

Qu'est-ce que la pauvreté ?

par Nanak Kakwani, Centre international pour l'action en faveur des pauvres

La réduction de la pauvreté est devenue une préoccupation majeure de la politique du développement. Pour éclairer les décideurs politiques, la recherche en matière de pauvreté s'est concentrée sur des mesures de la pauvreté fondées sur le revenu ou la consommation. Or on réalise de plus en plus qu'il s'agit en fait d'un phénomène multidimensionnel qui englobe tous les besoins importants de l'être humain. Désormais, la pauvreté est largement conçue en termes de privation de capacités.

Dans l'approche fondée sur le revenu, la pauvreté est simplement un manque de revenus (ou de consommation). Il y a pauvreté lorsque certaines personnes, dans une société donnée, ont si peu de revenus qu'elles ne peuvent pas subvenir à des besoins de base définis par rapport à la société. Pourtant, le manque de revenus n'est pas l'unique type de privation dont peuvent souffrir les individus. Ils peuvent en effet souffrir de graves privations dans de nombreux aspects de leur vie, au-delà de ceux qui sont définis comme constituant les besoins de base, même s'ils ont à leur disposition suffisamment de biens (par exemple, ils peuvent souffrir d'une mauvaise santé ou d'un manque d'éducation, etc.). La distinction conceptuelle entre ce type de privation et celle qui résulte essentiellement de l'insuffisance des revenus est d'une importance capitale.

Plus les revenus d'une personne sont élevés et plus elle a de biens à sa disposition. La possession et la consommation des biens (y compris des services) permettent aux individus de mener une vie meilleure. Toutefois, cette possession n'est qu'un moyen au service d'une fin. Comme le souligne Sen (1985), « ce qui compte, en définitive, c'est ce que nous pouvons ou ne pouvons pas faire, ce que nous pouvons ou ne pouvons pas être ». Ainsi, il convient de jauger le niveau de vie d'une personne à l'aune des objectifs individuels qu'elle a la possibilité de réaliser et non des moyens qu'elle possède pour les réaliser. C'est en suivant ce raisonnement que Sen a développé l'idée des « fonctionnements » (functionings) et des « capacités » (capabilities). Un fonctionnement est la réalisation d'un objectif, tandis qu'une capacité est l'aptitude à le réaliser. Ainsi, les fonctionnements sont directement liés au type de vie que mènent effectivement les individus, tandis que les capacités sont les possibilités dont ils disposent pour mener la vie de leur choix.

Dans l'approche fondée sur les capacités, un individu est défini comme pauvre s'il ne dispose pas des capacités fondamentales. La réponse à la question de savoir quelles devraient être ces capacités nécessite de porter des jugements de valeur qui doivent refléter des priorités sociales correctement évaluées. Certes, il n'existe pas de consensus universel sur ce que sont ces capacités fondamentales, mais il devrait être possible de convenir de quelques unes d'entre elles. Ainsi par exemple, si une personne ne peut pas se nourrir, se vêtir et se loger correctement, et si elle ne peut pas échapper à une morbidité évitable, on peut dire qu'elle est dépourvue des capacités fondamentales. Les capacités qui touchent à la santé, à l'éducation, à l'hébergement, à l'habillement, à l'alimentation et à l'accès à l'eau potable peuvent raisonnablement être considérées comme celles sur lesquelles un consensus peut se former quant à leur caractère fondamental.

Peut-on cependant décrire la pauvreté uniquement en termes de privation de capacités ? Prenons par exemple le cas d'un millionnaire atteint d'une maladie incurable qui l'empêche de réaliser certains « fonctionnements » de base. Il s'agirait certainement là d'un cas de grave privation de capacités, en dépit de l'accès aux meilleurs équipements médicaux. Mais il serait cependant étrange de qualifier de « pauvre » ce millionnaire. Dans le cadre de la théorie de la pauvreté fondée sur les capacités, il y a pauvreté lorsque le manque de capacités fondamentales provient d'un accès insuffisant aux biens, que ce soit par les marchés, l'approvisionnement public ou d'autres canaux non commerciaux. Se limiter à étudier la seule privation des capacités ne permet donc pas toujours d'identifier les personnes pauvres.

Il convient d'opérer une distinction entre la pauvreté et la privation de capacités en général. Tandis que la privation de capacités au sens large peut résulter d'une multitude de facteurs, la pauvreté concerne uniquement l'insuffisance de l'accès aux ressources nécessaires pour produire les capacités fondamentales déterminées par rapport à la société. Parmi ces ressources, les revenus ou le droit aux ressources ne sont pas nécessairement les plus importantes. Ainsi, une personne peut souffrir d'une privation de capacités et néanmoins ne pas être nécessairement pauvre.

Il est donc impossible de définir la pauvreté du point de vue des capacités sans tenir compte des revenus. La capacité de « fonctionner » qui devrait faire l'objet de nos préoccupations découle des revenus et de la santé. On ne peut séparer l'accès aux ressources et la capacité, mais il convient également de reconnaître que le lien qui les unit est loin d'être simple. Les individus ont des besoins différents et, par conséquent, des capacités différentes de convertir leurs revenus et leurs ressources en capacités de fonctionner. Ainsi, les ressources nécessaires à l'obtention des capacités fondamentales varieront d'un individu à l'autre.

Toute mesure proposée de la pauvreté exprimée par les revenus devrait donc être établie en fonction des capacités et le choix d'un seuil de pauvreté devrait refléter le coût de la réalisation des besoins humains fondamentaux. Or, la mesure la plus fréquemment utilisée à l'échelle internationale, à savoir le seuil d'un dollar (ou de deux dollars) par jour et par personne ne correspond pas à l'approche de la pauvreté en termes de capacités dans la mesure où elle ne rend pas compte de l'insuffisance de l'accès aux ressources pour disposer des capacités fondamentales. En effet, un individu peut avoir un revenu suffisant pour être comptabilisé parmi les personnes qui ne sont pas pauvres au regard du seuil d'un dollar par jour, mais insuffisant pour lui permettre de disposer des capacités fondamentales liées au revenu. Si l'on entend réduire la pauvreté, au sens correct du terme, il faudra inventer de nouvelles mesures de son ampleur et de sa répartition dans le monde.

Référence bibliographique :

Sen, A. K (1985), *Commodities and Capabilities*, Amsterdam: North-Holland.

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