

La pauvreté urbaine



Les pauvres convergent-ils vers les villes? Oui, mais peut-être pas assez rapidement

Un bidonville à Bombay.

Martin Ravallion

LE MONDE en développement s'urbanise de plus en plus. Certains observateurs perçoivent cette tendance comme un inquiétant signe précurseur des problèmes nouveaux qu'entraîne la pauvreté, à l'instar de la prolifération des bidonvilles dans des villes surpeuplées. D'autres la considèrent comme une force de réduction de la pauvreté, à mesure que les économies passent progressivement de l'agriculture vers des activités plus rémunératrices, telles que des emplois mieux payés dans d'autres secteurs.

Que suggèrent les données? Du point de vue historique, la pauvreté dans le monde est-elle un phénomène à prédominance rurale qui évolue vers le milieu urbain? L'urbanisation est-elle perçue, sous l'angle de la lutte contre la pauvreté, comme un facteur positif ou négatif?

Les données qui permettent de répondre à ces questions ont connu une amélioration notable au cours des vingt dernières années grâce aux efforts des organismes statistiques nationaux et à l'appui des bailleurs de fonds et des organismes internationaux de développement. Aujourd'hui, l'on peut trouver des enquêtes sur les ménages assez bien conçues et bien menées pour la majorité des pays en développement. Bien que de nombreux problèmes persistent, force est de constater une avancée indéniable dans notre connaissance de la pauvreté dans le monde.

À la Banque mondiale, nous nous sommes notamment inspirés de ces enquêtes pour créer un ensemble de données dont l'objet est de présenter sous un éclairage nouveau la pauvreté comme un phénomène urbain dans le monde en développement et le rôle de l'urbanisation dans la réduction de la pauvreté. Les données proviennent de plus de 200 enquêtes sur les ménages effectuées dans

quelque 90 pays représentant plus de 90 % de la population des pays en développement (Ravallion, Chen, and Sangraula, 2007).

Notre étude révèle que 75 % des pauvres vivent encore en milieu rural, encore qu'il existe de grandes disparités régionales. Mais la proportion de citoyens pauvres augmente, et plus rapidement que l'ensemble de la population. À notre avis, en facilitant la croissance économique globale, l'urbanisation a permis de réduire la pauvreté globale — mais le processus a eu une plus grande incidence sur la pauvreté rurale que sur la pauvreté urbaine.

Mesurer la pauvreté urbaine et rurale

Pourquoi ce nouvel ensemble de données revêt-il une telle importance? Pour la première fois, les chiffres de la Banque sur la pauvreté à l'échelle internationale (voir encadré) ont été ventilés et représentent de manière générale le coût plus élevé de la vie pour les démunis en milieu urbain. La meilleure source de données sur les différences de coûts de la vie chez les pauvres semble être les évaluations nationales de la pauvreté, réalisées pour plus de 100 pays en développement. Ces évaluations, éléments cruciaux des analyses de la Banque, cernent l'ampleur et les causes de la pauvreté dans chaque pays.

Le nouvel ensemble de données utilise le critère de «1 dollar par jour» comme seuil de la pauvreté rurale et applique à des répartitions établies à partir d'enquêtes sur la consommation ou le revenu des estimations nationales de la différence entre les seuils de la pauvreté urbaine et rurale. À titre d'exemple, 1,08 dollar par jour à la parité de pouvoir d'achat de 1993 représente 1,53 yuan par personne en Chine, ce qui équivaut à 2,42 yuans de 1999; il

s'agit là du seuil de pauvreté rurale utilisé dans le cadre des données de l'enquête sur les ménages de 1999 pour la Chine. Les seuils de pauvreté utilisés par la Banque dans l'évaluation de la pauvreté en Chine supposent un différentiel de 1,37 entre les seuils de pauvreté urbaine et rurale, ce qui implique que le seuil de pauvreté urbaine pour 1999 est de 3,32 yuans par personne.

En procédant à toutes les estimations à partir des données primaires, nous sommes parvenus à une plus grande cohérence interne par rapport à la plupart des autres modes d'établissement de données sur la répartition. Toutefois, certains problèmes de comparabilité sont insolubles. Par exemple, «urbain» et «rural» n'ont pas la même signification dans tous les pays. De même, les méthodes utilisées pour déterminer les seuils de pauvreté urbaine et rurale varient selon les pays. De plus, le différentiel du coût de la vie entre la ville et la campagne peut varier selon le revenu; ainsi, le différentiel indiqué par la Banque pour les pays à revenu intermédiaire ne serait pas exact pour le critère de 1 dollar par jour, basé sur des notions de pauvreté qui prévalent dans les pays à faible revenu.

État de la pauvreté urbaine et rurale

Ces données présentent sous un nouvel éclairage empirique l'évolution de la pauvreté dans le monde en développement et l'on peut en tirer quatre enseignements majeurs :

L'incidence de la pauvreté absolue est sensiblement plus élevée dans les zones rurales. Le seuil de pauvreté en zone urbaine dépasse d'environ 30 % en moyenne celui des zones rurales. Dans les pays démunis, le ratio du seuil de pauvreté urbaine au seuil de pauvreté rurale tend à être plus élevé que dans les pays à revenu intermédiaire. Cette tendance est prévisible, car les infrastructures de transport et l'intégration du marché intérieur s'améliorent généralement à mesure que les revenus du pays augmentent. Toutefois, même en tenant compte du coût de la vie plus élevé auquel le pauvre doit faire face en zone urbaine, la pauvreté rurale à 1 dollar par jour, qui touchait environ 30 % de la population en 2002, représentait plus du double de la pauvreté urbaine (tableau). De même, 70 % de la population rurale vivait avec moins de 2 dollars par jour en 2002, contre la moitié de ce chiffre pour la population urbaine. Près de 75 % des pauvres du monde en développement vivent encore en milieu rural.

Comment suivre l'évolution de la pauvreté

La Banque mondiale fonde son évaluation de la pauvreté dans le monde en développement et ses principales régions sur deux seuils de pauvreté reconnus au plan international : 1 et 2 dollars environ par jour (ou, plus précisément, 32,74 et 65,48 dollars par mois) en parité de pouvoir d'achat de 1993. Le seuil de 1 dollar par jour est une définition délibérément prudente de la pauvreté axée sur les seuils de pauvreté caractéristiques des pays à faible revenu. Naturellement, les seuils de pauvreté sont plus élevés pour les pays plus riches. On ne peut raisonnablement affirmer qu'il existe moins de pauvres dans le monde lorsque le décompte est basé sur les critères de pauvreté applicables aux pays les plus démunis. Le seuil de 2 dollars par jour est davantage celui des pays à revenu intermédiaire. Mais la pratique optimale consiste à examiner les deux seuils, voire une large gamme de seuils dans un pays donné.

Les calculs visent une certaine cohérence entre les pays : le seuil de pauvreté international permet d'avoir la même valeur réelle dans divers pays et au fil du temps. Ce seuil est converti en monnaie nationale à partir des taux de change réel en parité de pouvoir d'achat pour la consommation en 1993, puis actualisé à l'aide du meilleur indice des prix à la consommation disponible pour chaque pays. Exprimés en monnaie nationale, les seuils de pauvreté sont appliqués aux données d'enquêtes représentatives au plan national et portant sur la consommation des ménages ou le revenu par habitant, afin de déterminer le nombre de personnes vivant avec moins de 1 et 2 dollars par jour dans chaque pays.

L'évolution de la pauvreté

La pauvreté est nettement plus présente en milieu rural, même si le coût de la vie est plus élevé pour les citadins pauvres.

		Nombre de pauvres (millions)			% de la population pauvre des pays en développement			Pauvreté urbaine (pourcentage)
		Urbain	Rural	Total	Urbain	Rural	Total	
1 \$/jour	1993	236	1.036	1.272	13,5	36,6	27,8	18,5
	2002	283	883	1.165	12,8	29,3	22,3	24,2
2 \$/jour	1993	683	2.215	2.898	39,1	78,2	63,3	23,6
	2002	746	2.097	2.843	33,7	69,7	54,4	26,2

Source : Ravallion, Chen, and Sangraula (2007).

La pauvreté urbaine s'accroît avec le temps. Parmi les pauvres vivant avec moins de 1 dollar par jour, la proportion de citadins est passée de 19 % à 24 % entre 1993 et 2002; durant la même période, la population urbaine dans son ensemble a augmenté de 38 % à 42 %. Il faudra encore plusieurs décennies pour qu'une majorité de pauvres du monde en développement vive en zone urbaine.

Les pauvres s'urbanisent beaucoup plus vite que l'ensemble de la population. Cela signifie que la pauvreté en milieu urbain recule à un rythme inférieur à la moyenne. Entre 1993 et 2002, le nombre de citadins vivant avec moins de 1 dollar par jour s'est accru de 50 millions. Mais le nombre total de pauvres a baissé de près de 100 millions, la population pauvre des zones rurales ayant diminué de 150 millions.

Il existe de grandes disparités régionales. L'urbanisation la plus rapide de la pauvreté est survenue en Amérique latine, où la majorité des pauvres vit à présent en zone urbaine (graphique 1). À l'inverse, moins de 10 % des pauvres d'Asie de l'Est vivent en milieu urbain, surtout parce que la pauvreté absolue en Chine est essentiellement rurale. Il existe également des exceptions régionales à l'urbanisation générale de la pauvreté; ainsi, l'on observe des signes de *ruralisation de la pauvreté* en Chine, en Europe de l'Est et en Asie centrale.

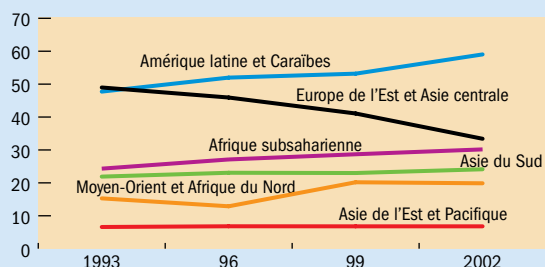
Ces signes nouveaux donnent à penser que 130 millions de personnes supplémentaires vivaient avec moins de 1 dollar par jour en 2000. Nous constatons en outre que la pauvreté globale recule plus lentement que ne l'indiquaient les études antérieures. Ces différences tiennent au fait que, en milieu urbain, le coût de la vie est plus élevé et la pauvreté diminue plus lentement.

En général, l'urbanisation a une incidence positive sur la réduction globale de la pauvreté. À l'évidence, les pays pauvres connaissant une urbanisation rapide sont confrontés à de nouveaux défis. Mais, en règle générale, l'expérience des pays confirme l'opinion selon laquelle une proportion croissante de la population urbaine contribue de manière positive à la réduction de la pauvreté globale — la seule exception régionale étant l'Afrique subsaharienne. Une analyse de pays et de données révèle que le taux de pauvreté *globale* (urbaine et rurale) est d'autant plus faible que le pourcentage de la population urbaine est élevé (graphique 2). En outre, une plus forte hausse du pourcentage de la population

Graphique 1

De vastes disparités régionales

En Amérique latine, près de 60 % des pauvres vivent en milieu urbain, beaucoup plus que dans d'autres régions. (proportion de pauvres à «1 dollar par jour» vivant en milieu urbain, %)

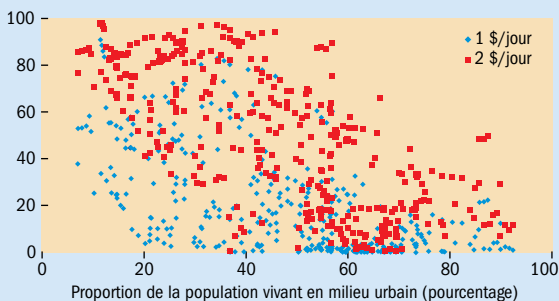


Source : Ravallion, Chen, and Sangraula (2007).

Graphique 2

Une force positive

Dans les pays en développement plus urbanisés les taux de pauvreté sont généralement moindres. (indice numérique de pauvreté)



Source : Ravallion, Chen, and Sangraula (2007).

Note : L'indice numérique de pauvreté est le pourcentage de la population vivant dans des ménages où la consommation (ou le revenu) est inférieure au seuil de pauvreté indiqué.

urbaine est généralement associée à une réduction considérable de la pauvreté globale.

À quoi tient cette situation? En principe, la croissance de la population urbaine peut permettre de réduire la pauvreté de deux façons. D'abord, l'urbanisation peut relever les revenus moyens, réduisant ainsi la pauvreté même si la répartition des revenus par rapport à la moyenne ne change pas. Ensuite, elle peut améliorer la répartition même si la croissance économique est faible ou nulle. Les données suggèrent que le premier facteur est de loin le plus avéré; en d'autres termes, l'urbanisation de la population et la réduction de la pauvreté sont essentiellement liées à travers la croissance économique.

Apparemment, plusieurs forces économiques sous-tendent le lien entre urbanisation et réduction de la pauvreté. D'une part, la croissance économique urbaine offre souvent de nouvelles possibilités à ceux qui quittent les zones rurales, permettant à certains d'échapper à la pauvreté. D'autre part, l'urbanisation peut avoir d'importants effets indirects sur le niveau de vie de ceux qui restent en milieu rural. Ces derniers bénéficient souvent des envois de fonds des migrants et, de surcroît, sont moins nombreux en lice pour occuper les emplois disponibles. Des effets négatifs sont

également envisageables, par exemple quand un exode rural massif entraîne la détérioration à long terme de l'infrastructure physique et humaine des collectivités rurales.

Les effets positifs indirects, qui se traduisent par l'amélioration du niveau de vie en milieu rural, semblent être plus importants qu'on ne le pense généralement. En effet, les données suggèrent que l'urbanisation de la population contribue davantage à la réduction de la pauvreté rurale à 1 dollar par jour qu'à la réduction de la pauvreté urbaine. Les taux de pauvreté rurale tendent à baisser plus rapidement dans les pays à fort taux d'urbanisation de la population. L'urbanisation semble avoir un effet sur la composition de la population urbaine, en ce sens que les nouveaux citadins sont généralement plus pauvres que leurs homologues plus anciens. Naturellement, cela ralentit la réduction de la pauvreté urbaine malgré le recul de la pauvreté en milieu rural et au sein de la population globale.

Incidence sur la politique générale

Étant donné que la pauvreté sévit essentiellement en milieu rural dans les pays en développement, les politiques visant à promouvoir le développement agricole et rural continueront à jouer un rôle primordial (Banque mondiale, 2007). Le rythme de l'urbanisation et les avantages qui en découlent pour les pauvres, notamment en zone rurale, dépendent en partie des actions des autorités urbaines : prestation de services, protection juridique, amélioration des transports, renforcement de la réglementation sur l'utilisation des terres et attribution de titres fonciers.

Toutefois, les autorités urbaines ne sont généralement responsables que devant leurs électeurs. De sa propre initiative, une administration urbaine consacra trop peu de ressources à des actions ayant des retombées positives sur son arrière-pays rural. Pourtant, nombre de mesures urbaines (concernant l'utilisation des terres, la réglementation de l'habitat et la fourniture de services) pourraient infléchir le rythme de l'urbanisation. La question est de savoir si ces mesures sont optimales au plan social, compte tenu des externalités positives de l'urbanisation pour les zones rurales. En effet, certains citadins actuels pourraient craindre une détérioration de leur situation en cas d'adoption de politiques visant à attirer des migrants des zones rurales. Il n'est donc pas surprenant que les politiques urbaines antérieures aient souvent fait l'impasse sur les besoins des migrants, leur imposant même des charges supplémentaires (pécuniaires ou non).

Que retenir en dernière analyse? S'il est vrai que les pauvres gravitent autour des villes, il n'en demeure pas moins que, pour réduire plus rapidement la pauvreté, il faudra probablement accélérer et non ralentir l'urbanisation — processus que les responsables du développement devront faciliter au lieu d'entraver. ■

Martin Ravallion est Directeur du Groupe de la recherche sur le développement, Banque mondiale.

Bibliographie :

Banque mondiale, 2007, Rapport sur le développement dans le monde 2008 : agriculture pour le développement (New York : Oxford University Press pour la Banque mondiale).

Ravallion, Martin, Shaohua Chen, and Prem Sangraula, 2007, "New Evidence on the Urbanization of Global Poverty," Policy Research Working Paper No. 4199 (Washington: World Bank); <http://econ.worldbank.org/docsearch>