

Le monde en développement réévalue la notion de pauvreté

Scène de la foire aux chameaux de Pushkar, en Inde.

Une notion relative

Martin Ravallion

L'ÉLEVATION du niveau de vie dans de nombreux pays en développement a conduit à réévaluer la notion de pauvreté. Certains pays ont donc relevé leur seuil, c'est-à-dire le niveau de revenu au-dessous duquel une personne ou un ménage est considéré comme pauvre. La Chine, par exemple, vient de multiplier son seuil par deux : il est passé de 90 cents à 1,80 dollar (dollars constants de 2005 à parité de pouvoir d'achat). D'autres encore ont récemment revu ce seuil à la hausse, comme la Colombie, l'Inde, le Mexique, le Pérou et le Viet Nam.

Ces révisions ne sont guère étonnantes. Dans un contexte donné, la mesure de la pauvreté n'est acceptée que si elle correspond globalement à l'idée que s'en fait l'opinion. Il est certain qu'une croissance globale soutenue va inciter un nombre grandissant de pays à rehausser leur seuil. Au fil du temps, c'est ce qu'ont fait la plupart des pays qui sont riches aujourd'hui.

Faudra-t-il donc revoir la manière dont nous surveillons les progrès de la lutte contre la pauvreté et moduler le seuil en fonction du revenu moyen?

Évaluer les progrès

Ces questions font écho à un débat de longue date sur la nature absolue ou relative de la pauvreté. Un seuil de pauvreté absolue doit définir une même capacité d'acheter des produits de pre-

mière nécessité, où que l'on vive et quelle que soit l'époque. C'est de cette façon que la Banque mondiale a fixé le seuil de pauvreté international à 1,25 dollar par jour, que l'on convertit en monnaie locale à l'aide des «parités de pouvoir d'achat» (PPA). Les seuils de pauvreté relative, en revanche, représentent une proportion constante de la valeur moyenne (ou médiane) de la consommation d'un ménage ou du revenu par habitant (ou par équivalent-adulte) dans un pays ou sur une année. Les seuils de pauvreté généralement utilisés en Europe occidentale en sont des exemples.

Si l'on veut évaluer les progrès de la lutte contre la pauvreté et trancher le débat déjà ancien sur la capacité de la croissance économique à réduire la pauvreté, le choix de la méthode n'est pas indifférent. De fait, si le seuil est fixé en termes réels, toute mesure standard de la pauvreté diminue automatiquement en période de croissance, quand tous les revenus augmentent proportionnellement. Ce n'est pas le cas, en revanche, si le seuil correspond à un pourcentage constant de la consommation ou du revenu moyens.

Les pays à revenu faible et intermédiaire ont eu tendance à fixer des seuils absolus, contrairement à la majorité des pays à revenu élevé. En outre, les pays riches tendent à préférer des seuils de pauvreté nationaux plus élevés; c'est ce que certains appellent le «gradient relativiste».

Le graphique 1 montre les seuils de pauvreté d'une centaine de pays comme fonction de la consommation par habitant, les deux grandeurs étant exprimées en PPA. Le seuil le plus élevé est celui du Luxembourg, fixé à 43 dollars par jour, contre 13 dollars aux États-Unis, où le niveau moyen de consommation est pourtant similaire. Le gradient relativiste est évident à mesure que les niveaux de consommation baissent. Dans la vingtaine de pays les plus pauvres, le seuil de pauvreté moyen est le seuil international de pauvreté absolu défini par la Banque mondiale (1,25 dollar par jour). Même parmi les pays en développement qui utilisent un seuil de pauvreté absolu, ceux dont le revenu moyen est plus élevé ont tendance à fixer des seuils réels supérieurs. D'un pays à l'autre, la pauvreté semble donc effectivement relative.

Une norme sociale

Les spécialistes du développement se demandent si la surveillance de la pauvreté dans le monde devrait prévoir une variation du seuil de pauvreté en fonction du revenu moyen. Tout dépend de l'interprétation du gradient illustré par les seuils nationaux (graphique 1).

Le seuil de pauvreté peut être considéré comme l'équivalent monétaire d'une notion sous-jacente de bien-être dans un contexte spécifique, c'est-à-dire une norme sociale pouvant varier en fonction du contexte. Dans une société donnée, la mesure de la pauvreté n'est acceptée que si elle correspond raisonnablement à l'idée que l'opinion s'en fait. Les normes sont différentes dans les pays riches et dans les pays pauvres, et elles évoluent quand les économies se développent. Toutefois, l'utilisation d'un seuil de pauvreté réel plus bas dans les pays

pauvres aura pour effet que deux personnes au niveau de vie identique (dont le revenu permet d'acheter un panier équivalent de biens et de services) seront traitées différemment selon l'époque et le lieu. Cette discordance a poussé à préférer des valeurs absolues comme seuil de pauvreté réel commun, de 1,25 dollar par jour par exemple.

Mais on peut donner une autre interprétation des seuils de pauvreté plus élevés propres aux pays riches; cette interprétation se fonde sur l'idée que le bien-être est soumis à des «effets sociaux». Les seuils de pauvreté absolue postulent que le bien-être de l'individu dépend de sa *propre consommation*. L'endroit où l'on vit est donc sans importance puisque le seuil absolu représente le même niveau réel de consommation dans tous les pays. Un seuil relatif, en revanche, englobe certains déterminants sociaux du bien-être qui varient en fonction du contexte. Le seuil de pauvreté reflète alors les effets sur le bien-être d'un *dénuement relatif* (quand deux personnes ont un revenu réel identique, celle qui vit dans un pays riche se sent plus défavorisée) et les coûts de l'*intégration sociale*, c'est-à-dire les dépenses supplémentaires que requiert la participation à une société plus riche. Des études anthropologiques, psychologiques et économiques ont établi que ces facteurs sociaux influent sur le bien-être individuel.

Le graphique 1 peut donc s'expliquer de deux façons. Selon l'interprétation par les *normes sociales*, le bien-être ne dépend que de la consommation de la personne. Le gradient relativiste vient d'une tendance des pays riches à utiliser des normes de bien-être plus élevées pour définir qui est pauvre.

L'interprétation par les *effets sociaux* n'implique pas de normes différentes, mais postule plutôt que vivre dans un pays riche nécessite un niveau de consommation supérieure pour atteindre le même niveau de bien-être. Par conséquent, les seuils de pauvreté fondés sur un niveau commun de bien-être tendront à augmenter avec la consommation moyenne d'un pays.

Cette distinction théorique, subtile il est vrai, entre les normes sociales du bien-être et les effets sociaux sur le bien-être, a des conséquences radicalement différentes pour la mesure de la pauvreté à l'échelle mondiale. L'interprétation basée sur les normes sociales nous oriente sur des mesures absolues, tandis que celle fondée sur les effets sociaux renvoie plutôt à la pauvreté relative. Ne sachant pas avec certitude quelle est la bonne interprétation, nous devons prendre en compte les deux méthodes pour mesurer la pauvreté dans le monde.

Une mesure mondiale de la pauvreté relative

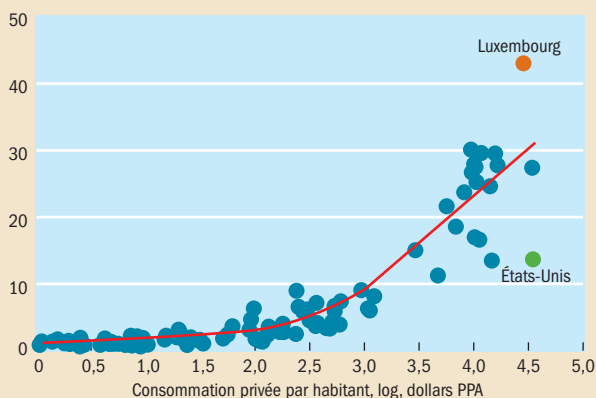
Les experts doivent donc construire une mesure mondiale acceptable de la pauvreté relative, qui complètera les mesures absolues. Définir la pauvreté relative comme une proportion constante du revenu moyen oblige à formuler des hypothèses qui ne sont pas plausibles. Il faut notamment postuler que les individus ne s'inquiètent que du dénuement relatif (si bien que seule leur consommation relative leur importe) ou bien que les coûts de l'intégration sociale peuvent être quasiment nuls dans les endroits les plus défavorisés.

Des chercheurs de la Banque mondiale ont mis au point de nouvelles mesures de la pauvreté qui prennent en compte les effets sociaux sur le bien-être (Ravallion et Chen, 2011). Dans le jargon des spécialistes, ce sont des mesures «faiblement

Graphique 1

Relativement pauvres

Les pays riches tendent à utiliser des seuils de pauvreté sensiblement plus élevés que ceux des pays pauvres. C'est cette préférence que l'on nomme le «gradient relativiste». (seuil de pauvreté national, par personne, par jour et en dollars PPA)



Source : Chen et Ravallion (2012).

Note : Les données couvrent une centaine de pays. Les seuils de pauvreté ont été fixés à différentes dates depuis 1990 environ. Tous sont exprimés en dollars constants PPA, de sorte que 1 dollar permet d'acheter le même panier de biens et de services dans chaque pays. Dans la vingtaine de pays les plus pauvres du monde, le seuil de pauvreté moyen est à 1,25 dollar par jour, ce qui correspond à la définition de la pauvreté absolue selon la Banque mondiale. La courbe en rouge, qui s'élève avec la hausse de la consommation par habitant, représente le gradient relativiste, c'est-à-dire la préférence des pays riches pour des seuils de pauvreté plus élevés.

relatives» : elles augmentent avec le revenu moyen sans en représenter un pourcentage constant. On peut aussi considérer que c'est une mesure inverse de l'«intégration sociale» : moins les gens qui vivent au-dessous du seuil faiblement relatif sont nombreux, plus on compte de gens ayant satisfait les besoins d'intégration sociale jugés pertinents dans leur société. Chaque pays a alors deux seuils de pauvreté : un seuil absolu de 1,25 dollar par jour et un seuil supérieur (ou au moins égal) reflétant les coûts plus élevés de l'intégration sociale. Dans les pays les plus pauvres, le second seuil est également une mesure absolue.

Des mesures faiblement relatives ont été élaborées; elles sont conformes au gradient relativiste et intègrent aussi l'existence de perceptions subjectives du bien-être dans les pays en développement. Les éléments récents montrant que la notion de pauvreté est en train d'évoluer dans les pays en développement plaident aussi pour une relativité faible. Cela n'implique pas forcément un seuil de bien-être plus élevé, mais plutôt qu'un revenu supérieur est jugé nécessaire pour atteindre le même niveau de bien-être.

En appliquant cette nouvelle méthode aux données, nous constatons que 47 % (un peu moins de la moitié) des habitants des pays en développement étaient relativement pauvres en 2008. Sur ce total, 22 % vivaient avec moins de 1,25 dollar par jour, le seuil absolu de pauvreté.

À titre de comparaison, dans les pays à revenu élevé, le taux de pauvreté relative (à base équivalente) était de 24 % en 2008. Néanmoins, autant qu'on puisse en juger avec les données disponibles, personne n'y vivait avec moins de 1,25 dollar par jour (encore que les échantillons étudiés n'aient peut-être pas couvert certaines personnes très pauvres comme les sans-abris).

Nous constatons que la pauvreté relative a reculé dans le monde en développement, passant de 63 % à 47 % de la population entre 1981 et 2008 (Chen et Ravallion, 2012).

Cependant, l'accroissement de la population fait que le nombre total de personnes relativement pauvres a augmenté d'environ 360 millions au cours de la période.

Simultanément, la pauvreté absolue a reculé dans ces pays. La part globale de la population vivant avec moins de 1,25 dollar par jour était de 52 % en 1981, contre 22 % en 2008, et représentait respectivement 1,9 milliard et 1,3 milliard de personnes. Les progrès ont été inégaux selon les régions, mais le nombre de personnes vivant dans la pauvreté absolue a reculé partout pendant les années 2000.

Le graphique 2 montre le nombre de personnes vivant dans la pauvreté absolue et relative dans les pays en développement entre 1981 et 2008. Plus de 80 % des personnes relativement pauvres en 1981 vivaient dans la pauvreté absolue, mais le chiffre était descendu à moins de la moitié en 2008.

La hausse substantielle du nombre de personnes relativement pauvres mais sorties de la pauvreté absolue est allée de pair avec le succès de la lutte contre la pauvreté absolue dans les pays en développement. La croissance économique s'est généralement traduite par une baisse du taux de pauvreté absolue, mais aussi par le fait que de nombreux pays en développement accordent désormais plus d'importance à la relativité. La mesure relative de la pauvreté est par nature moins sensible à la croissance économique et fait ressortir un peu plus les inégalités. L'augmentation de la pauvreté relative peut donc être vue comme le pendant du recul de la pauvreté absolue. Avec le succès de la lutte contre la pauvreté, la notion de succès elle-même a évolué.

Combattre la pauvreté absolue

Vis-à-vis des plus de 1 milliard de personnes qui continuent de vivre avec moins de 1,25 dollar par jour, il ne serait pas juste que la lutte contre la pauvreté absolue cesse d'être une priorité. Éradiquer cette pauvreté extrême doit rester la priorité absolue des acteurs du développement. Mais le monde évolue rapidement. La convergence des niveaux de vie s'accompagne d'une convergence croissante de nos conceptions de la pauvreté, même s'il faudra encore longtemps avant que, disons, le seuil de pauvreté chinois rattrape le seuil américain, et plus encore celui du Luxembourg. De nouveaux objectifs traduisant les nouvelles perceptions vont très certainement voir le jour. Nous pouvons en prendre acte et admettre que le succès de la lutte contre la pauvreté absolue fera sans doute progresser la pauvreté relative, tout en continuant d'œuvrer pour que les plus pauvres cessent de vivre dans le dénuement absolu. ■

Martin Ravallion est Directeur du Département des études de la Banque mondiale.

Bibliographie :

Chen, Shaohua, and Martin Ravallion, 2012, "More Relatively-Poor People in a Less Absolutely-Poor World," *World Bank Policy Research Working Paper 6114* (Washington).

Ravallion, Martin, 2012, "Poverty Lines across the World," in *The Oxford Handbook of the Economics of Poverty*, ed. by Philip N. Jefferson (New York: Oxford University Press USA).

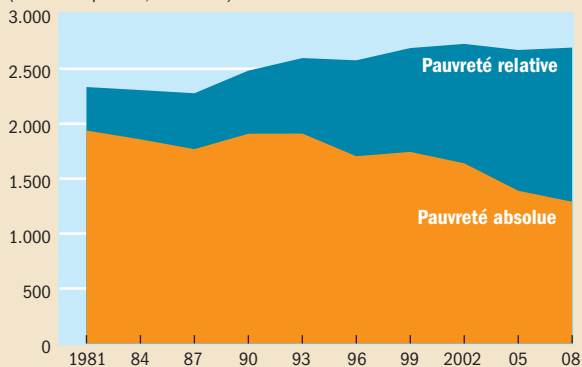
Ravallion, Martin, and Shaohua Chen, 2011, "Weakly Relative Poverty," *Review of Economics and Statistics*, Vol. 93, No. 4, p. 1251-61.

Graphique 2

Un bilan nuancé

Le nombre de personnes vivant dans la pauvreté absolue baisse de manière sensible depuis quelques années. Mais le nombre de personnes relativement pauvres augmente.

(nombre de pauvres, en millions)



Source : Ravallion (2012).

Note : Vivre dans la pauvreté absolue, c'est vivre avec moins de 1,25 dollar par jour (montant converti en monnaie locale pour correspondre au même panier de biens et de services dans tous les pays). La pauvreté relative, qui désigne un revenu inférieur à une certaine norme sociale acceptable, peut être très supérieure au seuil de 1,25 dollar par jour.