

Définir et mesurer

La pauvreté est une notion complexe, irréductible aux mesures qui cherchent à la saisir. Pour faire le tour d'horizon des principales définitions (et manières de penser) de la pauvreté utilisées en France, il faut étudier les conventions statistiques en vigueur avant d'analyser les enjeux spécifiques liés à l'action publique en matière de pauvreté.

Nicolas DUVOUX, professeur de sociologie à l'université Paris 8

Les deux indicateurs (pauvreté monétaire relative et pauvreté « en conditions de vie »), lorsqu'ils sont croisés, permettent de mesurer la « grande pauvreté » qui, en 2019, touchait en France environ deux-millions de personnes.



la pauvreté

Les contours du phénomène de la pauvreté et sa mesure sont déterminés, quelle que soit l'optique adoptée, par le biais d'une définition a priori. Dans la plupart des pays non européens, la vision « absolue » de la pauvreté prévaut, fondée sur la capacité à satisfaire un certain nombre de besoins considérés comme des minima vitaux⁽¹⁾. La Banque mondiale retient un seuil d'extrême pauvreté de 1,90 dollar par jour, tandis que les États-Unis font passer une ligne de pauvreté, définie annuellement à partir d'un panier de biens pour une famille de quatre personnes. En Europe, l'approche prédominante repose sur une conception à la fois monétaire et relative : la délimitation de la pauvreté varierait en fonction de la société dans laquelle on vit.

Cette pauvreté monétaire relative, approche statistique de la pauvreté aujourd'hui retenue par l'Insee⁽²⁾, considère que tout individu, vivant dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur à 60 % du niveau de vie médian (1 102 euros par mois pour une personne isolée en 2019, soit 14,6 % de la population), est pauvre. Plus significatives peut-être sont les évolutions qualitatives de la pauvreté monétaire : comme dans l'ensemble des pays développés, celle-ci s'est déplacée vers les chômeurs (38,9 % de pauvres dans cette catégorie), les familles monoparentales, les jeunes et les populations urbaines. Très exposées au cours de la période dite des « Trente glorieuses », les personnes âgées et retraitées apparaissent aujourd'hui relativement épargnées par la pauvreté, vue au prisme de l'indicateur standard. Cela s'explique par le fait que les montants des retraites – quoique relativement modestes –, la pension de droit direct s'élevant en moyenne en 2016 à 1 294 euros par mois, correspondent à un niveau de vie souvent supérieur au seuil de pauvreté monétaire. En évolution, la pauvreté monétaire relative a baissé depuis les années 1970, mais a légèrement augmenté depuis le début des années 2000.

Conventions statistiques de la pauvreté

Cette mesure de la pauvreté fait toutefois l'objet de critiques, qui portent tant sur le niveau du seuil que sur le fait de se focaliser sur le revenu des ménages. Des variations minimales du seuil retenu peuvent en effet conduire à des taux de pauvreté très différents : un seuil ramené à 50 % du niveau de vie médian aboutit à un taux de pauvreté presque divisé par deux. Une diminution du niveau de vie médian de la population peut aussi provoquer mécaniquement une baisse du taux de pauvreté, sans que la situation matérielle des plus démunis ne se soit améliorée. Le taux de pauvreté monétaire relative constitue, fondamentalement, un indicateur d'inégalité, il mesure un écart vis-à-vis du groupe central de la population.

Pour pallier cette limite, il est possible de partir des conditions de vie des ménages et des privations qu'ils subissent. C'est la pauvreté dite « en conditions de vie », mesurée par un indicateur de « privation matérielle et sociale ». Selon cette approche, une personne est pauvre si elle déclare souffrir d'au moins cinq difficultés parmi une liste de treize items concernant des restrictions de consommation, les conditions de logement, les retards de paiement, etc.

Cette définition renvoie à la capacité de consommation et partage donc de nombreux traits communs avec l'approche « absolue » du phénomène qui détermine le seuil de pauvreté en fonction de l'accès à un panier de biens de base. La privation matérielle et sociale renvoie à des difficultés concrètes rencontrées dans la vie quotidienne. L'indicateur se situe dans un ordre de grandeur proche, quoique légèrement inférieur, au taux de pauvreté monétaire relatif. Il est orienté à la baisse car la qualité des logements augmente en moyenne dans les pays de l'Union européenne, et ce même si les difficultés du mal-logement touchent de larges parties de la population. Ce point alerte justement sur une des difficultés de l'indicateur. Proche d'une mesure absolue de la pauvreté, celui-ci est aussi subjectif : une personne qui a perdu l'espoir d'obtenir un bien (prendre une semaine de vacances) peut ne pas exprimer de privation.

Nécessaire combinaison entre indicateurs

Ces indicateurs doivent être pensés ensemble, et, si possible, de manière dynamique. En effet, ces deux indicateurs, lorsqu'ils sont croisés, permettent de mesurer la « grande pauvreté » qui, en 2019, touche en France environ deux millions de personnes⁽³⁾. Celle-ci constitue le « noyau dur » de la pauvreté. À l'inverse, l'absence de recoupement entre ces mesures (d'environ 40 %, ce qui signifie que 40 % des personnes en situation de pauvreté monétaire ne sont pas en situation de privation matérielle, et réciproquement) fait apparaître un halo d'environ un Français sur cinq, touché par une des formes de difficulté. La prise en compte de la temporalité invite également à complexifier l'appréhension de la pauvreté, notion qui recoupe des phénomènes transitoires liés à des accidents de la vie et des situations chroniques, marquées par le cumul des difficultés⁽⁴⁾. Or les ordres de grandeur varient de plus d'un tiers de la population concernée par l'une ou l'autre des formes de pauvreté sur une période de quatre ans, tandis que celles qui sont concernées par les deux formes sur la durée sont résiduelles⁽⁵⁾.

Un décalage existe aussi entre l'ensemble des personnes jugées pauvres d'un point de vue monétaire ou en conditions de vie et la diffusion du sentiment de pauvreté au sein de la société française⁽⁶⁾.

(1) Pour une présentation actualisée des instruments et enjeux d'une approche globale, voir Julien Damon, *Pauvreté dans le monde : une baisse menacée par la crise sanitaire*, Fondation pour l'innovation politique, février 2021.

(2) Institut national de la statistique et des études économiques.

(3) Julien Blasco, Sébastien Picard, « Environ 2 millions de personnes en situation de grande pauvreté en France en 2018 », in « Revenus et patrimoine des ménages », 2021.

(4) Mary-Jo Bane, David T. Ellwood, « Slipping Into and Out of Poverty: The Dynamics of Spells », in *Journal of Human Resources*, winter 1986, 21(1), p. 1-23.

(5) Nicolas Duvoux, Michèle Lelièvre (dir.), « Trajectoires et parcours des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale », Drees/comité scientifique du CNLE, octobre 2021.

(6) Nicolas Duvoux, Adrien Papuchon, « Qui se sent pauvre en France ? Pauvreté subjective et insécurité sociale », in *Revue française de sociologie*, 2018/4, p. 607-647.

« Les mesures de lutte contre la pauvreté ne remplissent qu'imparfaitement le rôle d'instruments de mise en œuvre de droits au travail, au logement, à la santé.

Ces instruments sont restrictifs et stigmatisants, entraînant des discriminations dans l'accès aux biens et services essentiels. »

Le baromètre d'opinion de la Drees⁽⁷⁾, qui suit chaque année l'évolution de la perception des inégalités et du système de protection sociale en France, permet d'identifier les personnes qui disent se sentir pauvres et de décrire leur profil social. Tandis que la pauvreté monétaire relative constitue un indicateur d'inégalité évaluant la part des revenus qui sont éloignés des niveaux intermédiaires et que la pauvreté en conditions de vie représente un indicateur composite de degré de privation matérielle, le sentiment de pauvreté (qui concernait environ 13 % de la population jusqu'en 2018) manifeste quant à lui une condition caractérisée par une insécurité sociale durable. En effet, les conditions matérielles d'existence se traduisent par une appréhension vis-à-vis de l'avenir, ce qui conduit à parler de cette insécurité sociale durable, englobant la situation actuelle et la projection dégradée dans l'avenir.

Même si elles constituent les points de repères fondamentaux pour analyser la diffusion et l'évolution de la pauvreté dans notre société, ces trois mesures ont pour difficulté principale de tenir à l'écart les populations les plus vulnérables, celles qui ne vivent pas dans des ménages ordinaires (environ trois-cent-mille personnes, sans abri ou hébergées). L'action publique, grâce aux prestations sociales et notamment, en France, la principale, le RSA⁽⁸⁾, permet de mesurer autrement la pauvreté et le rapport que la société entretient avec cette réalité.

Une définition administrative de la pauvreté

Une approche « relationnelle » de la pauvreté, inspirée des analyses séminales du sociologue allemand Georg Simmel, met plus particulièrement l'accent sur les formes institutionnelles du phénomène, et s'est déployée dans un contexte de développement du chômage de masse. La pauvreté est alors (re)devenue un objet d'intervention publique explicite, avec le développement de politiques publiques placées sous conditions de ressources. Très opérationnel d'un point de vue empirique⁽⁹⁾, ce paradigme n'en est pas moins porteur d'un risque de rétrécir le périmètre de la notion aux catégories prises en charge par l'assistance sociale ou susceptibles de l'être.

Les mesures destinées, en propre, à lutter contre la pauvreté parviennent, au mieux, à diminuer l'intensité de la pauvreté puisqu'elles sont placées (même dans la configuration courante où le RSA est associé à l'aide au logement) à des niveaux inférieurs au seuil de pauvreté. Loin d'être négligeables, ces mesures stabilisent la condition des populations les plus précarisées et leur permettent d'éviter le dénuement absolu; cependant, elles ne constituent pas des leviers de prévention ni même de sortie de cette condition. Parmi ces transferts, les politiques d'assistance (légalement désignées par l'aide sociale depuis 1953) visent à assurer un revenu à des personnes qui ne disposent pas des res-

sources nécessaires pour vivre dignement. Ces mécanismes n'ont cessé de s'étendre depuis les années 1970 pour pallier les effets du chômage de masse mais aussi de transformations dans la sphère privée (augmentation des séparations, par exemple). La rupture institutionnelle la plus importante est sans doute la création du RMI⁽¹⁰⁾ par la loi du 1^{er} décembre 1988. En effet, si des minima sociaux catégoriels existaient, aucun dispositif n'était prévu pour les individus valides, d'âge actif, mais ne travaillant pas ou n'ayant pas suffisamment travaillé pour pouvoir accéder aux prestations assurantielles dominantes dans la protection sociale. Précédé par des mobilisations associatives, ce changement majeur fut prolongé par la loi de lutte contre les exclusions en 1998 qui ouvrit la voie à la création de la CMU⁽¹¹⁾, aujourd'hui Puma⁽¹²⁾.

Quelle efficacité dans l'accès aux droits ?

Les effets de cette institutionnalisation des politiques d'assistance sont pourtant ambivalents. Conçues pour pallier les effets du chômage de masse, ces politiques sont entrées en interaction dynamique avec les assurances sociales et les évolutions des segments inférieurs du marché du travail. Si l'assurance chômage avait déjà été prolongée par l'ASS⁽¹³⁾ en 1984, le rôle du RMI dans l'indemnisation du chômage s'est ensuite rapidement imposé. La forte évolution quantitative des effectifs du RMI puis du RSA, à partir de 2009, est d'ailleurs corrélée aux effets de réforme de l'indemnisation du chômage. Cela conduit à un déversement de l'assurance vers l'assistance, c'est-à-dire à un élargissement de la protection contre les risques sociaux (maladie, maternité, vieillesse...) à tous les individus de la société (assistance), et non seulement à ceux qui payent pour s'en prévenir (assurance).

Il y a aujourd'hui deux-millions de ménages allocataires du RSA, un chiffre élevé qui contribue à la critique du dispositif et à la volonté politique affirmée de le conditionner à des heures d'activité, volonté qui n'a eu de cesse de s'accroître au fil du temps. Les mesures de lutte contre la pauvreté ne remplissent qu'imparfaitement le rôle d'instruments de mise en œuvre de droits : au travail, au logement, à la santé. Ces instruments sont restrictifs et stigmatisants, entraînant des discriminations dans l'accès aux biens et services essentiels. Ces droits sont inférieurs en qualité à ceux issus de la protection sociale assurantielle. Filet de sécurité indispensable, ils n'en contribuent pas à moins à entériner des situations où la précarité ou la modestie des ressources privent d'une jouissance complète de droits fondamentaux. Exposition au stress délétère pour la santé physique et psychique; refus de soins; absence de droit au logement effectif; faiblesse du soutien à l'accompagnement permettant une participation à la vie sociale et du droit au travail; traitement défavorable lors des orientations scolaires; âpreté des conditions de travail, etc. : autant de mécanismes par lesquels la pauvreté prive de la jouissance de ses droits. ●

(7) Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.

(8) Revenu de solidarité active.

(9) Serge Paugam, *La Disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*, Puf, 1991.

(10) Revenu minimum d'insertion.

(11) Couverture maladie universelle.

(12) Prestation universelle maladie.

(13) Allocation spécifique de solidarité.