

FICHES CONCOURS

POLITIQUES SOCIALES ET DE SANTE

Mesurer la pauvreté

Septembre 2017



Peinture de la Renaissance, le pauvre Job

En France, une définition financière de la pauvreté

La pauvreté est définie en France par un seuil de niveau de vie calculé par rapport au niveau de vie¹ de la population dans son ensemble. La notion de pauvreté dépend donc du niveau de vie d'ensemble et de l'évolution de la répartition des revenus dans la population. Pour calculer le seuil de pauvreté, l'habitude en France a longtemps été d'utiliser 50% du niveau de vie médian par unité de consommation. La France s'aligne aujourd'hui sur la norme européenne qui est de 60 % du niveau de vie médian, soit, en 2014, dernière année connue, 1008€ pour une personne seule, avec un niveau de vie médian de 1679€ mensuels (20 150€ annuels). En 2014, avec ce seuil, on décomptait 8,8 millions de personnes pauvres, soit 14,1 % de la population, chiffres quasiment stables par rapport à 2013. Sur le long terme, depuis 1970, la pauvreté ainsi mesurée a baissé puis remonté depuis 2002 et reste étale aujourd'hui.

L'indicateur monétaire, son sens et ses défauts

La mesure monétaire de la pauvreté est apparemment simple, mais pose en réalité des questions complexes.

- Le choix d'utiliser la médiane du niveau de vie pour définir le seuil de pauvreté a un sens : il exprime le fait qu'être pauvre, c'est être à l'écart du mode de vie courant dans un pays, alors que spontanément, l'on aurait sans doute une approche de la pauvreté davantage « dans l'absolu ». Ce choix pose le problème de la comparaison des taux de pauvreté entre pays puisque l'indicateur précisément est relatif et n'est pas « absolu ». En fait, l'indicateur

¹ Le niveau de vie ne correspond pas exactement à la notion de revenu. C'est un revenu par unité de consommation, qui tient compte de la composition du ménage.

mesure moins la pauvreté que les inégalités de distribution de revenus propres à chaque pays ; les comparaisons internationales sont de ce fait peu significatives. Le Luxembourg et la Pologne ont des taux de pauvreté proches (17 % et 16,4 %) mais le seuil au Luxembourg est trois fois celui de la Pologne en standard de pouvoir d'achat : cela signifie que les inégalités de revenus sont d'ampleur identique dans les deux pays mais que les pauvres polonais sont bien plus pauvres que les pauvres luxembourgeois. La proportion des personnes qui atteignent ou pas le seuil dépend de la distribution des revenus au sein de chaque pays : certains pays pauvres et très inégalitaires ont un taux de pauvreté très élevés (25 % en Roumanie) et un seuil très bas (203 €), d'autres riches et aux inégalités limitées un taux bas et un seuil élevé (Pays-Bas).

- Le seuil de pauvreté à 60 % de la médiane des niveaux de vie a été adopté par souci d'harmonisation avec nos partenaires européens, à la suite du Conseil européen de Laeken (décembre 2001). L'Insee continue à mesurer parallèlement la pauvreté au taux de 50 % du revenu médian, ce qui diminue fortement son ampleur (en 2014, 5 millions de pauvres, 8,1 % de la population). On voit combien la mesure de la pauvreté dépend du seuil choisi, qui n'a, à vrai dire, pas de signification.

Certains experts (en particulier Louis Maurin, directeur de l'Observatoire des inégalités) considèrent que le seuil de 60 % est trop élevé. De fait, pour un couple avec 2 enfants jeunes, le seuil de pauvreté est à 2117€ mensuels. Selon L. Maurin, la mesure gonfle le nombre des pauvres et « banalise » à l'excès la notion, sans permettre de repérer la grande pauvreté. Le seuil de 50 % lui semble plus approprié, même s'il est tout autant conventionnel.

Affiner l'approche : l'intensité de la pauvreté

L'intensité de la pauvreté est définie comme l'écart entre le niveau de vie médian des personnes pauvres (toutes celles qui sont situées sous le seuil de pauvreté) et le seuil de pauvreté. Le niveau de vie médian des personnes pauvres (celui qui sépare la population pauvre en deux parties égales, l'une au-dessus du revenu médian, l'autre au-dessous), est en 2014 de 805 €. L'écart entre le seuil de pauvreté et le revenu médian des personnes pauvres est donc de 20,1%. Cet indicateur augmente doucement : il était en 2008 de 18,5 %, en 2011 de 19,1 %. Il témoigne que les personnes pauvres situées en dessous du seuil de pauvreté le sont davantage aujourd'hui.

D'autres modes de mesure : la pauvreté en valeur absolue

L'on pourrait souhaiter mesurer la pauvreté sans tenir compte de l'évolution du niveau de vie d'ensemble, en mesurant un niveau de consommation en deçà duquel une personne ne pourrait vivre décemment. La mesure est appelée « pauvreté en valeur absolue ». Cette approche est méthodologiquement difficile. L'examen de la réalité de la consommation ne permet pas en effet de définir de manière incontestable les besoins « de base ». De toute façon, d'une manière ou d'un autre, il faut bien tenir compte de l'évolution du niveau de vie d'ensemble et au moins de l'évolution des prix des différents biens. Si les loyers augmentent, les personnes pauvres aussi auront besoin de plus d'argent pour se loger... et cette réévaluation confère aussi un caractère « relatif » à la mesure de la pauvreté.

Les Etats-Unis ont pourtant défini, dans les années 60, un « minimum vital alimentaire » qu'ils multiplient par un coefficient tenant compte de la place de l'alimentation dans la tranche de revenu concernée. Ils n'ont pas actualisé la structure du calcul (le budget alimentaire représente comme il y a 40 ans un tiers des dépenses) mais actualisent le résultat avec l'indice des prix. De ce fait, le seuil (24257 \$ pour 4 personnes en 2015 soit 43 % du revenu moyen de 56516 \$) peut être considéré comme bas et ne reflète sans doute pas bien la situation de la pauvreté. En 2015, 43,1 millions de personnes sont pauvres avec ce calcul, nombre plutôt en baisse (13,5 % de la population). Sur le fond, le calcul est très contestable et sous-estime la pauvreté dès lors que la structure du budget a en pratique évolué, le prix des logements ayant augmenté davantage que les besoins alimentaires. D'une manière ou d'une autre, on est toujours pauvre en comparaison des autres membres de la même société...

La pauvreté en conditions de vie : l'approche européenne de la pauvreté

L'approche de la pauvreté par les conditions de vie se veut plus concrète : elle évalue le degré de privation par rapport à certains éléments (alimentation, logement, habillement, meubles, chauffage, paiement à temps des factures, vacances...). Elle a aussi le mérite de mesurer la nature des revenus dont bénéficient les ménages (prestations sociales ou revenus du travail) et de traduire ainsi leur plus ou moins grande autonomie. En France, l'Insee a réalisé quelques études maintenant anciennes sur la pauvreté en conditions de vie. Dans le même esprit, dans le cadre de la nouvelle stratégie européenne UE 2020, le Conseil européen de juin 2010 a adopté une cible de réduction de la pauvreté et de l'exclusion et fait évoluer les outils de mesure. La nouvelle mesure repose sur trois indicateurs.

L'approche retenue au niveau européen regroupe, en éliminant les double comptes pour calculer le total des personnes considérées comme pauvres, toutes les personnes concernées par au moins une des trois dimensions suivantes :

1° La pauvreté monétaire relative (au seuil de 60% du niveau de vie médian) ;

2° La pauvreté en conditions de vie, dès lors que sont constatées 4 privations matérielles parmi une liste de 9, dont 5 relatifs à des difficultés financières du ménage (le ménage ne peut pas faire face à des dépenses inattendues ; il ne peut s'offrir une semaine de vacances annuelle hors de son domicile ; il ne peut pas payer ses engagements, tels que le loyer ou les factures, ou rembourser ses emprunts ; il ne peut pas s'offrir un repas avec de la viande ou du poisson au moins tous les deux jours ; il ne peut pas garder son domicile suffisamment chaud) et dont 4 sont relatifs à l'accès à des biens durables (le ménage ne possède pas de machine à laver ; ou de TV couleur ; ou de téléphone ; ou de voiture) ;

3° La troisième dimension est la faible intensité de travail et concerne les personnes du ménage âgées de 18 à 59 ans. Il s'agit de mesurer le nombre de mois travaillés à temps plein durant l'année considérée par les personnes en âge de travailler, rapporté au nombre total de mois qu'il est théoriquement possible de travailler dans l'année. Cette intensité de travail varie de 0% pour un ménage sans emploi toute l'année à 100% pour un ménage où les (deux ou plus) adultes ont travaillé toute l'année à temps complet. Le seuil pris en compte pour considérer une personne comme pauvre est de 20 %.

Cette approche renvoie donc à une conception plus large que la seule pauvreté monétaire relative qui était pourtant la référence en Europe depuis le début de la décennie 2000 et depuis l'accord sur les indicateurs du sommet de Laeken de 2001. L'approche est incontestablement plus riche et intéressante de ce fait.

Les résultats cependant laissent perplexes. En 2015, le taux de personnes confrontées en Europe à ces trois facteurs de pauvreté est avec le cumul des trois critères, de 23,7 % de la population. Le taux en France serait de 17,7 % (dominante : pauvreté monétaire avec 13,6 %, 4,5 % pour ceux concernés par les seules privations et 8,6 % pour l'éloignement de l'emploi).

Le calcul de l'indicateur n'a pas les mêmes conséquences pour tous les pays par rapport au seul indicateur de niveau de vie : il aggrave la situation relative des pays de l'Est par rapport au seul indicateur monétaire, à cause des conditions de vie. La prise en compte du faible emploi désavantage en revanche les pays anglo-saxons. Surtout, le caractère cumulatif des critères (il suffit de répondre à un d'entre eux) gonfle les chiffres, sans que l'on comprenne bien intuitivement pourquoi, sauf à ce que les critères de « privation » soient trop larges ou que les conditions d'emploi soient inadaptées. Peut-on considérer que la France compte plus de 18 % de pauvres et l'Europe presque un quart ? Les résultats jettent un doute sur la méthode... ou sur les critères.

Au final, croiser des indicateurs multiples ?

Le rapport du Sénat de 2008 sur la pauvreté souligne que le choix de mesurer la pauvreté par rapport au revenu, plutôt que par rapport à la consommation ou aux conditions de vie, résulte de deux considérations :

- en premier lieu, il s'agit de se situer du côté des « causes » plutôt que des conséquences du phénomène de pauvreté, c'est-à-dire d'appréhender le bien-être en termes de capacités financières,
- en second lieu, l'objectif est de remédier aux difficultés de l'observation statistique en mesurant un aspect résumant apparemment tous les autres, plutôt que d'évaluer difficilement les conséquences résultant, en aval, de la situation de pauvreté.

Néanmoins, il est difficile de se contenter d'un seul outil de mesure dont on voit bien les limites. Les causes de la pauvreté ne sont pas uniquement monétaires : accepter ce seul critère, c'est faire bon marché des parcours et des risques du maintien durable dans la pauvreté (ou des chances d'en sortir).

En 2009, le gouvernement, lors de la mise en œuvre du RSA, avait élaboré un « tableau de bord de la pauvreté » (décret 2009-554 du 20 mai 2009) transmis annuellement au Parlement au moment du vote de la loi de finances, avec 18 indicateurs. Il y a renoncé en 2012. On trouvait dans ce tableau de bord la mesure de la pauvreté monétaire, les privations telles que l'Insee les définit (avec des items différents de ceux de l'Union), mais aussi les difficultés d'accès à l'emploi, au logement, à la santé, le surendettement. On y trouvait aussi le taux du renoncement aux soins, la part de personnes vivant dans un ménage sans revenu d'activité, la part d'élèves de CM2 maîtrisant les connaissances de base, un indicateur d'accès à la formation continue, l'évolution des personnes surendettées...

Le tableau témoignait du fait qu'il est difficile de se contenter d'un seul indicateur pour cerner la pauvreté. L'approche monétaire est commode parce qu'elle est bien cernée. Mais des approches croisées sont nécessaires pour appréhender la pauvreté. Il est vrai que la synthèse des indicateurs du tableau de bord n'était pas possible. Celui-ci permettait cependant d'appréhender toutes les facettes de la pauvreté et il en identifiait sans doute les vrais marqueurs, qui portent sur le logement, la santé et l'éducation. Ces derniers sont sans doute déterminants, parce qu'ils empêchent de sortir aisément de la pauvreté et parce qu'ils risquent aussi de la rendre héréditaire. De ce fait, l'abandon d'un tel tableau de bord est sans doute regrettable et la pauvreté est aujourd'hui mal mesurée.