

La pauvreté en Amérique latine : analyse critique de trois études

Julio Boltvinik

Le présent article est une analyse critique de trois approches (adoptées dans trois études récentes) de la pauvreté en Amérique latine : les travaux de la CEPAL (celui que nous appellerons étude CEPAL-PNUD 1990 et celui qui l'a précédé, que nous appellerons étude CEPAL-PNUD-70¹), l'étude de la Banque mondiale (1993) et celle du Projet régional du PNUD pour l'élimination de la pauvreté (1990, 1992a et 1992b ; voir également Beccaria, Boltvinik, Fresneda, Sen

et al., 1992). Ces études sont les trois seules dont on dispose sur l'Amérique latine, qui comportent des données récentes. Elles ont été réalisées par trois instances internationales influentes qui se disputent l'autorité en la matière auprès des gouvernements. La façon dont les gouvernements de la région étudient et abordent le problème de la pauvreté est en effet déterminée de plus en plus par l'attitude de l'une

ou de plusieurs de ces instances. La critique qui suit est exposée dans une perspective essentiellement méthodologique, et présente des conséquences éminemment pratiques.

On trouvera d'abord, sous le titre « Antécédents méthodologiques », une introduction aux méthodes de mesure, avec la description et la critique générales des méthodes du « seuil de pauvreté » et des « besoins essentiels non satisfaits », qui montrent que l'une et l'autre sont partielles et essentiellement complémentaires, de sorte qu'il est souhaitable de les in-

tégrer. Dans une deuxième étape, nous pourrions alors passer à l'analyse critique des méthodes de mesure de la pauvreté appliquées par les trois études précitées, analyse qui constitue la partie centrale du présent essai. Faute de place, nous avons renoncé à proposer une critique détaillée des indicateurs utilisés dans la méthode des besoins essentiels non satisfaits. Nous présentons, pour terminer, une analyse empirique succincte comparant les résultats des

trois études à la lumière du travail critique réalisé dans la section antérieure.

Antécédents méthodologiques

Nous commencerons par une synthèse critique des méthodes du « seuil de pauvreté » (SP) et des « besoins essentiels non satisfaits » (BENS), qui sont les plus utilisées en Amérique latine et qu'on retrouve – seules ou associées – dans

les trois études examinées ici².

Avant toute critique, voyons rapidement en quoi consistent ces méthodes. La première (méthode SP) consiste à comparer le revenu (ou la consommation) par personne, ou par adulte équivalent, d'un ménage à un « seuil de pauvreté » exprimé dans les mêmes termes. Les ménages dont le revenu est inférieur à ce seuil sont considérés comme pauvres, de même que chacune des personnes appartenant à ce ménage. L'élément clé de cette méthode est la définition du seuil de pauvreté. Aux États-Unis

Julio Boltvinik est économiste, enseignant et chercheur au Centre d'études sociologiques du Colegio de México, Camino al Ajusco 20, 01000 Mexico DF. De 1988 à 1991, il a été coordinateur technique et directeur du projet régional du PNUD sur l'élimination de la pauvreté en Amérique latine. Il a publié de nombreux ouvrages et articles sur la pauvreté et les besoins essentiels. Son dernier ouvrage a pour titre *Pobreza y Estratificación Social en México*.

et en Amérique latine, la formule la plus employée pour l'obtenir consiste à définir un « panier de la ménagère » sur le plan alimentaire (CNA : *canasta normativa alimentaria*) dont on multiplie le coût par la réciproque du coefficient d'Engel (pourcentage des dépenses consacré à l'alimentation) pour un groupe de foyers. J'ai appelé cette formule « variante CNA de la méthode du SP ».

La méthode traditionnelle des besoins essentiels non satisfaits (BENS) compare la situation de chaque ménage, en ce qui concerne un ensemble de besoins spécifiques, avec une série de normes exprimant pour chacun de ces besoins le plancher au-dessous duquel il est considéré comme non satisfait. Les ménages dont un ou plusieurs besoins essentiels ne sont pas satisfaits sont considérés comme pauvres, de même que tous leurs membres. Les données critiques d'une telle méthode résident dans le choix des besoins, la définition de chaque plancher est celle de la pauvreté elle-même (par exemple, un besoin non satisfait suffit-il à définir un ménage comme pauvre ?). En Amérique latine, cette méthode est grandement limitée dans les faits par l'information dont on dispose sur les ménages à partir des recensements et des enquêtes. Cependant, les chercheurs ont aussi délimité un sous-ensemble dans l'ensemble des indicateurs disponibles. Ainsi, dans la pratique, les indicateurs utilisés comprennent : l'entassement, les logements inadaptés (du fait de leurs matériaux) ou improvisés, l'absence d'un réseau approprié d'alimentation en eau, l'absence (ou l'insuffisance) de tout-à-l'égout, l'existence d'enfants non scolarisés dans le primaire, auxquels s'ajoute un indicateur indirect des revenus du ménage, associant le niveau d'instruction du chef de famille et le niveau de dépendance économique de celui-ci. On notera que les indicateurs habituellement fournis par les enquêtes et recensements, tels que le niveau d'instruction des membres de la famille ou l'accès à l'électricité, ne sont pas pris en compte.

Le point de départ de l'analyse critique de ces méthodes sera le suivant : *la satisfaction des besoins essentiels d'une personne ou d'un ménage dépend de six sources de bien-être*, qui sont les suivantes : a) le revenu courant ; b) les droits d'accès aux services ou biens publics gratuits (ou subventionnés) ; c) la propriété, ou l'usufruit, d'actifs correspondant à la consommation de base (patrimoine de base accumulé) ;

d) le niveau d'instruction, les connaissances et les compétences, entendus non comme source de revenus, mais comme l'expression de la capacité de comprendre et d'agir ; e) le temps disponible pour l'éducation, les loisirs, le repos, ainsi que les tâches domestiques ; f) enfin, les actifs non essentiels ou la capacité d'endettement du ménage.

Ces sources de bien-être peuvent parfois se substituer l'une à l'autre. Des revenus supérieurs permettent de résoudre l'absence de certains droits d'accès par le recours à des services de santé ou des établissements d'enseignement privés, ou peuvent remplacer la propriété de certains actifs (par la location d'un logement, par exemple). Mais cette substitution n'est pas parfaite : des revenus supplémentaires ne remplacent pas le temps manquant pour l'éducation et les loisirs. Par ailleurs, si l'on ne met pas en place les réseaux nécessaires d'eau et d'égouts, il sera impossible (ou très onéreux) d'accéder à ces services par la voie privée.

La méthode du seuil de pauvreté comme celle des besoins essentiels non satisfaits (telle qu'on l'applique en Amérique latine) présentent une limitation essentielle. La première sous-entend que la satisfaction des besoins essentiels ne dépend que du revenu ou de la consommation privée des ménages. La seconde retient, dans ses applications usuelles, des indicateurs de satisfaction des besoins (si l'on oublie le dernier) liés essentiellement à la propriété de biens de consommation (logement) ou à l'accès aux services publics (eau, égouts, école primaire), laissant implicitement de côté les autres sources de bien-être. Donc la méthode SP omet les sources b) à f) quand elle compare le seuil de pauvreté au revenu du ménage, ou les sources b) à e) si elle le compare à la consommation. La méthode des BENS, dans sa version latino-américaine, omet le revenu courant et les sources d) à f). Autrement dit, les deux méthodes reposent sur une vision partielle de la pauvreté. Dans la mesure où les sources de bien-être considérées diffèrent dans les deux cas, on peut immédiatement conclure que les deux méthodes, loin de s'exclure comme on le pense d'habitude, sont complémentaires.

Il convient de souligner en outre que la méthode des BENS, telle qu'on l'applique actuellement, possède une caractéristique extrêmement gênante. En effet, le nombre de pauvres identifiés n'est pas indépendant du nombre



Bidonville à San Luis, Mexique. Dannemüller / Saba-Rea.

de besoins essentiels considéré. Plus on retient de besoins, plus on trouve de pauvreté.

Les méthodes de mesure de la pauvreté appliquées dans les trois études

La variante CNA de la méthode du seuil de pauvreté utilisée dans l'étude CEPAL-PNUD

J'ai appelé la technique appliquée dans l'étude CEPAL-PNUD (Julio Boltvinik, 1990, 1991, 1992) « variante CNA de la méthode du SP ». La démarche en est la suivante : 1. à partir des régimes d'alimentation mis en évidence par les enquêtes sur les recettes et dépenses des ménages, et d'autre part, des recommandations en matière de nutrition selon l'âge, le poids et la taille, le sexe et l'activité, on définit pour l'individu moyen national (ou pour l'individu moyen de chaque ménage) un « panier de la ménagère » sur le plan alimentaire (*canasta normativa alimentaria*). Ce panier consiste en une liste quantifiée d'aliments répondant, pour cet « individu », à des besoins nutritionnels prédéfinis (généralement en termes de protéines et de calories). Les quantités d'aliments sont ensuite multipliées par les prix payés, en principe, par chaque ménage, mais on utilise dans la pratique un jeu unique de prix (ou un jeu rural et un jeu urbain). On obtient un coût total du panier alimentaire par personne. (On notera que ce coût exclut le prix du combustible et toutes les autres dépenses liées à la préparation et à la consommation des aliments.) Ce coût est interprété comme le *seuil de pauvreté extrême ou d'indigence par personne* ; 2. on divise ensuite ce seuil par le coefficient d'Engel (pourcentage des dépenses du ménage consacré à l'alimentation) pour obtenir ce qu'on appelle le *seuil de pauvreté par personne* ; 3. les deux seuils de pauvreté par personne sont comparés au revenu, également par personne du ménage. Les ménages ayant des revenus inférieurs au seuil de pauvreté sont classés comme pauvres. Ceux qui ont des revenus inférieurs au seuil d'indigence sont considérés comme extrêmement pauvres. Chaque individu d'un ménage est catégorisé comme celui-ci.

Pour montrer que cette méthode mesure, plus que la pauvreté en général, l'insuffisance

alimentaire, il est nécessaire de décrire plus en détail certaines étapes et d'en expliciter les conséquences. Le point crucial est le passage du seuil de « pauvreté extrême » (coût du CNA) au seuil de pauvreté tout court. La première remarque qui s'impose est la très grande précision de la composition du « panier alimentaire », alors que le reste des facteurs de bien-être – dont on ne donne pas même une liste de postes généraux – constitue une sorte de boîte noire, dont nous ne connaissons que le coût total. Autrement dit, une attitude normative est adoptée pour l'alimentation et une attitude empirique pour tous les autres besoins.

À partir des données recensées sur les recettes et les dépenses des ménages, on recherche la catégorie de population de plus faible revenu que ses achats alimentaires situent au-dessus des besoins nutritionnels. Les habitudes alimentaires de ce groupe servent donc de base au calcul du « panier alimentaire ». En outre, on utilise son coefficient d'Engel pour convertir le seuil de pauvreté extrême en seuil de pauvreté³. En ce qui concerne ce groupe, nous savons seulement qu'il satisfait ses besoins nutritionnels, mais nous ignorons tout de sa situation quant à d'autres besoins. Le présupposé implicite de cette méthode, mis au jour par Oscar Altimir (1979, p. 42), est « [...] que les ménages qui se trouvent au-dessus du seuil minimal d'alimentation sont également au-dessus des seuils minimaux des autres besoins essentiels ».

Les travaux de Beccaria et Minujin (1987) en Argentine, de Katzman (1989) à Montevideo et du Projet régional du PNUD sur l'élimination de la pauvreté (1990, 1992) dans de nombreux pays latino-américains ont apporté empiriquement la preuve accablante que ce présupposé est faux (Boltvinik, 1990). En effet, de nombreux ménages ne se trouvant pas au-dessous du seuil de pauvreté ainsi défini – c'est-à-dire capables de satisfaire leurs besoins alimentaires – sont pauvres d'après le critère des besoins essentiels non satisfaits (BENS). Avoir de quoi manger ne signifie pas nécessairement avoir de quoi se loger, avoir de l'eau et envoyer ses enfants à l'école, etc.

Or, la fausseté d'une telle hypothèse ne s'impose pas seulement sur un plan empirique. Elle implique une vision particulière de la satisfaction des besoins essentiels dans laquelle tous les besoins sont considérés simultanément

et où il n'existe pas de variation individuelle dans l'ordre suivi pour les satisfaire. Il suffirait d'examiner un seul de ces besoins pour connaître la situation de tous les autres. La satisfaction, réelle ou potentielle, des besoins alimentaires étant l'une des plus difficiles à observer empiriquement, il serait plus efficace de rechercher si les besoins en matière d'éducation ou de logement sont satisfaits, pour avoir immédiatement une vue d'ensemble de la question. En réalité, comme l'ont constaté Mack et Lansley (1985, p. 170) dans une analyse exhaustive réalisée en Grande-Bretagne, la pauvreté implique « une constante recherche d'équilibre entre différents ensembles de besoins. Or, cette recherche n'aboutit jamais. Il faut prendre des décisions impossibles pour déterminer les besoins qui resteront insatisfaits. Certains se passeront d'éléments essentiels de leur garde-robe pour pouvoir avoir des repas adéquats alors que d'autres se contenteront d'un régime alimentaire monotone pour privilégier des aspects plus visibles de leur niveau de vie. À mesure que ce niveau de vie descend en dessous du minimum, même cette possibilité réduite de choix disparaît ». (C'est moi qui souligne).

Si l'hypothèse qui fonde la méthode du CNA est non seulement empiriquement fautive mais conceptuellement faible, on est en droit de se demander si cette méthode mesure quelque chose. Dans le cas du groupe moyen de référence, dont le régime alimentaire détermine le niveau du panier alimentaire et pour lequel le coefficient d'Engel est utilisé pour transformer le coût de ce panier en seuil de pauvreté, il apparaît évident qu'il revient au même de comparer directement les dépenses alimentaires par personne au coût du panier alimentaire par personne, que de comparer les dépenses totales ou le revenu par personne du ménage au seuil de pauvreté. Mettons les faits en formule. Soit E_r le coefficient moyen d'Engel du groupe de référence retenu. Par définition, ce coefficient sera le suivant :

$$E_r = G_{gr}/G_{tr} ; G_{tr} = G_{gr}/E_r \quad (1)$$

où G_{gr} et G_{tr} désignent respectivement les dépenses alimentaires et les dépenses totales par personne dans le groupe de référence. D'autre part, le seuil de pauvreté est donné par la formule suivante :

$$SP = SPE/E_r \quad (2)$$

où SP et SPE représentent le seuil de pauvreté et le seuil de pauvreté extrême. Or, sont définis comme pauvres tous les ménages dont les dépenses par personne sont inférieures au seuil de pauvreté par personne :

$$G_{tr} < SP \quad (3)$$

Le lecteur aura remarqué que ce postulat est identique, pour le groupe de référence, au postulat : sont pauvres les ménages dont les dépenses alimentaires sont inférieures au seuil de pauvreté extrême par personne :

$$G_{gr} < SPE \quad (4)$$

Il suffit donc de diviser les deux termes de (4) par E_r pour obtenir (3).

Cela démontre également, en passant, ma précédente affirmation sur l'hypothèse d'Altimir : considérer que si les besoins alimentaires sont satisfaits, les autres le sont aussi, équivaut à supposer que le groupe de référence retenu (dont nous savons seulement qu'il satisfait ses besoins alimentaires) n'est pas pauvre. En d'autres termes, il s'agit d'un raisonnement qui tourne en rond (Boltvinik, 1990, p. 38)⁴.

La conclusion à tirer est que la méthode du seuil de pauvreté fondée sur le CNA est une façon de mesurer la pauvreté alimentaire – en identifiant les ménages dont les dépenses en alimentation sont inférieures au CNA – du groupe de référence. Maintenant, qu'en est-il des autres catégories sociales ? Selon la loi d'Engel, les catégories inférieures au groupe de référence consacrent davantage de leurs dépenses à leurs besoins alimentaires, de sorte que dans leur cas, l'inéquation (4) ne peut être ramenée à l'inéquation (3). Or, les faits nous montrent également que si le pourcentage dépensé en alimentation diminue lorsque le revenu augmente, les dépenses alimentaires par personne augmentent en valeur absolue. Donc, nous pouvons être sûrs qu'en moyenne, les ménages qui ont des revenus inférieurs à ceux du groupe de référence dépensent moins que celui-ci par personne pour leur alimentation⁵. Si le groupe de référence était très petit et ses dépenses alimentaires exactement égales au coût du panier alimentaire, on pourrait affirmer que la méthode du CNA permet d'identifier avec une certitude presque absolue la population dont les dépenses alimentaires par personne sont inférieures au coût du panier, population que nous avons caractérisée provisoirement

comme étant en situation de pauvreté alimentaire, et qui correspondrait donc à toutes les catégories inférieures au groupe de référence. Bien que ces conditions ne soient jamais remplies, car les groupes de référence choisis présentent en général un niveau de dépenses alimentaires légèrement supérieur au coût du CNA, et sont habituellement très nombreux (un quart de la population dans l'étude CEPAL-PNUD), la véritable dimension conceptuelle de la méthode du CNA est claire : il s'agit d'une *méthode de mesure de la pauvreté alimentaire*, et c'est en ce sens qu'on peut interpréter les données sur la pauvreté en Amérique latine obtenues par cette méthode⁶. Même en cas d'erreur, dont on ne pourra évaluer l'importance qu'empiriquement, cette erreur est nettement moindre que si l'on interprète les chiffres comme ceux de la pauvreté en général⁷.

Que dire du seuil de pauvreté extrême ? Comme je l'ai déjà indiqué par ailleurs (Boltvinik, 1990 et 1991), la définition de la pauvreté extrême comme la situation des ménages qui, même en consacrant tous leurs revenus à leur alimentation ne pourraient satisfaire leurs besoins alimentaires, est proprement inacceptable. En effet, les aliments ne se consomment pas sans préparation, ce qui exige au minimum un combustible et quelques ustensiles de cuisine. Non, on ne se sert pas dans la marmite avec les doigts ; il faut quelques couverts. Oui, la nudité sur la voie publique est un délit dans tous les pays. Enfin, si l'on ne peut pas payer son transport, on ne peut pas aller travailler. Je ne cite là que les contradictions les plus flagrantes (Boltvinik, 1990, p. 38).

L'évolution des habitudes alimentaires de la population d'Amérique latine depuis quelques décennies va dans le sens d'une consommation accrue d'aliments d'origine animale et d'une diminution de la consommation relative des féculents de base (céréales et légumineuses). Cette évolution est amplement établie par les documents de la Division agricole conjointe CEPAL/FAO (1988). Dans ce contexte et à la lumière des bases nutritionnelles revues par le Comité d'experts FAO/OMS/UNU entre 1971 et 1981, recommandant, de façon générale, une alimentation moins riche en calories et plus riche en protéines, il convient de se demander ce que signifie, du point de vue alimentaire, le fait de se trouver en dessous du seuil de pauvreté du CNA. Tout d'abord, cela n'est pas né-

cessairement synonyme de malnutrition. Une personne, ou une famille, pourrait avoir aujourd'hui un régime alimentaire similaire – compte tenu des corrections apportées aux recommandations nutritionnelles – à la norme qui prévaudrait si le coût des modèles de consommation du milieu social n'avaient pas augmenté : ses besoins nutritionnels seraient pleinement satisfaits, mais au-dessous des normes actuelles impliquant une proportion supérieure de produits d'origine animale. En soutenant, comme je le fais, et comme le fait implicitement l'étude CEPAL-PNUD, que cette personne est en situation de pauvreté alimentaire, j'introduis la notion d'alimentation humaine adaptée aux règles sociales concrètement en vigueur à un moment et en un lieu donné. Dans les cas extrêmes de pauvreté alimentaire, on rencontre sans aucun doute des carences biologiques, une dénutrition, une pauvreté absolue.

Les procédés appliqués par l'étude de la Banque mondiale

La Banque mondiale (1990, 1992) a utilisé pour son étude sur la pauvreté dans le monde un seuil de pauvreté de 370 dollars par personne et par an, et un seuil de pauvreté extrême de 275 dollars, dans les deux cas en parité de pouvoir d'achat (PPA) de 1985. Cette étude comporte un graphique où il apparaît que les seuils de pauvreté *utilisés* dans les pays sont, en général, une fonction positive du revenu par habitant de ces pays. Néanmoins, la Banque mondiale (1990, p. 31) a retenu, dans un but de comparaison internationale, les valeurs mentionnées, « de façon à englober les seuils de pauvreté que l'on a évalués dans des récentes études pour un certain nombre de pays à revenu moyen : Bangladesh, Égypte, Inde, Indonésie, Kenya, Maroc et Tanzanie ».

Dans un travail plus récent, qui est celui que nous discutons ici en détail, la Banque mondiale (1993) se penche sur la répartition du revenu et la pauvreté en Amérique latine pendant la décennie 1980-1990. Voici la démarche suivie pour la partie consacrée à la pauvreté.

1. La banque mondiale établit clairement, dès le titre du chapitre, qu'il s'agit d'une étude sur la *pauvreté absolue*, laquelle est définie

« comme une mesure des individus dont le bien-être est inférieur à un *niveau absolu* ».

2. Ce niveau absolu est défini en termes de revenus, ce qui inscrit cette étude dans la ligne de la méthode du seuil de pauvreté. Ce choix est justifié de la façon suivante : « La plupart des définitions de la pauvreté s'appuient seulement sur le revenu pour hiérarchiser le bien-être, *bien qu'il soit possible de créer des indices pondérés intégrant également des attributs extérieurs au revenu, tels que l'éducation, la santé, l'alimentation et le logement*. Cependant, avec une définition de la pauvreté incluant un nombre croissant de critères, des données incomplètes et non commensurables peuvent affaiblir les comparaisons entre les pays et les régions. *Pour minimiser ces problèmes de comparabilité, le présent rapport définit la pauvreté en termes de revenu par personne des ménages* (Banque mondiale, 1993, p. 51, c'est moi qui souligne). La Banque mondiale reconnaît-elle par là la supériorité d'une méthode intégrée, son seul argument pour ne pas l'appliquer étant celui de la comparabilité ? Il semble que oui, car on lit immédiatement après : « Quoique le choix du seul revenu comme critère unique de mesure du bien-être exclue les autres sources de celui-ci, c'est le facteur individuel le mieux identifiable pour évaluer les niveaux de bien-être dans les enquêtes disponibles sur les ménages en Amérique latine et dans les Caraïbes ».

3. L'étude indique ensuite que « l'approche idéale pour évaluer la pauvreté est de formuler un *panier constant* de biens satisfaisant un ensemble de besoins essentiels en ce qui concerne l'alimentation, le logement, l'habillement, l'éducation et la santé. Le coût de ce panier constitue le seuil de pauvreté » (Banque mondiale, 1993). On découvre naturellement, un paragraphe plus tard, qu'il n'est pas aisé de déterminer un panier constant parce que l'âge, le sexe et l'environnement influent sur les besoins nutritionnels, que les habitudes locales interviennent dans le régime alimentaire retenu et que les prix ne sont pas les mêmes partout. D'où cette conclusion : « Étant donné que tous ces facteurs varient de région en région, *il n'existe pas de seuil de pauvreté définitif reflétant convenablement un même ensemble de besoins minimaux essentiels en tous lieux* »

(Banque mondiale, 1993, c'est moi qui souligne). Autrement dit, cette étude semble reconnaître qu'il ne peut exister de panier constant. La Banque mondiale (1993, p. 53) écarte ainsi les efforts de construction « scientifique » de paniers, efforts vains puisqu'en dernière analyse « *tout seuil de pauvreté reflète un certain degré d'arbitraire dû au fait que la définition de la pauvreté est subjective* » (c'est moi qui souligne). Jusque-là, l'argumentation avancée est donc qu'il est impossible de traduire par un seuil de pauvreté unique (le panier constant) le coût de la satisfaction des mêmes besoins en différents endroits, et que toute définition d'un seuil de pauvreté est arbitraire.

4. La Banque mondiale (1993) poursuit en déclarant que « les données comparées sur la pauvreté présentées dans ce rapport exigent que la ligne de séparation entre pauvres et non pauvres corresponde à un *niveau uniforme de bien-être dans tous les pays*. En d'autres termes, *la valeur monétaire retenue comme "référence" ou seuil de pauvreté doit représenter un même pouvoir d'achat dans ces pays* » (c'est moi qui souligne). Comment peut-on, se demandera le lecteur, définir des pouvoirs d'achat identiques s'il est impossible d'établir des paniers constants ? Dans la comparaison des pouvoirs d'achat des différentes monnaies interviennent également les habitudes locales : un bien de consommation courant dans un pays peut être inconnu dans un autre.

5. Une fois admise l'utilisation d'un seuil de pauvreté et d'un seuil de pauvreté extrême « d'égal pouvoir d'achat » pour tous les pays, voyons comment la Banque mondiale en détermine le niveau. Elle part des seuils de pauvreté de la CEPAL dont nous avons vu précédemment la construction, les convertit en dollars de parité de pouvoir d'achat (PPA) de 1985 et procède à une comparaison entre les pays. Constatant des variations importantes, de 67 dollars PPA au Pérou à 146 en Colombie, elle conclut de façon catégorique : « Cela démontre clairement qu'une analyse de la pauvreté fondée sur ces seuils *ne serait pas comparable entre pays* » (souligné par la Banque mondiale, 1993, p. 54). Or, une telle affirmation, qui prétend infirmer toute la tradition des études sur la pauvreté de la CEPAL (aussi bien l'étude CEPAL-PNUD que CEPAL-70), n'est pas exacte. Il convient de ré-

fléchir sur les conditions requises par une comparaison internationale. Selon Amartya Sen (1981, p. 315), il existe deux types de comparaisons valables : « [...] pour comparer la pauvreté dans deux sociétés, comment trouver une norme des besoins commune, si ces normes varient d'une société à l'autre ? En fait, il y a deux façons de procéder pour ce type de comparaisons entre communautés : l'une consiste à comparer les niveaux de privation dans chaque communauté par rapport à leurs propres normes de besoins minimaux ; l'autre est de comparer les privations des deux communautés sur la base d'une norme minimale donnée, par exemple celle qui prédomine dans l'une des deux ». Le travail CEPAL-PNUD s'apparente davantage à la première méthode, puisqu'il établit les paniers alimentaires de chaque pays, on l'a vu, à partir des régimes alimentaires nationaux : beaucoup de viande en Argentine, beaucoup de tortilla au Mexique. Ce désaveu de l'étude CEPAL-PNUD est pour le moins hâtif de la part de la Banque mondiale, comme nous allons le voir.

À laquelle des deux démarches décrites par Amartya Sen l'étude de la Banque mondiale répond-elle ? À première vue, aucune des deux, puisqu'elle élude la définition de normes : « [...] l'optique adoptée écarte délibérément toute tentative de reformuler une norme fonctionnelle des besoins humains essentiels. On a plutôt cherché à déterminer une valeur unique traduisant un niveau de bien-être applicable uniformément à tous [...] » (Banque mondiale, 1993, p. 53). Le lecteur est en droit de se demander comment, sans définir de normes de pauvreté, on peut déterminer ce qu'est la pauvreté. Comment la Banque mondiale parvient-elle à cette valeur unique ? À partir des chiffres de seuil de pauvreté (CEPAL-PNUD) et de PIB par habitant, tous deux en dollars PPA de 1985, la Banque mondiale opère une régression, sur la base de laquelle elle évalue les SP de sept autres pays (les chiffres de la Colombie, considérés comme trop élevés par la Banque mondiale, n'ont pas été pris en compte dans la régression). Enfin, s'appuyant sur les SP originaux de l'étude CEPAL-PNUD et des sept évalués par elle-même, la Banque mondiale (1993, p. 54) affirme, sans autre justification : « À partir de ces résultats, un seuil de pauvreté uniforme de 60 dollars PPA de 1985 mensuels par personne a été retenu comme seuil national

pour toute la région de l'Amérique latine et des Caraïbes ».

Seuls trois pays, d'après les chiffres de la Banque mondiale, ont un seuil de pauvreté inférieur à 60 dollars, aucun ne figurant dans les données CEPAL-PNUD mais résultant de la régression établie ; il s'agit de la Bolivie, de El Salvador et du Honduras. Admettons pour l'instant la régression. Le lecteur attentif aura noté que les PIB par habitant des données originales – à partir desquelles a été établie la régression – vont de 473 dollars PPA mensuels au Venezuela au chiffre minimal de 147 pour le Guatemala. En revanche, toutes les valeurs estimées se rapportent à des pays dont le PIB par habitant, en dollars PPA, est nettement inférieur, descendant jusqu'à 57 dollars. Il s'agit là d'une application douteuse, car les données de départ nous renseignent sur le lien des variables dans la tranche observée, mais rien n'assure que l'équation reste valable en dehors de cette tranche. La Banque mondiale fixe par ailleurs le seuil de pauvreté extrême à 30 dollars, en suivant, probablement, la règle CEPAL-PNUD qui consiste à diviser par deux le seuil de pauvreté. La méthode, dans son ensemble, est analogue à celle que la Banque mondiale avait utilisée en 1990 pour l'ensemble du monde : elle avait adopté pour le monde les seuils de pauvreté de pays comme l'Égypte ou le Bangladesh, et adopte ici pour l'Amérique latine les seuils estimés, par régression, pour la Bolivie, le Honduras et El Salvador. Cette démarche ne doit pas nous étonner, la Banque mondiale nous ayant prévenus de l'inévitable arbitraire des normes fixées et de l'inutilité des tentatives scientifiques de calcul des paniers.

6. La dernière étape, avant de pouvoir comparer le revenu par personne des ménages au seuil de pauvreté ainsi obtenu par la Banque mondiale, est la correction des revenus recensés pour les rendre cohérents avec les chiffres nationaux. La Banque mondiale simplifie à nouveau la méthodologie de l'étude CEPAL-PNUD et au lieu d'ajuster séparément chaque source de revenu, ménage par ménage, et d'affecter intégralement au groupe de revenus le plus élevé la sous-estimation en intérêts et dividendes – procédés appliqués dans l'étude CEPAL-PNUD –, elle utilise un facteur d'expansion unique par zone rurale et un par zone urbaine. Cette simplification a pour double résultat de minorer la

pauvreté et l'inégalité, puisque les revenus de la propriété et ceux des entreprises sont beaucoup plus sous-estimés que la rémunération des salariés.

Que signifie la pauvreté mesurée par ce *seuil arbitraire* de 60 dollars PPA par personne et par mois ? Pour s'en faire une première idée, il faut savoir que deux dollars de parité de pouvoir d'achat représentaient approximativement, en 1990, dans de nombreux pays d'Amérique latine, un dollar au taux de change. La valeur de ces seuils en monnaie nationale, fournie par la Banque, donnera une indication plus précise. Pour que l'évaluation soit complète, il faudrait analyser la situation dans chaque pays. Faute de place, nous nous limiterons à l'exemple du Mexique : le seuil de pauvreté de 60 dollars (PPA de 1985) équivaut à un revenu mensuel, en pesos courants de juin-août 1989, de 75 600 pesos par personne. Pour une famille de cinq personnes, il faudrait donc 378 000 pesos par mois, ce qui correspond à 41,3 jours de salaire minimal dans le district fédéral. Autrement dit, si dans le ménage moyen de 4,93 personnes (source : Enquête sur les revenus et dépenses nationales, ENIGH-89), la 1,63 personne qui travaille le faisait pour un salaire minimal, ce ménage disposerait d'un revenu de 448 000 pesos, soit presque 20 % de plus que le seuil de pauvreté et 2,4 fois le seuil de pauvreté extrême, seuils fixés par la Banque mondiale. Ainsi, selon les normes de la Banque mondiale, au niveau moyen de participation à la population active et avec des salaires minimaux, la famille mexicaine de dimension moyenne n'était pas pauvre en 1989. La 1,63 personne au travail aurait pu toucher la moitié du salaire minimal sans atteindre le seuil de pauvreté extrême. Or, les salaires minimaux valaient à peu près, en 1989, la moitié de ce qu'ils étaient pendant la période 1976-1981, c'est-à-dire qu'à cette période, notre famille se trouvait 2,4 fois au-dessus du seuil de pauvreté et 4,8 fois au-dessus du seuil de pauvreté extrême.

Si l'on reprend le panier CNSE (*canasta normativa de satisfactoras esenciales*) que j'ai utilisé dans le cadre des travaux du COPLAMAR (Boltvinik, 1984), le seuil de pauvreté de la Banque représente 28,9 % du coût de ce panier et le seuil de pauvreté extrême 14,5 %. Le SPE de la Banque mondiale ne permet pas d'obtenir le panier alimentaire défini par le COPLAMAR

(1983) : il ne représente que 76,4 % de son coût, et 54 % seulement du coût du panier CEPAL-PNUD. Donc, le seuil de pauvreté extrême de la Banque mondiale ne représente que 41,2 % de celui de la CEPAL. Le seuil de pauvreté de la Banque mondiale, qui est le double de son seuil de pauvreté extrême, permet d'obtenir 82,4 % du panier alimentaire défini dans l'étude CEPAL-PNUD à condition de consacrer la totalité du revenu disponible à l'alimentation. Le seuil de pauvreté de la Banque mondiale est inférieur au seuil de pauvreté extrême CEPAL-PNUD. Qu'est-ce alors que la pauvreté mesurée par la Banque mondiale ? Si le seuil de pauvreté CEPAL-PNUD mesure la pauvreté alimentaire, telle que nous l'avons définie, et si nous avons rejeté comme incohérent son seuil de pauvreté extrême, que peut mesurer un seuil de pauvreté qui est inférieur à la moitié de celui de la CEPAL et inférieur à son seuil de pauvreté extrême ?

Considérons maintenant l'énorme diversité des régimes alimentaires acceptables d'un point de vue nutritionnel. Le coût du panier alimentaire COPLAMAR 1 est égal à 54 % du panier CEPAL-PNUD (Boltvinik, 1992). Ce panier, il faut le préciser, ne comporte que 34 aliments, n'inclut aucune boisson ni aucun produit laitier (à l'exception du lait) et exclut les aliments consommés à l'extérieur du foyer. Le seuil de pauvreté de la Banque mondiale est égal à 152,7 % du coût de ce panier, ce qui signifie que des ménages consacrant 65,5 % de leur revenu à des aliments crus pourraient acquérir le panier COPLAMAR 1. À l'échelon national, selon l'enquête officielle sur les recettes et dépenses de 1989 (ENIGH-89), les dépenses alimentaires – y compris la nourriture consommée au dehors – représentent 32,3 % du total des dépenses des ménages (en numéraire et en nature). Par déciles, l'ENIGH-89 ne permet d'analyser que le coefficient d'Engel des dépenses en numéraire. Ce coefficient est de 56,3 % pour le premier décile (le plus pauvre), 52 % pour le deuxième, et ainsi de suite en diminuant. En fait, le seuil de pauvreté de la Banque mondiale ne mesure même pas la pauvreté alimentaire, même en retenant un panier alimentaire beaucoup moins cher et plus restreint que celui de l'étude CEPAL-PNUD.

On peut, bien sûr, définir des paniers encore moins chers que le COPLAMAR 1. Ce panier est établi sur la base des habitudes alimentaires

du cinquième décile de l'enquête nationale sur les recettes et dépenses de 1977. Ce serait trop cher pour la Banque mondiale, selon laquelle (1990, p. 31, c'est moi qui souligne) « *le coût du minimum de calories à absorber [...] peut se calculer en considérant le prix des aliments dont se nourrissent les pauvres* ». On notera d'abord que, pour la Banque mondiale, les besoins nutritionnels se réduisent à des quantités de calories, à l'encontre de toutes les recommandations FAO/OMS/UNU. La seconde remarque concerne les aliments consommés par les pauvres : si l'on prend l'expression à la lettre, ces aliments pourraient se résumer, au Mexique, au piment, à la tortilla, aux haricots et au sel. Dans le régime alimentaire du premier décile, celui des pauvres selon l'ENIGH, 15,4 % seulement des dépenses alimentaires totales sont consacrés aux achats de viande, contre 34 % pour le panier alimentaire COPLAMAR 1. Dans ces conditions, on peut voir dans le seuil de pauvreté de la Banque mondiale un seuil de dénutrition ou de survie physique. Si l'on abaisse le coût du panier alimentaire au-dessous du niveau COPLAMAR 1, le seuil de pauvreté de la Banque mondiale pourrait permettre à une personne disposant de ce niveau de revenu, compte tenu de son coefficient d'Engel, d'accéder à ce régime alimentaire de pauvre pour couvrir ses besoins *caloriques*. En dessous de ce niveau de revenu, comme il est presque impossible de trouver des aliments meilleur marché, la réduction de la consommation alimentaire équivaldrait à une insuffisance calorique. Or, certaines dépenses non alimentaires sont fixes et très difficiles à réduire. Si les autres besoins se situent, avec le seuil CEPAL-PNUD, sur une frontière incertaine, *on peut affirmer sans risque d'erreur qu'avec le seuil de la Banque mondiale, tous les autres besoins restent insatisfaits*. Naturellement, le seuil de pauvreté extrême de la Banque mondiale n'a aucun sens. D'après ce qu'on vient de voir, les personnes ayant ce niveau de revenus sont, d'un point de vue technique, forcément mortes. Par conséquent, si les données de la Banque mondiale sur la pauvreté en Amérique latine doivent servir à quelque chose, c'est à signaler la population dont la survie est en danger. Quant aux données sur la pauvreté extrême, elles sont purement et simplement à oublier.

Sous l'excuse que les normes de pauvreté sont arbitraires, la Banque mondiale fixe des

seuils de pauvreté totalement abstraits, sans lien avec les besoins humains, correspondant, dans le cas du Mexique, à la stricte limite de la survie physique. Les seuils de pauvreté extrême ne correspondent, eux, à aucun niveau de vie existant : ils sont bien en deçà. Dans le cadre de l'étude scientifique de la pauvreté, les normes ne sont pas arbitraires ; elles sont imposées par la société. L'une des difficultés en matière de pauvreté – et l'un des objets d'analyse les plus importants dans ce domaine – est justement le processus social de détermination et de formulation, pas toujours explicite, de ces normes. L'une des tâches essentielles de la recherche sur la pauvreté est de les connaître, de les systématiser et de les appliquer. La Banque mondiale se dérobe à cette tâche, puisqu'elle estime, comme nous l'avons vu, qu'on a gaspillé trop d'efforts à construire scientifiquement des paniers de base, alors que la définition de la pauvreté est, selon elle, subjective.

La méthode SP-BENS du Projet régional du PNUD pour l'élimination de la pauvreté

La méthode utilisée par le Projet régional du PNUD pour l'élimination de la pauvreté (ci-après le Projet) s'inscrit dans la ligne d'analyse proposée par Beccaria et Minujin (1987) puis Kaztman (1989), suivant une conception indiquée par moi-même (Boltvinik, 1989, 1990) pour la première fois, puisqu'il était nouveau d'associer dans une même méthode le critère des besoins essentiels non satisfaits (BENS) et celui du seuil de pauvreté. Le Projet s'est donc attaché à mesurer la pauvreté par la méthode que nous appellerons SP-BENS dans divers pays d'Amérique latine, et a établi, en 1986, une estimation pour l'ensemble de cette région, ainsi que des projections pour 1990, 1995 et 2000. Voyons maintenant ce qu'est cette méthode et faisons son analyse critique.

La méthode SP-BENS consiste en l'utilisation simultanée et non critique, d'une part de la méthode du seuil de pauvreté telle qu'on l'applique en Amérique latine, c'est-à-dire dans sa variante CNA (*canasta normativa alimentaria*) exposée et critiquée ici en détail – variante retenue dans l'étude CEPAL-PNUD –, et d'autre part de la méthode des BENS dont le prototype est fourni par *La Pobreza en Argentina* (INDEC, 1986). Pour distinguer cette méthode BENS de la version améliorée que j'ai développée (Bolt-

vinik, 1992a) en tant que composante de la « méthode de mesure intégrée de la pauvreté » (MMIP), je la désigne dans ce travail comme « méthode traditionnelle des BENS ».

Le critère de pauvreté adopté dans la méthode SP-BENS est le suivant : sont considérés comme pauvres tous les ménages (et leurs membres) dont le revenu par personne est inférieur au seuil de pauvreté par personne et/ou dont un ou plusieurs besoins essentiels ne sont pas satisfaits. Autrement dit, sont pauvres les ménages qui se trouvent à l'intersection des deux ensembles. Le nombre de pauvres ainsi calculé est, dans n'importe quel pays, plus important, parfois beaucoup plus, qu'avec l'une ou l'autre des deux méthodes employées seules. La combinaison de ces deux méthodes permet en effet de distinguer quatre catégories : a) les pauvres selon les deux méthodes (à l'intersection des deux ensembles) ; b) les personnes pauvres selon le SP et non pauvres d'après les BENS ; c) les pauvres selon les BENS mais non-pauvres d'après le SP ; d) les non-pauvres quelle que soit la méthode.

L'analyse des résultats des premiers travaux (Boltvinik, 1990b) autorise les conclusions suivantes : a) l'incidence de la pauvreté par les BENS présente une tendance systématique à la baisse ; b) l'incidence de la pauvreté selon le SP est variable, suivant les hauts et les bas de l'économie ; c) en ce qui concerne les ménages définis comme pauvres par les deux méthodes, la correspondance est en général très faible : un tiers à Montevideo, moins d'un quart pour Buenos Aires, 40 % dans le Pérou urbain, mais plus des trois quarts dans le Pérou rural ; d) les pauvres par les BENS ont davantage de probabilité de devenir pauvres également selon le SP que le contraire.

Une critique de la méthode SP-BENS se décomposera en : a) analyse critique des deux méthodes partielles qui l'intègrent ; b) discussion sur la façon dont s'opère cette intégration ; c) discussion du critère de pauvreté. J'ai exposé à la section précédente une critique globale des méthodes du seuil de pauvreté et des besoins essentiels non satisfaits, ainsi qu'une critique spécifique de la variante CNA de la première, appliquée pratiquement par tous les auteurs utilisant la méthode SP-BENS. Il reste donc à évaluer en termes critiques la méthode des BENS, ce qui sera fait un peu plus loin. Abordons immédiatement les deux autres points.

Les deux méthodes s'intègrent simplement en s'appliquant au même ensemble de ménages ; puis on applique le critère de pauvreté décrit plus haut. Il s'agit donc d'une intégration mécanique, l'existence éventuelle de redondances n'étant pas même analysée. L'une d'elles est évidente : l'indicateur indirect de revenus BENS (composé du niveau d'instruction du chef de famille et du taux de dépendance économique de celui-ci double l'indicateur de revenus SP. Un autre signe du caractère mécanique de cette intégration réside dans le fait que le seuil de pauvreté n'est l'objet d'aucune révision, alors que certains postes identifiés par les BENS ne demandent peut-être pas de vérification par le SP (par exemple le logement).

Il n'est pas évident qu'on doive considérer un ménage comme pauvre si l'un de ses besoins n'est pas satisfait ou s'il se trouve en dessous du seuil de pauvreté. J'ai déjà exploré systématiquement cette question (Boltvinik, 1992a). À l'intersection des deux ensembles, il ne peut y avoir de doute. Seuls les cas de pauvreté partiels (selon l'une des méthodes mais non selon l'autre) laissent place au doute. Il suffit, pour s'en rendre compte, de prendre un cas extrême de non-pauvreté. Dans un ménage non pauvre, millionnaire même par ses revenus, la présence d'un BENS, par exemple l'existence d'un enfant non scolarisé, n'est pas synonyme de pauvreté. De même, la pauvreté sur le plan des revenus – surtout sur une période de référence courte et si la variable retenue est le revenu et non la consommation – ne signifie pas nécessairement qu'on se trouve devant un ménage pauvre. Une famille riche peut vivre bien pendant des années en « mangeant ses économies », avec des revenus nuls.

Critique de la méthode traditionnelle des BENS

Cette méthode a été décrite dans ses grandes lignes dans la deuxième section. La démarche suivie peut être décrite comme suit. Les indicateurs utilisés sont des indicateurs de carence (p) ; chacun est noté 1 si le besoin n'est pas satisfait, ou 0 s'il est satisfait, selon un système purement binaire. *Le critère de pauvreté* est donc le suivant : est pauvre tout ménage dont la somme des notes des différents indicateurs est égale ou supérieure à 1 ; est très pauvre le ménage pour lequel cette somme est égale ou supérieure à 2. Soient les formules :

$P_j = (\sum p_{ij}) \geq 1$ critère de pauvreté (5)

$P_j = (\sum p_{ij}) \geq 2$ critère de pauvreté extrême (6)

où les indices i et j correspondent à l'indicateur i du ménage j . La note finale, qui est l'indice de privation du ménage j , désigné par P_j , est égale à la somme de l'ensemble des indicateurs P_{ij} , dont chacun exprime la valeur obtenue (0 ou 1) par le ménage j pour l'indicateur i .

Quels que soient les indicateurs utilisés, cette méthode présente deux grands inconvénients :

1. *La proportion de ménages pauvres et très pauvres n'est pas indépendante du nombre d'indicateurs utilisés.* Comme on l'a déjà souligné, plus on utilise d'indicateurs, plus on trouve de ménages pauvres et très pauvres. En effet, aucun ménage ne cesse d'être pauvre lorsqu'on ajoute un nouvel indicateur ; au contraire, certains peuvent alors le devenir⁸ ;
2. *De façon générale, cette méthode ne permet pas de connaître le degré de gravité de pauvreté.* Il est possible de distinguer, au niveau de chaque ménage, entre pauvreté et pauvreté extrême (c'est-à-dire entre deux degrés de gravité de la pauvreté), mais on n'a pas de moyen de définir la gravité de la pauvreté ni à l'échelle d'un ménage ni à celle de la société, alors que la méthode du seuil de pauvreté le permet.

L'étude de la pauvreté exige deux préalables : identifier ce qu'est la pauvreté (en répondant à la question : qui est pauvre et combien y a-t-il de pauvres ?), et en mesurer la gravité. En identifiant simplement qui est pauvre, en calculant le pourcentage de pauvres dans la population totale, selon la formule classique $H = q/n$, où q est le nombre de pauvres et n la population totale, on ne dit rien, ainsi que l'a souligné Amartya Sen (1992), de la gravité de cet état de pauvreté. On met sur le même plan ceux qui sont juste en deçà des limites et ceux qui se trouvent très en dessous, dans une misère aiguë. Ainsi, on peut priver d'un service un individu pauvre et en faire bénéficier un non-pauvre sans modifier H , alors que la pauvreté a manifestement augmenté. D'où l'importance de connaître la gravité de la pauvreté (I), car elle permettra de traduire cette augmentation.

Les équations (5) et (6) montrent clairement que la méthode appliquée d'ordinaire

laisse passer deux chances de s'approcher d'une mesure de la gravité de la pauvreté. La première façon consisterait à ouvrir la seconde catégorie, en identifiant la population qui présente 3, 4 ou plus (n) besoins non satisfaits, et en déterminant ainsi n degrés de gravité de la pauvreté. La deuxième possibilité est écartée par le choix d'un système binaire qui affecte la valeur 1 dès lors qu'un besoin n'est pas satisfait, effaçant ainsi les gradations que la variable originale permet souvent d'identifier. Prenons l'exemple de la scolarisation des enfants. Il est évident que la situation d'un enfant de 10 ans qui ne va pas à l'école et n'y est jamais allé est plus grave que celle d'un autre enfant du même âge qui n'y va pas non plus mais a réussi trois années scolaires. Or, cette information est fournie par les recensements de population.

En Amérique latine, onze pays au moins ont établi des cartes de la pauvreté reposant sur la méthode des besoins essentiels non satisfaits (pour une synthèse des résultats, voir le Projet régional du PNUD pour l'élimination de la pauvreté, 1992, et Beccaria, Boltvinik, Fresneda, Sen *et al.*, 1992). Presque tous ont utilisé le même groupe d'indicateurs de BENS, avec toutefois quelques différences.

Compte tenu des limites du présent article, nous n'entrerons pas ici dans une critique de chacun des indicateurs de BENS couramment utilisés (cette critique a déjà été faite dans Boltvinik, 1992b).

L'importance de la pauvreté en Amérique latine : Trois versions

Nous donnons, au tableau 1, les chiffres de la pauvreté en Amérique latine selon les trois études. La première chose qui saute aux yeux est la grande diversité de ces chiffres. Alors que la Banque mondiale identifie comme pauvre moins du tiers de la population latino-américaine (31,5 % en 1989), l'étude CEPAL-PNUD situe son importance à un peu moins de la moitié (47 % en 1990), et le Projet à plus de 60 % (61,8 % en 1990). Ce dernier pourcentage atteint presque le double de celui donné par la Banque mondiale. En termes absolus, le chiffre minimal, celui de cette institution, représente 133 millions de personnes. Le pourcentage intermédiaire, de source CEPAL-PNUD, correspond

TABLEAU 1. Chiffres de la pauvreté selon les trois études.

| Année | CEPAL-PNUD | | Banque mondiale | | Projet | |
|-------|------------|----------|-----------------|---------------------|--------|---------|
| | | SP (CNA) | | SP = 60 dollars ppa | | SP-BENS |
| 1970 | 47 % | 130 M | | | | |
| 1980 | 41 % | 144 M | 26,5 % | 91 M | | |
| 1986 | 43,5 % | 175 M | | | 61,5 % | 248 M |
| 1989 | | | 31,5 % | 133 M | | |
| 1990 | 47* | 203 M | | | 61,8 % | 271 M |
| 2000 | 44* | 232 M | | | 56,0 % | 296 M |
| augm. | 70-80 | 14 M | 80-89 | 42 M | | |
| | 80-90 | 59 M | | | | |
| augm. | 70-80 | 18,4 % | 80-89 | 54 % | | |
| marg. | 80-90 | 70,2 % | | | | |

* Projections du Projet.

à 203 millions de personnes, et le plus haut, celui du Projet, à 271 millions. Une différence de plus de 130 millions sépare les deux extrêmes. Le chiffre intermédiaire CEPAL-PNUD se trouve presque exactement à mi-chemin. Comme nous l'avons dit, le chiffre de la Banque mondiale peut s'interpréter comme un seuil de survie physique (ou de pauvreté alimentaire absolue) et le chiffre CEPAL-PNUD comme un seuil de pauvreté alimentaire relative. Le chiffre du Projet s'approcherait davantage d'une image globale de la pauvreté, en dépit, comme nous l'avons signalé, de l'existence de facteurs de sous-estimation (la conception limitée qui sert de base à la construction du seuil de pauvreté et le peu d'exigence relativement à certains indicateurs de BENS) ou de surestimation (le critère de pauvreté fondé sur la réunion des deux ensembles) ; pour en tirer un bilan, il faudra attendre que le travail empirique réalisé dans le cadre de la MMIP soit plus avancé.

L'étude de la Banque mondiale comme l'étude CEPAL-PNUD montrent l'évolution du taux de pauvreté relevée dans les années quatre-vingt. Malgré des concepts de pauvreté très différents (que traduisent les seuils de pauvreté dissemblables appliqués) et, par suite, des chiffres très contrastés, ces études se rejoignent tragiquement sur un point : la forte augmentation de la pauvreté durant cette décennie perdue. La proportion de personnes en situation

de pauvreté alimentaire relative est passée, selon les données CEPAL-PNUD, de 41 % en 1980 à 47 % en 1990 (une augmentation de 6 points qui représente environ 15 % de plus par rapport au pourcentage initial), c'est-à-dire qu'elle est revenue au niveau de 1970. La proportion de personnes en situation de pauvreté alimentaire absolue, selon la Banque mondiale, est passée de 26,5 à 31,5 % (soit une augmentation de 5 points, représentant 19 % de plus que le niveau de départ). Dans les deux cas, la hausse en pourcentage est considérable ; elle est plus importante, en termes relatifs, pour la Banque mondiale, d'autant plus que la période de référence n'est que de 9 ans au lieu de 10 dans l'étude CEPAL-PNUD. En termes absolus, le nombre de personnes en situation de pauvreté alimentaire relative a augmenté de 59 millions, alors que le nombre de cas de pauvreté alimentaire absolue aurait augmenté de 42 millions. En rapportant ces augmentations à la croissance démographique de cette période, nous obtenons l'accroissement marginal de la pauvreté, c'est-à-dire la proportion de pauvres dans le total des habitants qui sont venus s'ajouter à la population initiale. Cet accroissement marginal est de 70,2 % et 54 % selon qu'il s'agit de pauvreté alimentaire relative ou absolue, ce qui montre bien la gravité de l'évolution. Rapportés à la moyenne de 1980, ces chiffres confirment encore une fois que la paupérisation a

TABLEAU 2. Analyse comparée des estimations de pauvreté CEPAL-PNUD et Banque mondiale et des estimations de sous-consommation alimentaire et de nutrition FAO/CEPAL (%).

| Pays | FAO/CEPAL dénutrition | FAO/CEPAL sous-consommation alimentaire | Pauvreté CEPAL/PNUD | Pauvreté Banque mondiale |
|-----------------|--------------------------|---|------------------------|-----------------------------|
| Argentine | 5,6 (82) | 17,9 | 10,0 (80) | 3,0 (BA80) |
| Brésil | 24,2 (84) | 46,0 | 45,0 (79,87) | 34,1 (79) |
| Chili | 12,5 (82) | 35,2 | 44,0 (89) | non fourni |
| Colombie | 24,8 (82) | 48,0 | 42,0 (80) | 13,0 (U80) |
| Guatemala | 38,7 (80) | 62,9 | 71,0 (80) | 66,4 (87) |
| Honduras | 41,3 (82) | 64,4 | non fourni | 48,7 (U86) |
| Mexique | 25,5 (77) | 43,3 | 40,0 (77) | 16,6 (84) |
| Panama | 13,1 (82) | 48,4 | 42,0 (42) | 27,9 (79) |
| Pérou | 40,5 (78) | 61,8 | 53,0 (79) | 31,1 (L85) |
| Venezuela | 12,7 (82) | 37,5 | 25,0 (81) | 4,0 (81) |
| Amérique latine | 16,0 (1980*) | 44,0** | 41,0 (80) | 26,5 (80) |

* Enquête mondiale FAO sur l'alimentation

** Moyenne pondérée des 10 pays.

été plus accélérée selon l'étude de la Banque mondiale que selon l'étude CEPAL-PNUD : le rapport est de 2,04 dans le premier cas et de 1,72 dans le second. Si l'on voulait considérer ces deux études comme rigoureuses – ce qui est moins inexact pour le travail CEPAL-PNUD que pour celui de la Banque mondiale – et prendre leurs résultats pour le reflet exact des faits, on devrait conclure que le processus de paupérisation des années quatre-vingt a été plus accéléré dans les couches de population les plus pauvres.

L'interprétation des études CEPAL-PNUD et de la Banque mondiale peut être mise à l'épreuve des faits grâce à la comparaison avec les résultats d'un travail conjoint FAO/CEPAL (tableau 2). La lecture de ce tableau n'est pas évidente ; les variations sont importantes de pays à pays, car deux dimensions au moins échappent au contrôle. La première est l'année des observations, qui ne coïncide pas toujours, l'autre est la couverture (urbaine, nationale ou métropolitaine) des chiffres de la Banque mondiale (dans l'étude CEPAL-PNUD, le problème a été résolu dans plusieurs pays par des estimations, de sorte que les résultats présentés sont toujours nationaux). Malgré ces difficultés, on appréciera la forte similitude des estimations (toutes deux pour 1980) et la sous-consom-

mation alimentaire par l'étude FAO/CEPAL et de la pauvreté par l'étude CEPAL-PNUD (44 et 41 %), ce qui confirmerait que la méthode du CNA mesure bien une pauvreté alimentaire. Si l'on compare individuellement ces deux estimations concernant les pays pour lesquels on dispose de la même année ou d'une année proche, l'interprétation se trouve confortée en ce sens (Brésil, 46 % contre 45 % ; Colombie, 48 % contre 42 % ; Guatemala, 63 % contre 71 % ; Mexique, 43,3 % contre 40 %, etc.).

Pour les raisons évoquées, la comparaison est plus difficile avec les données de la Banque mondiale. Néanmoins, il est clair que le pourcentage de pauvreté global calculé par la Banque mondiale pour l'Amérique latine en 1980 est plus proche de l'estimation de dénutrition FAO/CEPAL que de l'estimation de sous-consommation alimentaire de même source. D'autre part, il est évident que dans plusieurs pays, l'estimation de la Banque mondiale est bien inférieure au pourcentage de dénutrition FAO/CEPAL.

Ces résultats confirment de façon générale les conclusions tirées de l'analyse critique des méthodes employées : c'est la pauvreté alimentaire que mesure la méthode du CNA, et c'est la pauvreté alimentaire absolue (seuil de survie

physique) que mesure la méthode de la Banque mondiale.

Bien que cette considération sorte des limites du présent travail, essentiellement méthodologique dans son propos, il est clair que le concept de pauvreté retenu conditionne non seulement les résultats obtenus mais aussi l'attitude adoptée devant le problème, ainsi que les solutions choisies. Quand on cherche à identifier les personnes qui meurent littéralement de faim ou en courent le risque, il est évident que ce peut être pour prévoir les mesures d'aide qui permettront d'écarter ce danger. Comme on l'a vu, les politiques clés telles que les mesures salariales ne sont pas mises en question par l'optique de la Banque mondiale, ni les politiques économiques mises en pratique dans tous les pays sous les pressions et la contrainte de

cette institution et du FMI. Il s'agit d'éviter les conséquences sociales les plus désagréables de la pauvreté, telles que les disettes. Par contre, s'il est question d'évaluer le modèle de développement du point de vue de sa capacité de répartir largement les profits et d'offrir à chacun la possibilité de vivre dignement en cette fin du XX^e siècle, il est évident qu'il faut identifier toutes les carences, comme dans la méthode combinée du seuil de pauvreté et des besoins essentiels non satisfaits, et que cette approche conduit à questionner en profondeur le modèle de développement adopté. Ne serait-ce que parce qu'il est impossible de choisir l'assistanat pour la moitié des habitants d'un pays⁹.

Traduit de l'espagnol

Notes

1. Sur les résultats de la dernière étude, voir CEPAL-PNUD (1990 et 1992) et Beccaria, Boltvinik, Fresneda, Sen *et al.* (1992). Sur la plus ancienne, voir essentiellement Altimir (1979).

2. Les lecteurs intéressés par une critique complète et une description plus détaillée de ces méthodes pourront consulter Boltvinik (1991).

3. L'utilisation du coefficient d'Engel décrite ici n'est qu'un des exemples possibles. On utilise aussi le coefficient moyen d'Engel de l'ensemble de la population, ou des catégories les plus pauvres. On trouvera la description et la critique de ces différents choix dans Lidia Barreiros, 1987, 1992.

4. Beccaria et Minujin (1991, p. 6) remarquent : « Boltvinik (1990) a déjà signalé l'incohérence logique de cette méthode, qui suppose qu'avant même d'identifier qui est pauvre, on sache qui ne l'est pas. C'est en effet à partir de l'observation du comportement d'un groupe ne

faisant pas partie des pauvres qu'on calcule le coefficient d'Engel, critère de détermination de la pauvreté ».

5. À des niveaux de pauvreté très accentués, on a cependant observé que le coefficient d'Engel (quand le revenu augmente) commence par augmenter avant de se mettre à diminuer. Toutefois, si les observations sont effectuées au niveau des déciles en Amérique latine, ce phénomène n'est pas sensible, car il n'apparaît qu'en deçà du premier décile. Le critère essentiel de ce travail, consistant à considérer que le coefficient d'Engel est plus élevé dans les catégories de population inférieures à la catégorie de référence alors que le montant absolu des dépenses alimentaires est plus faible, est donc correct. (Voir Barreiros, 1992, p. 368).

6. Lidia Barreiros (1992, p. 368) donne une interprétation analogue : « le seuil de pauvreté peut donc être interprété comme le niveau des dépenses totales de consommation par personne, qui

permet au ménage d'assurer à ses membres une alimentation appropriée, en offrant d'autres possibilités de consommation de base, que reflète le coefficient d'Engel ». On notera que l'auteur n'emploie le terme « approprié » que pour la consommation alimentaire et non pour les autres besoins.

7. Il est regrettable que l'étude CEPAL-70 (cf. Altimir, 1979) retienne arbitrairement un même coefficient d'Engel (0,5) pour tous les pays, bien que les données recueillies prouvent l'existence d'une grande variabilité. L'étude CEPAL-PNUD (1990, 1992) est doublement arbitraire en reprenant le coefficient de l'étude CEPAL-70 pour tous les pays, contrairement, ici aussi, à l'évidence. De tels choix arbitraires nuisent à la clarté des données empiriques, même si la conceptualisation reste claire.

8. On peut en donner un exemple concret avec les calculs de Larrea (1990) pour l'Équateur. Cet auteur détermine la population urbaine pauvre du pays par la méthode

des BENS avec les indicateurs habituels, puis en leur ajoutant la dénutrition infantile et l'analphabétisme des plus de douze ans. Dans le premier cas, 37,5 % des ménages sont identifiés comme pauvres par la méthode des BENS ; dans le second, leur proportion passe à 50,1 %.

9. L'analyse des politiques de lutte contre la pauvreté proposées par les trois institutions est complémentaire de celle de leurs méthodes de mesure du phénomène. La place manque malheureusement dans un tel article pour le faire. Je prépare actuellement une analyse comparée des matériaux de ces trois sources. L'étude de la CEPAL

est disponible dans la série de publications *Transformación Productiva con Equidad* (1990, 1991, 1991a). Celles de la Banque mondiale ont été publiées par cette institution (1990) et dans l'ouvrage *Handbook for Poverty Alleviation*. L'étude du Projet du PNUD figure dans *Desarrollo sin Pobreza* (1980) et sa version actualisée (1992).

Références

ALTIMIR, Oscar. 1979. *La Dimensión de la Pobreza en América Latina*. Cuadernos de la CEPAL, n° 27, Santiago du Chili.

BANQUE MONDIALE. 1990 et 1992. *La pauvreté. Rapport sur le développement dans le monde 1990*. Banque mondiale, Washington, DC. L'essentiel du chapitre 2 a été reproduit dans *Comercio exterior*, vol. 42, n° 4, avril 1992.

-. 1993. *Poverty and Income Distribution in latin America. The Story of the 1980s*. Banque mondiale, Washington, DC.

BARREIROS, Lidia. 1987 et 1992. « La pobreza y los patrones de consumo de los hogares ». Chapitre 11, dans : Barreiros, Lidia ; Kouwenaar, Arend ; Teekens, Rudolf ; Rob Vos, Ecuador. *Teoría y Diseño de Políticas para la Satisfacción de las Necesidades Básicas*. Institut d'études sociales de La Haye, Organisation internationale du travail, n° 4, avril 1992.

BECCARIA, Luis ; MINUJIN, Alberto. 1987. « Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza ». *Documento de Trabajo n° 6*. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Buenos Aires, 1987.

-. ; -. 1991. « Sobre la medición de la Pobreza : Enseñanzas a partir de la Experiencia Argentina ». *Documento de Trabajo n° 8*. UNICEF Argentine, novembre.

-. ; BOLTVINIK, Julio ; FRESNEDA, Oscar ; SEN, Amartya et al. 1992. *América Latina : El Reto de la Pobreza*. Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, PNUD, Bogotá.

BOLTVINIK, Julio. 1984. « Satisfacción desigual de las necesidades esenciales en México ». Dans : Cordera, Rolando ; Tello, Carlos (dir. publ.). *La Desigualdad en México*. Siglo XXI editores, Mexico, DF, pp. 17-64.

-. 1990. *Pobreza y Necesidades Básicas. Conceptos y Métodos de Medición*. Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza (PNUD), Caracas.

-. 1991. « La medición de la pobreza en América Latina ». *Comercio Exterior*. Vol. 41, n° 5, mai 1991, pp. 423-428.

-. 1992. « Pobreza alimentaria en América Latina ». *Archivos Latinoamericanos de Nutrición*. Vol. 42, n° 4, décembre, pp. 116-125.

-. 1992a. « El método de medición integrada de la pobreza.

Una propuesta para su desarrollo ». *Comercio Exterior*. Vol. 42, n° 4, avril, pp. 354-365.

-. 1992b. « Metodología para el Mapa de Pobreza de Bolivia. Informe al Gobierno de Bolivia ». (Inédit).

CEPAL/FAO, DIVISION AGRICOLE CONJOINTE. 1988. « Sistemas alimentarios : estructura, evolución y lineamientos de una política de seguridad alimentaria ». LC/R.666, Santiago du Chili.

CEPAL-PNUD. 1990 et 1992. « Magnitud de la Pobreza en América Latina en los años ochenta ». Santiago du Chili. Les chapitres I et II sont reproduits dans : *Comercio Exterior*, vol. 42, n° 4, pp. 340-353, sous le titre « Procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el método de línea de pobreza ».

COPLAMAR. 1983. *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México*. Siglo XXI editores, Mexico, DF.

ENIG. 1989. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*. Instituto Nacional de Estadística, Geografía y Informática, Aguascalientes, México, 300 p.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC).

1984. *La Pobreza en Argentina*. Buenos Aires. Health, Education and Welfare, vol. 28, n° 1, janvier, pp. 3-29. sont également reproduits dans : *Comercio Exterior*. Vol. 42, n° 4, avril 1992, p. 310-322.
- KAZTMAN, Rubén. 1989. « La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo ». *Revista de la CEPAL*. N° 37, avril 1989, pp. 141-152. PROYECTO REGIONAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA, PNUD. 1990. *Desarrollo sin Pobreza*. Bogotá.
- LARREA, Carlos. 1990. *Pobreza, Necesidades Básicas y Desempleo. Area Urbana del Ecuador*. Instituto Nacional del Empleo, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Quito. -. 1992a, *Development Without Poverty*. Deuxième édition révisée, Bogotá.
- MACK, Joanna ; LANSLEY, Stewart. 1985. *Poor Britain*. George Allen & Unwin, Londres. -. 1992b, « Magnitud y evolución de la pobreza en América Latina ». *Comercio Exterior*. Vol. 42, n° 4, pp. 380-392.
- ORSHANSKY, Mollie. 1965. « Counting the Poor : Another Look at the Poverty Profile ». *Social Security Bulletin*. Washington, US, Department of SEN, Amartya. 1981. *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, Clarendon Press, Oxford. Les trois premiers chapitres sont traduits en espagnol (traduction J. Boltvinik, dans : Beccaria, Luis ; Boltvinik, Julio ; Sen, Amartya ; Fresneda, Oscar et al. 1992). Les chapitres 2 et 3
- SMITH, Adam. 1976. *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, 1 et 2. Editions Daniel Diatkinè, traduction de l'anglais par Germain Garnier. Flammarion, Paris, 1991.
- SUMMERS, Robert ; HESTON, Alan. 1988. « A New Set of International Comparisons of Real Product and Price Levels Estimates for 130 countries, 1950-1985 ». *Review of Income and Wealth*. Mars, pp. 1-24.
- TOWNSEND, Peter. 1979. *Poverty in the United Kingdom*. Penguin Harmondsworth, Royaume-Uni.