

Mesure de la pauvreté monétaire : où fixer le seuil ?

Le vif débat quant aux perspectives d'atteindre l'Objectif du Millénaire pour le développement qui consiste à réduire de moitié la pauvreté découle essentiellement de l'absence de consensus sur la manière de mesurer la pauvreté. (Surjit Bhalla, Angus Deaton, Thomas Pogge, Sanjay Reddy, Martin Ravallion et Xavier Sala-i-Martin figurent parmi les participants de premier plan à ce débat.) Il faut donc considérer la question de la réalisation de cet Objectif en fonction des différentes définitions existant, et surtout des différentes méthodes.

La pauvreté absolue est le principal indicateur utilisé pour évaluer les progrès accomplis en direction de cet Objectif. Cet indicateur détermine la proportion de la population qui survit avec un revenu quotidien inférieur à un montant donné. Ce montant constitue le seuil de pauvreté. Il est sans doute l'aspect le plus controversé dans ce contexte. En effet, faire varier le seuil de quelques centimes d'euros ou de quelques cents modifie considérablement les estimations de la pauvreté dans le monde, en « faisant basculer » des millions de personnes dans ou hors de la pauvreté.

Les taux de pauvreté établis à partir des seuils de pauvreté nationaux permettent de suivre l'évolution de la pauvreté dans le temps pour un pays donné. Les seuils de pauvreté nationaux sont généralement calculés à partir de la somme nécessaire à un individu pour vivre décemment dans le pays concerné. Ainsi, le minimum vital à la survie dans la Fédération de Russie est différent de celui indispensable en Haïti. Dans la mesure où le prix des paniers de consommation servant à estimer le seuil de pauvreté diverge selon les pays, les seuils de pauvreté varient eux aussi. Il en va de même des concepts et des critères retenus pour définir les seuils de pauvreté, ce qui pose problème lorsqu'il s'agit d'effectuer des comparaisons internationales à des fins d'analyse. C'est notamment le cas du suivi des progrès régionaux et mondiaux réalisés vers l'Objectif du Millénaire pour le développement relatif à la pauvreté.

Définir un seuil de pauvreté international : une tâche complexe mais indispensable

Pour comparer les taux de pauvreté des différents pays, il serait plus approprié, du moins en théorie, de se fonder sur les données obtenues d'après un seuil de pauvreté défini à l'échelle internationale. À cet égard, la Banque mondiale a fixé le seuil d'extrême pauvreté à environ un dollar par jour (en parités de pouvoir d'achat), partant de l'hypothèse (sur la base des seuils de pauvreté d'un échantillon de pays en développement) qu'après correction des écarts de coût de la vie, cette somme représente la dépense minimale moyenne par jour nécessaire pour survivre dans ces pays. Cette procédure est toutefois critiquée pour son imprécision, tant sur le plan conceptuel que méthodologique, pour l'analyse des différents minima de subsistance dans le monde en développement.

Selon certains chercheurs, la pauvreté est un concept défini par la société, ce qui sous-entend que les pauvres sont considérés comme tels par rapport à leurs concitoyens (Oster, Lake et Oksman,

1978). Le seuil de pauvreté augmenterait donc lorsque le revenu s'accroît, ce qui affaiblit l'hypothèse d'un seuil de pauvreté commun à tous les pays. Reddy et Pogge (2002) avancent un argument analogue à l'encontre du seuil de pauvreté d'un dollar par jour et proposent de calculer le seuil en fonction des capacités minimales locales. En revanche, pour Ravallion (2000, pp. 3 245-3 252), le seuil d'un dollar a au moins le mérite d'être simple et de constituer un outil de rhétorique et d'information. Ce seuil a en effet un impact immédiat car il exprime d'emblée le degré de dénuement des populations pauvres des pays en développement. Cependant, en raison d'énormes incohérences méthodologiques et conceptuelles, les données sur la pauvreté calculées à partir des seuils internationaux demeurent extrêmement problématiques et peuvent aboutir à des taux de pauvreté erronés.

La difficulté de comparer les prix entre les pays

L'une des principales difficultés posées par le seuil d'un dollar par jour tient aux corrections des écarts de prix internationaux. À supposer que ce seuil reflète correctement le prix moyen d'un panier de consommation de subsistance dans les pays en développement (hypothèse de base), il faut ensuite convertir le prix de ce panier en monnaie nationale. La Banque mondiale utilise à cet effet des parités de pouvoir d'achat (PPA), c'est-à-dire des indices des prix qui permettent de comparer les prix d'une série de produits dans un pays à ceux en vigueur dans un autre.

Le mode d'obtention des parités de pouvoir d'achat n'est toutefois pas totalement transparent. De surcroît, avec les parités de pouvoir d'achat, on ne peut définir des seuils de pauvreté précis, car bon nombre des prix retenus sont ceux de produits que ne consomment pas les pauvres (Reddy et Pogge, 2002 ; Deaton, 2003). En outre, les conversions ne tiennent pas compte des écarts de prix considérables entre zones urbaines et rurales. Enfin, les pauvres doivent payer un prix unitaire plus élevé pour la plupart des biens et services, puisqu'ils n'ont pas les moyens de les acheter en gros (Ward, 2003).

Recourir aux comptes nationaux plutôt qu'aux enquêtes sur les revenus : avantage ou inconvénient ?

Le seuil de pauvreté d'un dollar par jour établi par la Banque mondiale a été calculé en fonction d'enquêtes sur les revenus et le budget qui fournissent des informations sur la répartition et le niveau du revenu (ou de la consommation). Pour un seuil de pauvreté donné, ces deux indicateurs servent à déterminer le taux de pauvreté. D'aucuns se demandent actuellement s'il ne faudrait pas remplacer les niveaux de revenu issus des enquêtes par un autre agrégat de la consommation (Sala-i-Martin, 2002 ; CNUCED, 2002a ; Bhalla, 2002). Les partisans de ce changement soulignent que, pour diverses raisons, les enquêtes sous-évaluent largement le revenu de la population aisée des pays pauvres (Székely et Hilgert, 1999). Pour remédier à ce problème, on pourrait en-

visager de conserver les enquêtes sur la répartition du revenu, mais de calculer les taux de pauvreté avec les chiffres émanant de la comptabilité nationale (généralement plus élevés) relatifs à la consommation moyenne.

Cependant, si les comptes nationaux sont plus pertinents pour les comparaisons entre pays, les niveaux de revenu fournis par les enquêtes ne sont pas nécessairement moins précis. Les données de la comptabilité nationale relatives à la consommation seront peut-être plus complètes que celles des enquêtes parce qu'elles recouvrent des produits comme les services financiers, les loyers fictifs et les cotisations des employeurs à des caisses de retraite. Cependant, il s'agit de produits qui ne sont pas consommés par les pauvres. Si les enquêtes sous-évaluent le revenu moyen, elles ne surestiment pas pour autant la pauvreté. En outre, lorsque les pays s'enrichissent, les éléments non inclus dans les enquêtes risquent d'aboutir à une surévaluation de la croissance et de la consommation des pauvres.

Que se passe-t-il au final ? L'utilisation de la comptabilité nationale en lieu et place des enquêtes sur le revenu pour déterminer les niveaux de revenu des populations pauvres risque de conduire à une surestimation du taux de recul de la pauvreté. En outre, elle peut mener à une sous-évaluation du nombre de pauvres dans tous les pays, sauf les plus pauvres, dans lesquels la pauvreté pourrait, au contraire, être surévaluée car ces chiffres ne tiennent pas compte de l'activité informelle, pourtant significative. Pour contourner ces difficultés, on peut se fonder sur les niveaux de revenu, en ciblant directement le revenu et les biens de consommation qui concernent les ménages pauvres (alimentation, logement, santé, enseignement).

Néanmoins, les enquêtes ne sont pas exemptes de graves problèmes de calcul et d'interprétation. Il faut surtout souligner qu'en raison de leur coût élevé et des capacités considérables requises pour leur élaboration et leur réalisation, elles sont peu fréquentes dans les pays où elles seraient les plus nécessaires. En outre, utiliser les taux de pauvreté qu'elles fournissent pour en tirer des conclusions sur les niveaux de pauvreté dans les différents pays — sans même parler des tendances de la pauvreté — peut être source d'erreurs, étant donné que les définitions, les méthodes, la couverture et le degré de précision varient selon les pays et les époques.

Compte tenu de toutes ces lacunes, il convient de redoubler d'efforts à l'échelon national et international, afin d'améliorer les relevés de prix qui servent au calcul des parités de pouvoir d'achat (la Banque mondiale a pris des mesures en ce sens et devrait publier de nouveaux taux en 2005), d'harmoniser la conception et les méthodes de collecte pour les enquêtes sur les revenus et la consommation et de s'entendre sur des capacités locales minimales permettant de mesurer la pauvreté et pour lesquelles il est crucial de recueillir les réactions et les avis des pays et des communautés concernés.