M., Rosenzweig M.R., Hassan M. N. ,1990, Productivity, Health, and Inequality in the Intra-household Distribution of Food in Low-Income Countries. *The American Economic Review*, vol.80, no.5.

Pitt M.M. & Rosenzweig M.R. ;1985, Healthy and Nutrient Consumption across and within Farm Households. *The Review of Economics and Statistics*, vol.67.

Pitt M.M. ,1983, Food Preferences and Nutrition in Rural Bangladesh. *The Review of Economics and Statistics*, vol.65.

Srinivasan T.N. ,1981, Malnutrition : Some Measurement and Policy Issues. *Journal of Development Economics* 8 (1983) 3-19.

Strauss J. , 1984, Joint determination of food consumption and production in rural Sierra Leone. *Journal of Development Economics* 14(1984) 77-103.

Subramanian, S. & Deaton A. , 1996, The Demand for Food and Calories. *Journal of Political Economy*, 1996 vol.104, no.1.

Timmer C.P. & Alderman H. , 1979, Estimating Consumption Parameters for Food Policy Analysis. *American Journal of Agricultural Economics*, vol.61, Décembre 1979.