

QUALITÉ DES SOURCES

Les statistiques sur la pauvreté : un sujet de controverse

Pour mesurer la pauvreté et évaluer la réalisation des objectifs que s'est fixés le gouvernement en matière de baisse du nombre de personnes pauvres, l'appareil statistique dispose d'une batterie importante d'indicateurs. Mais plusieurs d'entre eux sont discutés.

PAR DIDIER GELOT*

Selon les dernières données publiées par l'Insee, la France comptait en 2008 quelque 8 millions de personnes en situation de pauvreté monétaire, soit 13 % de la population (1). Face à un phénomène d'une telle ampleur, et aux conséquences économiques et sociales qui en découlent, le gouvernement s'est fixé, fin 2007, un objectif de réduction d'un tiers de la pauvreté à l'horizon 2012. Mais comment mesure-t-on aujourd'hui en France le nombre de pauvres, et comment peut-on évaluer l'action publique en matière de lutte contre la pauvreté ? Les indicateurs communément commentés rendent-ils suffisamment compte de la réalité du phénomène tel

qu'il est vécu par les personnes elles-mêmes ? C'est à ces différentes questions que nous nous proposons ici de répondre.

MESURER LA PAUVRETÉ : UN PROBLÈME DE CONVENTION

La mesure de la pauvreté est tributaire des conventions retenues pour mesurer ce phénomène. Or, compte tenu de ses multiples dimensions, il n'existe pas de définition unique et consensuelle de la pauvreté que ce soit parmi les économistes, les sociologues ou les responsables administratifs et politiques. La seule définition « officielle » est celle retenue par l'Union européenne, qui considère comme pauvres « *les personnes dont les ressources matérielles, culturelles*

et sociales sont si faibles qu'elles sont exclues des modes de vie minimaux acceptables dans l'Etat où elles vivent » (2).

Cette définition, bien que peu opérationnelle, fait néanmoins apparaître trois éléments importants pour la mesure de la pauvreté. Tout d'abord, la définition de la pauvreté est conventionnelle : le choix d'un indicateur est un acte normatif qui résume des choix politiques résultant eux-mêmes de représentations sociales et de considérations techniques.

Ensuite, la pauvreté est un phénomène relatif – puisque définie en fonction des modes de vie « minimaux acceptables », par essence variables dans le temps et dans l'espace – qui renvoie à une approche en termes d'inégalités (de répartition des ressources). Est considérée comme pauvre une personne dont le niveau de vie est inférieur à celui de la population prise dans son ensemble. Cette vision de la ●●●

* Didier Gelot est secrétaire général de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Cette contribution n'engage que son auteur.

(1) Taux de pauvreté après transferts sociaux.

(2) Conseil des ministres européens du 19 décembre 1984.

L'ANALYSE DE LA PAUVRETÉ EST SOUVENT AXÉE SUR SA DIMENSION MONÉTAIRE, ALORS QUE LES FACTEURS DE PAUVRETÉ SONT TRÈS DIVERS

●●● pauvreté, en termes d'inégalités sociales, n'est pas reprise par tous les pays. Ainsi, par exemple, les Etats-Unis (ou la Russie) privilégient une approche de la pauvreté absolue mesurée à partir d'un panier minimum de biens auquel doit pouvoir accéder la population (3).

Enfin, la pauvreté est un phénomène multidimensionnel qui ne saurait se réduire à l'absence de privation de ressources monétaires. Il convient donc, pour définir la pauvreté, de prendre en compte l'ensemble des conditions de vie des ménages : logement, santé, éducation, etc. La pauvreté se caractérise dès lors par un cumul de difficultés de différentes natures. La nécessité de disposer de plusieurs indicateurs est liée à la diversité des facteurs, parfois contradictoires, qui interfèrent sur l'évolution du taux de pauvreté monétaire. Cette dimension a amené l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Onpes) à retenir une dizaine d'indicateurs centraux permettant de rendre compte des principales dimensions de la pauvreté (4).

Traditionnellement, pour mesurer la pauvreté on retient trois types d'indicateurs : des indicateurs de pauvreté monétaire, des indicateurs de pauvreté en conditions de vie, et des indicateurs de pauvreté mesurée par les minima sociaux (et particulièrement le revenu de solidarité active, RSA). Par construction, les deux premiers types d'indicateurs mesurent des évolutions tendancielles et sont peu sensibles à la conjoncture. Le dernier, en revanche, est plus sensible aux évolutions économiques, ainsi qu'aux change-

ments dans la réglementation (sans lien direct avec l'évolution des situations de pauvreté). En outre, les délais de production de ces différents types d'indicateurs sont très différents : alors que les données administratives sont disponibles quasiment en temps réel, les indicateurs de pauvreté en conditions de vie, et plus encore les indicateurs de pauvreté monétaire impliquent des enquêtes particulières et des délais de production nettement plus importants (de l'ordre de dix-huit mois à deux ans).

LE CHOIX DU BON INDICATEUR

Malgré cette volonté de rendre compte des multiples dimensions de la pauvreté, l'analyse de ce phénomène est souvent axée sur le commentaire de l'évolution de la pauvreté monétaire, et en particulier de la pauvreté monétaire relative. Cet indicateur, adopté par la France comme par l'Union européenne, mesure la part des ménages qui se situent en deçà d'un seuil équivalent (par convention) à 60 % du niveau de vie médian de la population. En 2008, ce niveau, qui partage la population en deux parties égales, se situait, selon l'Enquête sur les revenus fiscaux et sociaux (ERFS) réalisée par l'Insee, à 19 000 euros par an (soit 1 580 euros mensuels). Le seuil de pauvreté était dès lors de 950 euros par mois pour une personne seule (60 % de 1 580 euros).

D'autres seuils sont couramment utilisés pour mesurer la pauvreté monétaire. Ainsi le taux de pauvreté à 50 % du niveau de vie médian, qui a longtemps été privilégié par la France (ou à 40 % du niveau de vie médian), permet de compléter l'observation de ce phénomène. Mais le choix de l'un ou l'autre de ces indicateurs modifie profondément la vision que l'on peut avoir de la pauvreté, à la fois du point de

vue du nombre de personnes touchées, mais également en termes d'intensité. Ainsi, à 50 % du revenu médian, le nombre de personnes en situation de pauvreté est divisé par deux (4 millions en 2008). Mesuré à 40 % du niveau de vie médian, le nombre de pauvres est de nouveau divisé par deux (environ 2 millions). La pauvreté mesurée selon ces deux derniers critères est cependant nettement plus accentuée. Les personnes qui vivent ces situations disposent d'un revenu respectivement équivalent à 790 euros et environ 600 euros par mois.

Comme pour toutes conventions, des indicateurs différents reflètent des situations différenciées, sans qu'il soit possible de privilégier l'un ou l'autre de ces indicateurs. C'est bien la lecture conjointe de chacun d'entre eux qui permet d'observer l'évolution de la pauvreté dans toutes ses dimensions. Ainsi, alors que depuis le début des années 2000 le taux de pauvreté à 60 % du niveau de vie médian est plutôt stable, celui qui mesure la pauvreté la plus profonde (à 40 % du niveau de vie médian) a tendance à augmenter.

La mesure de la pauvreté en conditions de vie est appréhendée à partir de l'enquête sur les conditions de vie des ménages (Statistiques sur les ressources et les conditions de vie, SRCV) dont le sigle européen est EU-SILC (European Union-Statistics on Income and Living Conditions). A partir de cette enquête, l'Insee produit annuellement une série d'indicateurs qui recensent les contraintes budgétaires, les restrictions de consommation, les retards de paiement et les difficultés de logement des ménages (environnement et équipement). Pour être considéré comme pauvre en conditions de vie, un ménage doit cumuler, selon les conventions retenues en France, au moins 8 carences sur les 27 indicateurs recensés. En 2009 (dernière année disponible), ●●●

(3) Pour une présentation plus détaillée des modes de calcul de la pauvreté aux Etats-Unis, voir « Travailleurs pauvres et syndicalismes : l'exemple américain », par Didier Gelot, Droit social n° 6, juin 2010.

(4) Voir www.onpes.gouv.fr

●●● 12,2 % des ménages étaient pauvres selon ce critère.

INTÉRÊT ET LIMITES DE L'INDICATEUR DE PAUVRETÉ MONÉTAIRE RELATIVE

L'indicateur de pauvreté monétaire relative, qui comme nous l'avons indiqué occupe une place centrale dans le débat sur la pauvreté, a l'avantage considérable de rendre compte des inégalités constatées dans la distribution des revenus. Il traduit de fait le niveau de cohésion sociale atteint par un pays à un moment donné. C'est là son atout essentiel. Plusieurs difficultés d'usage d'un tel indicateur peuvent néanmoins être mentionnées.

Issu de l'Enquête sur les revenus fiscaux et sociaux, cet indicateur rend compte des évolutions structurelles des revenus. Il est donc par définition assez inerte et stable dans le temps, car il reflète l'évolution d'ensemble de la structure de la distribution des revenus. De ce point de vue, l'indicateur de pauvreté relative rend difficilement compte des évolutions, quoique souvent faibles, qui peuvent intervenir en matière d'inégalités et donc de pauvreté.

Par ailleurs, certaines populations échappent encore au calcul du taux de pauvreté. Il s'agit des personnes qui vivent hors logement, dans des foyers ou qui n'ont pas de domicile (environ 2 % de la population).

Il a également l'inconvénient de n'être disponible qu'environ dix-huit mois après l'année de référence. En effet, cet indicateur est issu de l'agrégation de trois sources principales : les déclarations fiscales pour ce qui concerne les revenus des ménages, les prestations attribuées par les organismes sociaux tels que la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) ou la Caisse centrale de la mutualité so-

ciale agricole (CCMSA), et enfin l'enquête emploi qui permet de redresser l'échantillon ainsi constitué. En période de relative stabilité économique, cette particularité, qui est un gage de robustesse des données, offre déjà de nombreux inconvénients. Mais on admettra facilement qu'en période de transformation économique profonde, telle que celle ouverte par la crise initiée en 2008, la disponibilité des données sur la pauvreté monétaire relative avec un retard aussi important n'est pas sans poser question.

C'est pourquoi des travaux ont été entrepris pour permettre de disposer d'indicateurs d'alerte, ou précoces, permettant de disposer plus rapidement d'une information sur les évolutions conjoncturelles de la pauvreté dont certaines peuvent annoncer des modifications plus profondes dans le niveau ou la nature de ce phénomène. On citera en particulier l'indicateur « de bas revenus » de la Cnaf qui permet de disposer d'une information plus rapide et surtout disponible à un niveau géographique fin (5). Il en est de même des travaux menés actuellement par l'Onpes et la Direction des statistiques du ministère en charge des solidarités (Drees) qui ont pour objectif de construire, sur la base d'enquêtes auprès des travailleurs sociaux, une série d'indicateurs permettant d'attirer l'attention sur des phénomènes émergents en matière de pauvreté et d'exclusion sociale (6).

S'il n'est pas possible d'espérer disposer d'une information plus rapide, les délais de traitement des déclarations fiscales (permettant de calculer le taux de pauvreté monétaire) ayant été déjà raccourcis de manière importante, des améliorations sensibles ont en revanche été apportées par l'Insee en termes de fiabilité des données collectées. Ainsi, jusqu'en 2005, les revenus sociaux non imposables

(prestations familiales, prestations logement et minima sociaux) étaient en effet estimés sur la base des barèmes existants et imputés pour l'ensemble de l'année d'observation. Depuis cette date, les montants réellement perçus par les ménages sont directement collectés auprès des organismes eux-mêmes. Cette nouvelle procédure a permis d'intégrer dans l'enquête des ménages situés dans le bas de la distribution des revenus qui auparavant échappaient à la mesure de la pauvreté. A l'autre extrémité de la distribution des revenus, ont été ajoutés à la nouvelle enquête les revenus générés par différents produits financiers (auparavant non recensés par la source fiscale), ce qui avait pour conséquence de minorer la mesure des inégalités monétaires (et donc de la pauvreté relative).

Une troisième limite importante de cet indicateur réside dans le fait qu'en comparaison internationale, celui-ci peut faire apparaître des résultats relativement contre-intuitifs. Ainsi, au seuil de 60 % de revenu médian, la pauvreté apparaît plus importante en France que dans des pays nettement moins développés, comme la Slovaquie, la République tchèque ou la Slovaquie. Ce résultat s'explique par le fait que le taux de pauvreté est basé sur les écarts de revenus existants au sein de chaque pays. Les pays comme la France où les inégalités de revenus sont importantes enregistrent des taux de pauvreté plus élevés que ceux d'autres pays pourtant globalement moins riches mais pour ●●●

"CERTAINES POPULATIONS ÉCHAPPENT ENCORE AU CALCUL DU TAUX DE PAUVRETÉ. IL S'AGIT DES PERSONNES QUI VIVENT HORS LOGEMENT"

(5) Voir « Pauvreté, bas revenus. Apports des données des CAF », Dossier d'études n° 107, 2008, accessible sur [http://www.caf.fr/web/WebCnaf.nsf/090ba6646193ccc8c125684f005898f3/b4444068da0eadb6c12574970020ef38/\\$FILE/Dossier%20107%20-%20Basrevenus.pdf](http://www.caf.fr/web/WebCnaf.nsf/090ba6646193ccc8c125684f005898f3/b4444068da0eadb6c12574970020ef38/$FILE/Dossier%20107%20-%20Basrevenus.pdf)

(6) Voir dans le rapport de l'Onpes 2009-2010 les pages 41 et suivantes, accessibles sur http://www.onpes.gouv.fr/IMG/pdf/RapportONPES_2009-2010.pdf

●●● lesquels les inégalités sont finalement moins fortes. C'est pourquoi il convient, pour être plus précis, de mesurer conjointement le taux et le seuil de pauvreté. Le cas polaire de la Slovaquie et des Pays-Bas illustre bien ce phénomène. Ces deux pays enregistrent un même

taux de réserver le statut de « pauvre » à la frange la plus exclue de la population et pourrait laisser penser que les autres situations ne peuvent être assimilées à des situations d'exclusion. Ces propositions auraient surtout l'inconvénient de ne plus situer la pauvreté dans un continuum d'inégalités qu'il convient d'observer.

Plutôt que de privilégier tel ou tel indicateur, c'est plutôt à l'intersection de la pauvreté monétaire et/ou en conditions de vie que l'on peut chercher à approcher de manière plus dynamique la réalité de la pauvreté en France. Il suffit pour cela de rappeler que 5 % de la population est pauvre monétairement et en conditions de vie, alors que 20 % des ménages sont pauvres selon l'un ou l'autre de ces critères.

des cinq années de poursuite de l'objectif, restent en dessous du seuil de pauvreté de 2006.

La loi du 1er décembre 2008 généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion prévoit, dans ce cadre, la transmission annuelle d'un rapport au Parlement sur les conditions de réalisation de cet objectif. A cet indicateur central sont associés d'autres indicateurs secondaires, eux-mêmes assortis d'objectifs chiffrés.

Les limites de l'indicateur central pour mesurer une éventuelle baisse de la pauvreté ont largement été discutées. Dès l'annonce de son adoption par le gouvernement, de nombreux acteurs associatifs, des experts du domaine et l'Onpes se sont interrogés sur la capacité d'un tel indicateur à rendre compte de la réalité concrète vécue par les personnes elles-mêmes, et sur les conséquences de son évolution spontanée sur la vision que l'on peut avoir de la pauvreté. Plusieurs arguments ont été invoqués.

Un tel indicateur pose d'abord la question de la validité de l'indice des prix communément utilisé comme base pour faire évoluer le seuil de pauvreté ancré dans le temps. On sait en effet que cet indice qui permet de mesurer l'évolution du pouvoir d'achat des ménages, tel qu'il est construit actuellement, est largement sujet à discussion. Son caractère obsolète, qui en particulier ne rend pas compte de la réalité de la consommation des ménages les plus pauvres, a souvent été souligné. En utilisant un indicateur qui sous-estime la hausse des prix, et particulièrement celle des produits de consommation courante qui contribuent à une part importante des dépenses contraintes des ménages, on relativise de fait la perte de pouvoir d'achat des ménages les plus pauvres.

Un second argument avancé par l'Observatoire national de la ●●●

L'INDICATEUR CENTRAL ADOPTÉ PAR LE GOUVERNEMENT REND MAL COMPTE DE LA RÉALITÉ CONCRÈTE VÉCUE PAR LES PERSONNES ELLES-MÊMES.

taux de pauvreté (autrement dit un même niveau d'inégalités), mais les Pays-Bas ont un seuil de pauvreté près de trois fois plus élevé que celui de la Slovaquie. Dit autrement, le montant en euros qui détermine ce seuil est trois fois plus important.

Certains auteurs, du fait des imperfections de l'indicateur de pauvreté relative (à 60 % du niveau de vie médian retenu par la France et l'Union européenne), proposent de rejeter une mesure de la pauvreté monétaire fondée sur un critère relatif. Ils prônent l'adoption d'indicateurs alternatifs tels que celui mesurant la pauvreté absolue ou celui isolant les 10 % des ménages les plus pauvres (7). D'autres seraient tentés de privilégier le taux de pauvreté à 40 % du niveau de vie médian afin de ne pas incorporer dans la mesure de la pauvreté des « situations sociales très diversifiées » (8).

Ces propositions auraient l'avantage de la pédagogie et de la simplicité. Elles sont pourtant révélatrices d'une dérive qu'il convient, me semble-t-il, de repousser. L'une comme l'autre aurait pour consé-

COMMENT FAIRE BAISSER LA PAUVRETÉ

En 2007, le gouvernement a annoncé un objectif de réduction de la pauvreté d'un tiers en cinq ans (période 2007-2012, avec comme année de référence 2006). Afin de suivre la réalisation de cet objectif, les pouvoirs publics ont retenu un indicateur central : le taux de pauvreté ancré dans le temps. Cet indicateur est calculé en partant du seuil de pauvreté monétaire relative (à 60 % du niveau de vie médian) fixé une année donnée (en 2006, ce seuil était de 876 euros pour une personne seule) en le revalorisant chaque année du seul taux de l'inflation. L'objectif gouvernemental serait atteint si, entre 2007 et 2012, le taux de pauvreté ancré dans le temps passait de 13,1 % à 8,7 % ou, dit autrement, si en 2012 le nombre de personnes disposant d'un revenu inférieur à 876 euros (revalorisés de l'inflation) avait baissé d'environ 2 millions. A travers cet indicateur, il s'agit finalement de mesurer le nombre de personnes qui, au terme

(7) Voir à ce propos les travaux de Julien Damon.

(8) Voir « La France compte-t-elle 8 millions de pauvres ? », par Louis Maurin, accessible sur <http://www.idies.org/index.php?post/La-France-compte-t-elle-huit-millions-de-pauvres>

●●● pauvreté et de l'exclusion sociale porte sur une éventuelle dérive de la définition de la pauvreté vers une approche absolue de ce phénomène. Le revenu médian, qui sert à déterminer le taux de pauvreté monétaire, varie annuellement en fonction du rythme de la croissance et de la hausse des prix. Le taux de pauvreté ancré dans le temps, en figeant en quelque sorte en début de période le regard que l'on porte sur la pauvreté, adopte une approche en termes de panier minimum de biens qui s'apparente à celle adoptée dans les pays anglo-saxons. En effet, pendant la période de réalisation de l'objectif (2007-2012), le panier de biens de l'ensemble des ménages aura certainement évolué dans un sens plus favorable, sauf accident économique majeur, que celui des ménages les plus pauvres.

Dans ces conditions, les écarts entre les ménages les plus pauvres et l'ensemble de la population se seront accrus, sans que ces écarts soient visibles par le biais de l'indicateur de pauvreté ancré dans le temps. L'adoption d'un tel indicateur aboutit de fait à dissocier la question de la pauvreté de celle des inégalités. L'approche de la pauvreté en termes absolus se fixe en effet pour objectif de répondre aux besoins minimaux des populations les plus pauvres, alors que la notion de pauvreté relative implique une vision plus large de l'insertion de l'individu dans l'ensemble de la société au niveau de développement qui est le sien à une époque donnée.

Mais le débat le plus vif a certainement porté sur l'évolution tendancielle de cet indicateur qui, par

construction, en période de croissance économique, suit naturellement une pente descendante. Le choix de l'indicateur retenu se traduit par le fait que l'objectif de baisse d'un tiers de la pauvreté pourrait

tifs chiffrés, a été adopté. Il conviendra donc de porter une attention particulière aux évolutions de ces différents indicateurs et de ne pas résumer l'évaluation de l'action publique au seul indicateur

L'OBJECTIF DE BAISSÉ D'UN TIERS DE LA PAUVRETÉ POURRAIT RÉSULTER QUASI MÉCANIQUEMENT DES CONDITIONS GÉNÉRALES DE LA CROISSANCE, SANS QU'IL SOIT POSSIBLE DE DISTINGUER CET EFFET DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT.

résulter quasi mécaniquement des conditions générales de la croissance, sans qu'il soit possible de distinguer cet effet de celui de l'action spécifiquement engagée par le gouvernement pour lutter contre la pauvreté. Ainsi, entre 2000 et 2005, le taux de pauvreté ancré dans le temps est passé de 12,5 % à 9,7 %, soit une baisse de 22 % (proche de l'objectif recherché), alors que le taux de pauvreté relative n'a baissé que de 3 %. Entre 2006 et 2008, la baisse de l'indicateur central a été de 11,5 %.

On pourrait dès lors s'interroger, en cas d'atteinte de l'objectif de baisse d'un tiers du taux de pauvreté ancré dans le temps, sur la réalité de la baisse des situations de pauvreté en France à l'aune de ce seul indicateur. Face à ce type de critiques, un tableau de bord comportant une quarantaine d'indicateurs, eux-mêmes assortis d'objec-

central figurant au tableau de bord gouvernemental.

Rajoutons enfin que la compréhension d'un tel indicateur par l'opinion publique est pour le moins délicate. Comment expliquer que la pauvreté en 2012 se jugera à l'aune de ce qu'elle était en 2006 ? Les acteurs associatifs risquent de souligner, et c'est déjà le cas, le décalage existant entre les données statistiques disponibles et les remontées du terrain.

L'ensemble des problèmes qui viennent d'être évoqués posent des questions de natures différentes. Mais, pour y répondre, il importe que la mesure de la pauvreté ne se résume pas à l'observation d'un seul indicateur, aussi robuste soit-il. C'est bien en combinant les regards, et donc les indicateurs, que l'on pourra approcher au plus près la réalité d'un phénomène complexe. ♦

Didier Gélot



« Les Chantiers de l'Idies » est une publication éditée par l'Institut pour le développement de l'information économique et sociale (Idies), une association à but non lucratif (loi 1901), domiciliée au 28, rue du Sentier, 75002 Paris.

Pour nous contacter : contact@idies.org Pour en savoir plus : www.idies.org Directeur de la publication : Philippe Frémeaux.

Rédaction : Laurent Jeanneau. Secrétariat de rédaction : Martine Dortée.

Édité avec le soutien technique d'Alternatives Économiques.

Conception graphique : Christophe Durand (06 12 73 34 95).