

Mesure de la pauvreté : comment déterminer le seuil ?

par Alejandro Grinspun, Centre international pour l'action en faveur des pauvres

Malgré un long pedigree qui remonte à la fin de l'Angleterre victorienne, la notion de « seuil de pauvreté » - un seuil de bien-être exprimé en termes monétaires - ne va pas sans poser quelques problèmes. Ses détracteurs estiment que l'idée d'un point de rupture net séparant les personnes pauvres de celles qui ne le sont pas est conceptuellement fautive dans la mesure où pauvreté et bien-être forment un continuum. De fait, il existe un considérable mouvement d'entrées dans la pauvreté et de sorties de la pauvreté que les études reposant sur un seuil de pauvreté fixe ne parviennent pas à saisir.

En se concentrant sur les moyens privés de satisfaction des besoins humains, le revenu et la consommation ne reflètent qu'indirectement le bien-être. Mais ce n'est qu'un moyen d'évaluer la pauvreté. Il est également important de savoir, par exemple, si un individu a également accès à des biens et services publics améliorant le bien-être. C'est pourquoi les mesures monétaires sont souvent combinées à des indicateurs plus « directs » du bien-être, tels que l'espérance de vie, la condition alimentaire et l'état de santé, l'éducation et les conditions de logement. Combiner indicateurs monétaires et sociaux permet non seulement de mieux saisir les multiples dimensions de l'indigence, mais également d'en déduire la nature chronique ou passagère.

En pratique cependant, c'est par des mesures monétaires qu'on exprime le plus souvent la pauvreté. La question est alors de savoir quel niveau de bien-être constitue le point de rupture entre les personnes pauvres et celles qui ne le sont pas ?

La réponse n'est pas si simple, car les mesures de la pauvreté peuvent être très sensibles aux choix méthodologiques et aux hypothèses posées pour déterminer un seuil de pauvreté, qui peuvent déboucher sur des conclusions radicalement différentes. En effet, Székely et al. (2000) ont démontré que, en fonction du choix des échelles d'équivalence, des hypothèses posées en ce qui concerne les économies d'échelle en matière de consommation, et des méthodes de traitement des revenus inexistantes et manquants ou d'ajustement pour tenir compte des erreurs de déclaration des revenus, l'incidence de la pauvreté en Amérique latine était comprise entre 12,7 et 65,8 pour cent et l'écart de pauvreté entre 4,5 et 37,9 pour cent à la fin des années 1990 !

Bien souvent, les mesures de la pauvreté sont au mieux de vagues estimations. Prenons par exemple le cas des revenus. En dehors même du fait qu'ils ne peuvent pas pleinement rendre compte du pouvoir d'achat d'une personne - en raison, par exemple, de la variation régionale des prix, du coût de la vie ou de la disponibilité des produits de première nécessité - il est bien connu que les revenus déclarés dans le cadre des enquêtes sont très inférieurs à leur montant réel. Or il est impossible d'évaluer correctement l'étendue des revenus non déclarés dans le cadre des enquêtes, notamment en raison des limites de la comptabilité nationale qui ne contient aucune donnée fiable sur les activités informelles effectuées à domicile, qui constituent pourtant une source de revenus essentielle pour les pauvres. Ainsi, les ajustements opérés pour tenir compte des erreurs de déclaration peuvent parfois introduire de nouvelles erreurs au lieu de les corriger.

Même déterminer la composante alimentaire d'un seuil de pauvreté est loin d'être simple. Doit-on tenir compte des habitudes de consommation effectives des pauvres, ou plutôt sélectionner un panier alimentaire qui fournira les calories nécessaires au plus bas prix ? Généralement, les besoins nutritionnels sont exprimés en moyennes nationales dans les rapports, alors même que les besoins varient en fonction du sexe, de l'âge et

du niveau d'activité. Or, bien qu'on puisse avoir recours à des échelles d'équivalence pour tenir compte des différences structurelles entre les ménages, peu de conseils sont disponibles pour aider à opérer un choix parmi ces différentes échelles, alors qu'elles ont un impact différent sur les chiffres de la pauvreté.

Le calcul de la part non alimentaire du seuil de pauvreté est encore plus problématique. Bien qu'il existe un consensus sur le fait que des biens et services essentiels non alimentaires doivent être intégrés au panier de consommation des pauvres, il n'est pas évident de déterminer précisément quels devraient être ces biens et services. Ainsi, une modeste somme destinée aux dépenses non alimentaires est souvent prévue en augmentant proportionnellement le seuil de pauvreté alimentaire par un certain multiple qui reflète généralement ce que les ménages pauvres dépensent effectivement sur les biens et services non alimentaires plutôt que ce qu'ils devraient dépenser pour échapper à l'indigence. Cette méthode d'estimation de la part non alimentaire du seuil de pauvreté a tendance à minimiser l'étendue de la pauvreté, en particulier en ce qui concerne les enfants lorsqu'elle est combinée à l'utilisation d'échelles d'équivalence fondées sur les calories ; les enfants ont certes des besoins caloriques inférieurs à ceux des adultes de sexe masculin, mais ils ont de nombreux autres besoins qui nécessitent des moyens financiers.

Les comparaisons en matière de pauvreté peuvent également être faussées par de subtiles différences entre les définitions des concepts utilisés dans le cadre des enquêtes – telles que l'inclusion de sources de revenus ou d'agrégats de consommation différents – ou par le choix de déflateurs destinés à corriger l'évolution des prix au cours du temps. Au lieu d'établir de nouveau le prix du même panier alimentaire et de recalculer la part non alimentaire du seuil de pauvreté pour chaque période, les ajustements opérés pour tenir compte de l'évolution des prix sont souvent effectués en multipliant le seuil de pauvreté total par un indice des prix à la consommation général. Le problème est que les indices relatifs au coût de la vie ne rendent pas bien compte des habitudes de consommation et, par conséquent, des prix qui sont importants pour les pauvres. Des problèmes identiques se posent lorsqu'on a recours à des facteurs de parité de pouvoir d'achat pour corriger la variation du coût de la vie d'un pays à un autre.

En définitive, force est de reconnaître que les seuils de pauvreté – quelle que soit la manière dont ils sont définis – représenteront toujours un point de rupture arbitraire qui, à lui seul, peut ne pas constituer le meilleur indicateur pour guider les décideurs politiques dans leurs choix. Plus important que de rechercher le « meilleur » seuil de pauvreté « unique », il convient d'étudier la sensibilité des estimations de la pauvreté aux choix opérés et aux hypothèses posées dans le cadre de l'élaboration des statistiques, ainsi que le recours à d'autres seuils et mesures. Au bout du compte, ce qui importe c'est de trouver des mesures solides permettant à leurs utilisateurs d'évaluer les tendances de la pauvreté au cours du temps, d'analyser ses déterminants et son profil et d'établir un classement de la pauvreté sans avoir à accepter les jugements normatifs inévitablement sous-jacents à toute mesure unique.

Référence bibliographique :

Miguel Székely, Nora Lustig, Martin Cumpa et José Antonio Mejía, "Do we know how much poverty there is?", document de travail de la BID no. 437, décembre 2000.

Le **Centre international pour l'action en faveur des pauvres (CIP)** est un projet conjoint entre le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et le Gouvernement du Brésil pour promouvoir la coopération Sud-Sud dans la recherche appliquée et de formation sur la pauvreté. Le CIP est spécialisé dans l'analyse des questions de la pauvreté et l'inégalité et aussi de proposer des recommandations pour la formulation de politiques visant à la réduction de la pauvreté. Le CIP est reliée directement avec l'Institut de Recherche Économique Appliquée (IPEA), qui fait recherche pour le gouvernement du Brésil, et le Bureau des Politiques de Développement, PNUD.

Le CIP publie des Working Papers, Policy Research Briefs, *Poverty in Focus*, One Pagers, y Country Studies.

Rapport sur le CIP et toutes les publications disponibles à l'adresse suivante:

www.undp-povertycentre.org