

LA PAUVRETÉ, une question de définition et de mesure

▶▶ Lutter contre la pauvreté constitue un objectif majeur des politiques sociales en France.

Le 17 octobre 2007, à l'occasion de la journée mondiale de lutte contre la pauvreté, le président de la République a fixé un objectif chiffré de lutte contre la pauvreté.

Il s'agit de parvenir à une réduction d'un tiers de la pauvreté en cinq ans.

Le premier obstacle, après avoir émis le vœu de voir la pauvreté disparaître ou fortement diminuer, est bien de la définir puis de la mesurer que ce soit au niveau international, européen, national ou local.



La pauvreté multidimensionnelle et complexe

Une des difficultés à caractériser la pauvreté provient du fait qu'il n'y a pas de définition unique et consensuelle de celle-ci. Sa mesure dépend des définitions retenues. Généralement, la pauvreté se subdivise en catégories :

- la pauvreté absolue,
- la pauvreté relative.

Les mesures internationales de la pauvreté (Onu, Banque mondiale...) se réfèrent à la notion de pauvreté absolue et établissent un seuil en-dessous duquel les individus et les ménages sont estimés pauvres sans référence à la situation des autres. À l'inverse, les mesures habituelles de la pauvreté en France et dans l'Union européenne, reposent sur une définition relative du phénomène :

"sont considérées 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'État membre où elles vivent".

En réalité, cette définition relève plus d'une **approche des inégalités** et se présente comme un phénomène multidimensionnel qui touche de nombreux aspects de la vie quotidienne (accès aux ressources mais également à la santé, au logement, à l'éducation...).

Dans ce cas, pour mesurer la pauvreté, les indicateurs ne doivent pas porter seulement sur les revenus mais aussi sur le nonaccès aux droits sociaux fondamentaux, comme le démontre le service économique du Sénat dans son rapport "la mesure de la pauvreté et de l'exclusion sociale : quels indicateurs ?"



LA PAUVRETÉ, une question de définition et de mesure



La pauvreté multidimensionnelle et complexe (suite)

L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion (ONPES), dans son rapport annuel 2005-2006, propose la mise en place de onze indicateurs de mesure afin de rendre compte de l'évolution de la pauvreté dans son caractère multidimensionnel.

Ils sont composés :

- d'indicateurs de pauvreté monétaire qui s'attachent aux personnes dont le niveau de vie est inférieur à un montant donné dit "seuil de pauvreté",
- d'indicateurs de pauvreté en "conditions de vie" qui mesurent l'absence ou la difficulté d'accès à des biens d'usage ordinaire ou de consommation de base,
- d'indicateurs de pauvreté mesurés par les minima sociaux qui identifient les personnes qui perçoivent une aide parce que leurs revenus sont en dessous d'un certain niveau.

Ces indicateurs sont suivis chaque année et présentés dans chaque rapport émis par l'ONPES.

Dans le rapport 2009-2010, l'observatoire poursuit la réflexion et s'interroge sur la construction et la mise en place d'indicateurs d'alerte qui pourraient réduire les écarts entre la mesure et la perception de l'impact de la crise.

Le Haut commissariat aux Solidarités actives a partiellement suivi ces recommandations, en décidant de publier chaque année des indicateurs sur la pauvreté mais aussi sur l'exclusion. 29 indicateurs figurent dans le tableau de bord du suivi de la pauvreté (Rapport Suivi de l'objectif Haut commissariat- Synthèse - tableau de suivi des indicateurs) .

Une approche monétaire indispensable mais non suffisante

Cependant, bien que le caractère multidimensionnel de la pauvreté ait été mis en évidence dans de nombreux travaux et fasse l'objet d'un consensus, son approche statistique reste encore **largement centrée sur l'analyse des ressources des ménages et de leur niveau de vie**. Elle sous entend que c'est faute de revenus suffisants que l'on se trouve exclu des modes de vie de la société dans laquelle on vit. L'indicateur le plus répandu et le plus utilisé reste le niveau de revenu.

Selon l'INSEE, un ménage pauvre est un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté. Comme chaque personne du ménage a le même niveau de vie, toutes les personnes qui vivent dans un ménage pauvre sont des individus pauvres. Le seuil de pauvreté est fixé à 60 % du revenu médian par unité de consommation. Le revenu médian, utilisé comme référence est le revenu qui partage en deux la population : la moitié gagne ce revenu ou moins alors que la seconde moitié gagne plus.

Au niveau national, les données sur la pauvreté monétaire sont issues de l'enquête sur les revenus fiscaux (ERF) de l'INSEE. Cette enquête repose sur un échantillon de ménages et prend en compte les revenus après impôts mais pas ceux du patrimoine. Les résultats sont disponibles au bout de 2 ans et sont exploitables au niveau national et avec prudence au niveau régional.

D'après l'étude "Les niveaux de vie en 2008" réalisée par l'INSEE, 13 % de la population des ménages vit sous le seuil de pauvreté en 2008 en France métropolitaine.

Ces indicateurs sont des instruments incontournables de la mesure de la pauvreté mais ils présentent encore des limites notamment dans la prise en compte de données retraçant les dynamiques individuelles et les trajectoires.

Une approche subjective de la pauvreté permet d'accéder à une autre dimension de la pauvreté basée sur le ressenti de la personne sur sa situation.

Elle permet de faire émerger ce qui n'est pas mesurable, de mieux prendre en considération la diversité des trajectoires, de réinterpréter certaines données quantitatives.

Dans son dernier rapport, l'ONPES insiste, dans le chapitre 3, sur la participation des personnes en situation de pauvreté à la construction de la connaissance des phénomènes de pauvreté et de précarité.

La mesure de la pauvreté au niveau local

Il ne peut y avoir de stratégie de lutte contre la pauvreté sans observation, sans indicateur ou sans objectif. Pour construire les politiques locales, il est donc nécessaire de disposer de données fiables à un niveau géographique fin, au niveau de la commune voire du quartier.

La première partie du rapport d'étude "pauvreté et travailleurs pauvres en Franche-Comté" réalisée en partenariat par l'INSEE et Efigip, montre qu'en Franche-Comté, le taux de pauvreté s'établit à 12,1 % de la population. Par rapport aux autres régions métropolitaines, la région se situe dans le 1^{er} tiers des régions les moins touchées par la pauvreté.

De même, les personnes pauvres sont moins pauvres en Franche-Comté qu'en moyenne en France. C'est ce que l'on appelle l'intensité de la pauvreté. La région fait partie des 5 premières régions ayant la plus faible intensité de la pauvreté.

Cette méthodologie apporte de précieuses informations sur la situation de la Franche-Comté notamment en établissant des comparaisons nationales et un classement des régions françaises au regard de la pauvreté.

Toutefois, elle ne permet pas d'obtenir des indicateurs territorialisés à une échelle géographique fine pourtant indispensables à une bonne compréhension des contextes locaux et des mécanismes d'entrée et de sortie de la pauvreté.

Cette nécessité d'avoir des éléments d'analyse sur les personnes en situation de pauvreté à un niveau territorial fin et le besoin de disposer d'indicateurs plus récents ont incité les CAF à développer le concept de "**bas revenus**". Les indicateurs, construits d'après les déclarations de ressources des allocataires et portant sur les revenus disponibles avant impôt, sont accessibles rapidement et à un niveau géographique fin. Le seuil de bas revenus est également défini comme égal à 60 % du revenu médian par unité de consommation. Ces indicateurs prennent en référence uniquement les allocataires des CAF mais, comme le précise le dossier d'étude n°107 "pauvreté, bas revenu : apport des données CAF", ces données couvrent un champ très large de la population pauvre (près de 90 %).

Sur ces bases, l'étude "Pauvreté et précarité en Franche-Comté" réalisée par Efigip en 2009 indique qu'en 2008, près de 40 % des ménages allocataires francs-comtois vivent sous le seuil de bas revenus. Une analyse par canton montre d'assez fortes disparités territoriales notamment dans les cantons ruraux du nord de la région qui affichent des valeurs aussi élevées que celles relevées sur les villes. L'analyse de données fines met en évidence que les caractéristiques rurales des territoires, comme les difficultés de mobilité et l'isolement géographique cumulées à des situations locales du marché du travail peu favorables ainsi qu'à des caractéristiques sociodémographiques marquées des populations accentuent le processus de pauvreté.



LA PAUVRETÉ EN MILIEU RURAL : EXEMPLE D'ÉTUDE

- Dossier annuel de la MRE 2009 "Pauvretés, précarités, exclusions"

La Mission régionale d'information sur les exclusions de Rhône-Alpes consacre un chapitre de son rapport 2009 à la pauvreté en milieu rural. Elle s'interroge sur ses spécificités et fait le constat de l'obligation d'innover dans la lutte contre la pauvreté dans l'espace rural.



- Les processus d'exclusion et d'insertion en milieu rural

L'étude réalisée par l'IRTESS pour la FNARS de Bourgogne montre que le rural est traversé par les mêmes caractéristiques et processus d'exclusion que les autres territoires. Toutefois l'approche en termes de réclusion montre que des caractéristiques rurales, comme la difficulté de mobilité, l'isolement géographique, l'isolement social lié à des processus de stigmatisation accentuent les processus de pauvreté...



- Pauvreté, précarité, solidarité en milieu rural - Tomes 1 et 2 IGAS

L'étude réalisée par l'IGAS et le Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux en 2009 montre que les phénomènes de pauvreté et de précarité sont, en milieu rural, moins bien documentés qu'en milieu urbain. Dans un premier tome ce rapport dresse un état complet des connaissances sur les phénomènes de pauvreté en milieu rural, notamment : la typologie des habitants concernés, la nature des difficultés rencontrées, leurs effets sur l'activité économique et sur le mode de vie de ces habitants, la nature des réponses apportées. Le deuxième tome est consacré à l'analyse détaillée de la situation dans cinq départements, Nord, Ariège, Seine-et-Marne, Hérault et Creuse.

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en Europe et dans le monde

Sur le plan européen, c'est dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, lancée en 2000, que les États membres ont été invités à prendre des mesures pour donner un élan décisif à l'éradication de la pauvreté.

Les États membres décident alors de coordonner leurs politiques visant à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale, sur la base d'un processus d'échanges et d'apprentissages mutuels, connu sous le nom de "Méthode ouverte de coordination" (Moc).

Dans le cadre de la Moc, chaque état membre rédige tous les deux ans un "Plan national d'action pour l'inclusion sociale" (PNAI).

Les indicateurs européens de l'inclusion sociale comportent un noyau dur fondé sur une approche relative de la pauvreté, en termes monétaires, complété par une palette plus large destinée à rendre compte de toutes les dimensions du phénomène de pauvreté en Europe (éducation, santé, conditions de vie...)

La Caisse nationale des Allocations familiales dans "la pauvreté des familles : comparaisons européennes" propose une comparaison des contours de la pauvreté dans six pays de l'Union européenne.

En 2010, la Commission européenne a lancé la stratégie Europe 2020 pour sortir de la crise et préparer l'économie de l'union européenne pour la décennie à venir. Un objectif clé de cette stratégie est de réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes confrontées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'Ue 27. Les progrès réalisés en direction de cette cible sont mesurés en utilisant une combinaison de trois indicateurs :

- nombre de personnes à risque de pauvreté,
- nombre de personnes en situation de privation matérielle grave,
- nombre de personnes vivant dans des ménages ayant une très faible intensité de travail.

L'Union européenne s'est associée aux États membres pour faire de 2010 l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ses objectifs clés ont été de renforcer la prise de conscience du public sur ces questions et de renouveler l'engagement politique de l'Ue et de ses États membres dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

L'office statistique de l'Union européenne, Eurostat, dans sa nouvelle publication "Income and living conditions in Europe" diffusée à l'occasion de la conférence de clôture de l'année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, propose une lecture chiffrée de la situation. Sont abordés l'emploi, les inégalités de revenus et la pauvreté, le logement, la santé, l'éducation, les privations et l'exclusion sociale.

Le réseau européen pour la pauvreté (EAPN, European anti-poverty network) édite une brochure explicative sur la pauvreté et les inégalités sociales en Europe. Ce document s'attache à donner une meilleure visibilité à la problématique de la pauvreté et à mieux la faire comprendre.

Dans le cadre de l'évaluation des objectifs du Millénaire pour le développement, les Nations unies proposent un nouvel outil de mesure de la pauvreté intégrant des indicateurs tels que l'éducation, la santé, le niveau de vie... : l'indice de Pauvreté multidimensionnel (IPM) vise à représenter les manques graves dont souffrent des individus de manière simultanée.

Quelques sources statistiques

• EFIGIP - "REPÈRES CROISÉS"*

Base de données qui permet la parution interactive d'indicateurs relatifs à la cohésion sociale pour une analyse territorialisée allant de la commune à la région (Franche-Comté).

• L'OBSERVATOIRE DES INÉGALITÉS TERRITORIALES

Site d'information sur les inégalités, il permet d'accéder à un ensemble d'indicateurs sur l'ensemble des communes de France, des départements et des régions.

• L'OBSERVATOIRE DES INÉGALITÉS

Organisme indépendant d'information et d'analyse sur les inégalités, il propose, à travers son site, de nombreuses informations (données chiffrées, articles dossiers, réflexions, définitions...) organisées par thématique.

• L'OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA PAUVRETÉ ET DE L'EXCLUSION SOCIALE

Organisme ayant pour objectif de promouvoir la connaissance des phénomènes de pauvreté et d'exclusion. Il rassemble des données, fait réaliser des études et diffuse l'information.

• L'INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES (INSEE)

Direction générale du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie qui collecte, produit, analyse et diffuse des informations sur l'économie et la société françaises. De nombreux travaux et statistiques sont régulièrement mis en ligne.

• LE SILC EUROPÉEN

Principale source de données annuelles comparables à propos du niveau et des composantes de la pauvreté ainsi que des inégalités au sein de l'Ue est "Community Statistics on Income and Living Conditions" (Statistiques communautaires sur les revenus et les conditions de vie - EU-SILC). Ce système a remplacé le "European Community Household Panel". Les résultats sont disponibles sur le site web d'Eurostat.

• EUROSTAT

Service officiel des données statistiques de l'Ue, il apporte un complément d'information au SILC Européen en reprenant des données pertinentes concernant les problématiques de la pauvreté et des inégalités.

* L'accès à "Repères croisés" est actuellement réservé aux professionnels de l'emploi, de la formation et de l'insertion en Franche-Comté inscrits à l'extranet [ESIA - \[S'INSCRIRE\]](#). "Repères croisés" sera très prochainement disponible sur le site [EFIGIP](#), rubrique Statistiques.