

En profondeur - Qu'est-ce que la pauvreté et comment se mesure-t-elle?

Une question clé pour quiconque s'intéresse au développement international est: comment définit-on la pauvreté? La pauvreté, bien sûr, est un concept relatif: chaque personne peut toujours être définie comme pauvre à certains égards par rapport à quelqu'un d'autre. Un concept plus utile est: quel est le seuil au-dessous duquel la pauvreté d'une personne devient inacceptable et justifie un effort particulier de solidarité? La communauté internationale a convenu d'une appellation pour ce niveau de pauvreté: la pauvreté extrême. Afin d'identifier où règne la pauvreté extrême, nous avons besoin d'une définition qui permettra de mesurer les niveaux de pauvreté, une méthode objective qui nous permettra de dire quels ménages vivent dans la pauvreté extrême, et quels ménages ont une situation meilleure.

Les données: une fondation critique

Des données sont nécessaires pour clarifier la prévalence et les emplacements où on trouve la pauvreté extrême. Plus fondamentalement encore, des données sont nécessaires pour savoir qu'il y a un problème à résoudre: souvent non seulement les pauvres extrêmes sont invisibles, mais le problème même de la pauvreté extrême n'apparaît pas sur les écrans radar des élus. Une fois le problème détecté et identifié, des données supplémentaires sont nécessaires pour concevoir la solution et alimenter les mécanismes de suivi, pour s'assurer que les actions correctives mises en œuvre sont couronnées de succès.

Trois types d'approches pour mesurer la pauvreté

Il existe trois grandes manières de mesurer la pauvreté: on peut s'intéresser à la mesure de la pauvreté relative dans une région spécifique, à l'état général de la pauvreté dans la région ou à la mesure de la pauvreté absolue dans cette région.

Pour mesurer la pauvreté relative, on pourrait comparer la pauvreté d'un groupe cible, disons le quintile le plus bas de la population (c'est-à-dire les 20% les plus pauvres), et la comparer au quintile le plus élevé ou à la moyenne. Cette mesure de l'inégalité est bien sûr très importante mais ne dit rien en ce qui concerne les conditions de vie réelles de la population d'intérêt, le quintile le plus bas: elles pourraient tout aussi bien être massivement sous-alimentées ou être plutôt aisées. Nous ne saurions que comment ils se comparent à un autre groupe, ce qui est néanmoins une information importante. En fait, la plus grande institution de développement, la Banque mondiale, fait de la pauvreté relative l'un de ses objectifs: elle suit la façon dont les 40% les plus vulnérables de la population voient ou non leur conditions s'améliorer lorsque les économies deviennent plus prospères, et appelle l'objectif ultime poursuivi la prospérité partagée.

La communauté internationale s'est toutefois plutôt attachée à garantir des conditions de vie minimales et l'exercice des droits fondamentaux. Une autre option serait donc de rechercher une mesure qui résumerait la situation dans un pays: ce pourrait être le produit intérieur brut par habitant ou une synthèse de différentes données comme l'indice de développement humain. Si la mesure augmente, la

pauvreté globale diminue. L'information est très utile mais elle ne nous dit rien sur la répartition de cette mesure de la pauvreté au sein de la population.

Pour quiconque souhaite identifier ceux qui n'arrivent pas franchir un seuil de pauvreté spécifique, une mesure globale est inadéquate; la communauté internationale a donc choisi de se concentrer sur des mesures de la pauvreté absolue, c'est-à-dire le nombre de personnes ne répondant pas à une norme spécifique de pauvreté.

Etablir les indicateurs de pauvreté extrême: indicateurs monétaires ou multi-dimensionnels?

[L'approche monétaire](#)

La norme pour la pauvreté extrême pourrait être définie de plusieurs façons. Certaines des normes les plus intuitives pourraient être que personne n'a faim (la norme pourrait par exemple être un apport quotidien de 1200 calories) ou qu'aucun enfant ne soit privé d'éducation de base (la norme pourrait alors être qu'un enfant ne devrait pas terminer son adolescence sans au moins 8 ans de scolarité). Un problème se pose lorsque les normes peuvent sembler contradictoires: par exemple, les taux de dénutrition peuvent avoir diminué au cours de la dernière décennie dans un pays donné, mais les taux de scolarisation ont peut-être été très lents à s'améliorer. La pauvreté diminue-t-elle dans ce cas ou non?

L'une des façons dont la communauté internationale a relevé ce défi consiste à adopter une norme monétaire. La norme monétaire est élaborée de manière à pouvoir représenter le pouvoir d'achat requis pour obtenir les articles nécessaires pour une vie minimale décente. À l'heure actuelle, la norme monétaire internationalement acceptée pour la pauvreté extrême est un revenu de 1,90 \$ / jour par personne, ajustée en fonction de la parité de pouvoir d'achat (c'est-à-dire en tenant compte du fait que certains biens et services sont moins chers ou plus chers, selon le pays).

Ce standard monétaire est une solution utile en raison de sa simplicité. En pratique, cependant, il présente un certain nombre de lacunes. Le plus important est que la pauvreté est multidimensionnelle: elle résulte de la combinaison d'un manque d'accès aux divers services sociaux de base. Et dans de nombreux cas, l'accès à des revenus au-delà de la norme monétaire ne donne pas accès à ces services sociaux. Par exemple, il est peu probable qu'une personne rurale vivant avec 1,95 \$ / jour puisse obtenir des soins de santé pour son enfant si une clinique n'est pas établie à une distance raisonnable de sa maison. De nombreux services sociaux de base ne peuvent pas être achetés sur le marché à un prix abordable pour une personne vivant avec un revenu proche de la norme monétaire minimale existante. En d'autres termes, franchir le seuil de pauvreté ne garantit pas l'accès aux services de base, ou résumé d'une manière similaire, la pauvreté s'accompagne d'un ensemble de privations et une amélioration des revenus ne se traduit pas systématiquement par une réduction des privations. Par exemple, en Inde, il y a eu une augmentation du revenu par habitant ces dernières années, mais pratiquement aucune diminution du taux de malnutrition infantile qui se situe à proximité de 50%.

Même la Banque mondiale, qui est le principal architecte du suivi monétaire de la pauvreté extrême, pose la question: «Une personne peut être considérée comme non pauvre selon la mesure traditionnelle basée sur le revenu, bien qu'elle soit soumise à de multiples privations dans d'autres dimensions. Si cette personne n'a pas accès aux services de base ou à la sécurité personnelle qui font

partie intégrante de la vie sans privation en matière de besoins humains fondamentaux, cette personne peut-elle être considérée comme exempte de pauvreté? »¹

Il existe d'autres lacunes dans la mesure monétaire de la pauvreté. Premièrement, le fait de s'appuyer sur des données monétaires alors que bon nombre des personnes extrêmement pauvres vivent de ressources non monétisées comme les maisons auto-construites, les petites exploitations agricoles vivrières, le troc, etc. conduit à des approximations grossières. Les incertitudes entourant les estimations ne sont qu'aggravées par le fait que les sondages et les enquêtes, qui sont à la base des mesures monétaires de la pauvreté, sont sujettes à des erreurs de rappel et à des biais de non-réponse (en Inde, les comptes nationaux indiquent que la consommation individuelle est deux fois plus élevée que les estimations dérivées des enquêtes!). Enfin, les résultats doivent être ajustés pour permettre des comparaisons de pouvoir d'achat en utilisant des moyennes nationales qui peuvent ne pas refléter la réalité dans les régions de pauvreté extrême élevée et ne pas tenir compte de taux de change qui fluctuent sans cesse. Le calcul résultant a donc une fiabilité limitée.

[L'approche multidimensionnelle et le concept d'ultra-pauvreté](#)

Une autre option est d'essayer de regarder les choses de manière multidimensionnelle et de capturer la multidimensionalité dans un indicateur. Il est relativement facile de mettre en place une enquête rapide et de calculer le pourcentage de personnes qui, par exemple, n'ont pas accès à l'assainissement ou le pourcentage de personnes qui n'ont pris qu'un seul repas hier ou aucun repas mais pour mesurer le nombre de pauvres de manière multi-dimensionnelle, il faut savoir si ce sont les mêmes personnes vivent ces diverses privations. Or, ceci nécessite une meilleure qualité d'information avec des échantillons plus grands pour s'assurer que les chevauchements ou leur absence ne sont pas aléatoires et sont bel et bien représentatifs de la réalité. Ces enquêtes à grande échelle existent mais ne sont généralement menées qu'une ou deux fois par décennie. Il s'agit du même ordre de fréquence que les enquêtes utilisées pour calculer la pauvreté monétaire. Cette rareté des données brutes (sans parler des difficultés de qualité et de comparabilité) et les complexités méthodologiques liées à l'agrégation ou à la synthèse des données sur les différentes dimensions de la pauvreté expliquent l'offre limitée de mesures multidimensionnelles de la pauvreté.

Mais une fois les défis résolus, un indicateur multidimensionnel est utile à la fois pour mesurer la manifestation de la pauvreté extrême et la cause de sa perpétuation. En effet, la présence simultanée de plusieurs privations (mauvaise santé et faible scolarisation, par exemple), est à la fois un moyen d'identifier un ménage dans la pauvreté extrême et le mécanisme même qui emprisonne ce ménage dans la pauvreté extrême et empêche toute amélioration de sa situation.

L'Oxford Poverty and Human Development Institute (OPHI) est le pionnier dans l'élaboration des indices de pauvreté multidimensionnels. Il décrit son indice mondial de pauvreté multidimensionnelle (IPM) comme «une mesure internationale de la pauvreté aiguë couvrant plus de 100 pays en développement. Il complète les mesures traditionnelles de pauvreté fondées sur le revenu en saisissant les privations auxquelles chaque personne est confrontée en même temps au chapitre de l'éducation, de la santé et des conditions de vie. »

Ainsi que le résume le tableau 1 ci-dessous, le MPI utilise les informations de dix indicateurs qui sont organisés en trois dimensions: santé, éducation et condition de vie. Chacune de ces dimensions reçoit

¹ <http://pubdocs.worldbank.org/en/503001444058224597/Global-Monitoring-Report-2015.pdf>

un poids de 1/3. Chaque dimension a différents indicateurs de privations. Chaque ménage est identifié comme défavorisé ou non défavorisé dans chaque indicateur sur la base d'un seuil de privation. Le score de privation de chaque ménage est construit sur la base d'une moyenne pondérée des privations subies en utilisant des poids égaux pour chaque indicateur dans les trois dimensions. Voir le tableau 1 ci-dessous (en anglais) pour un résumé visuel des composants du processus.

Table 1: The dimensions, indicators, deprivation cutoffs, and weights of the global MPI

Dimensions of Poverty	Indicator	Deprived if...	Weight
Education	Years of Schooling	No household member aged 10 years or older has completed five years of schooling.	1/6
	Child School Attendance	Any school-aged child [†] is not attending school up to the age at which he/she would complete class 8.	1/6
Health	Child Mortality	Any child has died in the family in the five-year period preceding the survey.	1/6
	Nutrition	Any adult under 70 years of age or any child for whom there is nutritional information is undernourished in terms of weight for age.*	1/6
Living Standard	Electricity	The household has no electricity.	1/18
	Improved Sanitation	The household's sanitation facility is not improved (according to MDG guidelines) or it is improved but shared with other households.**	1/18
	Improved Drinking Water	The household does not have access to improved drinking water (according to MDG guidelines) or safe drinking water is at least a 30-minute walk from home, roundtrip.***	1/18
	Flooring	The household has a dirt, sand, dung, or 'other' (unspecified) type of floor.	1/18
	Cooking Fuel	The household cooks with dung, wood, or charcoal.	1/18
	Assets Ownership	The household does not own more than one of these assets: radio, TV, telephone, bicycle, motorbike, or refrigerator, and does not own a car or truck.	1/18

Note for Table 1:

[†] Data source for age children start school: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Institute for Statistics database, Table 1. Education systems [UIS,

<http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=163>].

*Adults are considered malnourished if their BMI is below 18.5 m/kg². Children are considered malnourished if their z-score of weight-for-age is below minus two standard deviations from the median of the reference population.

**Unless the survey report definitions change, a household is considered to have access to improved sanitation if it has some type of flush toilet or latrine, or ventilated improved pit or composting toilet, provided that they are not shared.

***A household has access to clean drinking water if the water source is any of the following types: piped water, public tap, borehole or pump, protected well, protected spring or rainwater, and it is within 30 minutes' walk (roundtrip).

Source: Alkire and Santos (2010). For details on the rationale behind each indicator, please see Alkire and Santos (2010, 2014). If survey reports use other definitions of 'adequate' sanitation or 'safe' drinking water, we follow the survey reports.

Plus précisément, pour analyser le niveau de pauvreté d'un ménage, l'OPHI détermine s'ils sont défavorisés dans chacun des 10 indicateurs (années de scolarité, fréquentation scolaire des enfants, mortalité infantile, nutrition, électricité, amélioration de l'assainissement, eau potable améliorée, revêtements de sol, combustible de cuisson, propriété des actifs). Les deux indicateurs d'éducation et les deux indicateurs de santé reçoivent chacun une pondération de 1/6 (c'est-à-dire une pondération combinée de 1/3 pour cette dimension). Les 6 indicateurs de niveau de vie reçoivent chacun une pondération de 1/18 pour une pondération combinée de 1/3. Un score de privation pondéré de 33,33% ou plus désigne les ménages comme multidimensionnellement pauvres. Un score de privation pondéré de 50% ou plus identifie les ménages comme gravement pauvres multidimensionnellement. Plus de détails peuvent être trouvés sur http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHIMethNote_44_Summer_2017.pdf

Un score de privation pondéré de 60% ou plus est ce qui constitue la mesure de l'ultra-pauvreté; c'est la définition utilisée dans le Global State of Ultra-Poverty². D'un point de vue pratique, si un ménage connaît l'ultra-pauvreté, c'est qu'il est:

- très gravement défavorisé dans deux des trois dimensions de la pauvreté
- très gravement défavorisé dans l'une des trois dimensions de la pauvreté et gravement défavorisé dans les deux autres.

L'utilisation d'une mesure de la pauvreté multidimensionnelle n'est pas révolutionnaire dans la mesure où même la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, qui sont les sources faisant autorité en matière de mesure monétaire de la pauvreté, reconnaissent la complémentarité de l'approche multidimensionnelle dans leur Rapport de suivi mondial conjoint 2015 -16.

“Pour mettre un terme à la pauvreté extrême pour de bon et promouvoir une prospérité partagée, il faut accorder plus d'attention aux dimensions du développement non liées au revenu. Premièrement, pour «mettre fin à la pauvreté sous toutes ses formes partout», il faut reconnaître que la pauvreté est multidimensionnelle. La pauvreté monétaire s'accompagne généralement d'un accès insuffisant à l'éducation, à la santé, au logement, à l'emploi et à la sécurité personnelle - domaines dans lesquels des améliorations augmenteraient les chances d'échapper à la pauvreté (...) L'objectif de «mettre fin à la pauvreté sous toutes ses formes partout» devrait susciter un intérêt croissant pour la mesure multidimensionnelle de la pauvreté dans le monde. L'ODD1.2 intègre un objectif explicitement multidimensionnel: «D'ici 2030, réduire d'au moins de moitié la proportion d'hommes, de femmes et d'enfants de tous âges vivant dans la pauvreté dans toutes ses dimensions selon les définitions nationales.»”

Aussi, le rapport Atkinson 2017 sur les mesures de la pauvreté, commandé par l'Économiste en chef de la Banque mondiale, et publié avec une préface de lui, recommande-t-il une mesure multidimensionnelle de la pauvreté.

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25141/9781464809613.pdf>

Le Forum Politique de Haut Niveau, la plate-forme centrale des Nations Unies pour le suivi et l'examen du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et des objectifs de développement durable, accorde également de l'importance à la pauvreté multidimensionnelle; il a consacré la plus longue

² www.ultra-poverty.org

séance plénière de la journée d'ouverture du Forum de 2017 à «aborder les multiples dimensions de la pauvreté et des inégalités ».

Et ce nouvel intérêt ne va pas sans de prudentes mises en garde: «même si l'objectif de 2030 de 3% de pauvreté (monétaire) est atteint en moyenne à l'échelle mondiale, de profondes poches de pauvreté multidimensionnelle pourraient bien persister».³

La mesure de la pauvreté aigüe en pratique

[Mesurer la pauvreté extrême](#)

La pauvreté extrême est ce que la communauté internationale a choisi de cibler à travers les objectifs de développement durable. Ces objectifs sont conçus pour façonner ce à quoi ressemblera la planète en 2030 et l'élimination de la pauvreté extrême, définie comme vivre avec un revenu inférieur à 1,90 USD / jour, est le premier d'entre eux.⁴

Les deux organisations clés qui surveillent en étroite collaboration les niveaux de pauvreté extrême dans le monde, la Banque mondiale et le Programme des Nations Unies pour le développement, ont convenu de l'approche suivante:

- Suivre le nombre et le pourcentage de personnes vivant avec 1,90 USD / jour ou moins
- En complément d'information, mesurer des privations plus larges grâce à un indicateur de pauvreté multidimensionnel

Dans son Rapport sur la pauvreté et la prospérité partagée de 2018, la Banque mondiale a conclu ce qui suit⁵:

- La pauvreté extrême a baissé d'environ 1% / an entre 1990 et 2015, passant de 36% à 10% de la population mondiale
- Ce rythme ralentit, et en Afrique subsaharienne, le nombre de personnes vivant dans la pauvreté extrême a en fait augmenté
- Dans le monde, le nombre de personnes en situation de pauvreté extrême s'élève à 736 millions, le niveau le moins élevé de l'histoire.

[Mesurer l'Ultra-Pauvreté](#)

L'ultra-pauvreté est un concept conçu pour identifier les ménages confrontés aux privations les plus sévères en matière de santé, d'éducation et de conditions de vie. En pratique, ce concept correspond aux plus démunis parmi les plus pauvres.

RÉSULTATS et Uplift ont uni leurs efforts à l'automne 2017 pour produire l'Etat mondial de l'ultra-pauvreté (GSUP en anglais), un rapport qui identifie les segments, parmi les foyers vivant dans la

³ <http://pubdocs.worldbank.org/en/503001444058224597/Global-Monitoring-Report-2015.pdf>

⁴ <https://sustainabledevelopment.un.org/>

⁵ <http://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity>

pauvreté extrême, qui sont les plus susceptibles d'être laissés pour compte dans l'effort mondial pour débarrasser le monde de la pauvreté extrême d'ici 2030. Le document a déterminé qu'il y avait 395 millions de personnes vivant dans l'ultra-pauvreté, en utilisant les données et les avancées méthodologiques de l'OPHI.

Une mise à jour par OPHI de ses données et de sa méthodologie au second semestre de 2018 a conduit à un changement significatif des chiffres de l'ultra-pauvreté. Le nombre de personnes dans l'ultra-pauvreté est passé de 395 millions à 341 millions. Sans la croissance démographique (qui augmente automatiquement la population vivant dans l'ultra-pauvreté), le nombre réel de personnes en situation d'ultra-pauvreté aurait été réduit de 70 millions de personnes! Pour plus d'informations, voir les documents suivants sur le site de Solutions à la pauvreté mondiale : Nouveaux développements dans l'analyse de l'ultra-pauvreté et Qui sont les ménages ultra-pauvres?

Pour une analyse plus en profondeur des caractéristiques des populations vivant en situation de pauvreté aigüe, voir le document : Ce que nous savons sur la pauvreté aigüe.

Questions clefs pour l'Apprentissage autodirigé:

A la lecture de ce document, pourquoi est-il important d'être spécifique quant aux définitions de la pauvreté?

Nommez deux manières différentes de mesurer la pauvreté?

Comment mesurer la pauvreté aigüe spécifiquement?

Quelles sont les différences entre les niveaux de pauvreté extrême et ceux d'ultra-pauvreté?