LA MESURE DE LA PAUVRETÉ : PROBLÈMES TECHNIQUES ET DÉBATS SOCIAUX

Jacques Freyssinet¹

(Première version – janvier 2006)

La mesure de la pauvreté a bénéficié, depuis une quinzaine d'années, de progrès considérables, tant dans la création et l'exploitation de sources d'information statistiques et administratives qu'en ce qui concerne les méthodologies de traitement de ces sources et la définition de concepts pertinents². Un tel effort n'est pas né seulement d'un renouveau de l'intérêt scientifique. La demande sociale, engendrée par l'élargissement et l'aggravation des phénomènes de pauvreté, a joué un rôle moteur par l'intermédiaire de la pression qu'elle a exercée sur les pouvoirs publics et qui a été répercutée sur l'appareil statistique (CES, 1987; CNIS, 1998). Le débat qui en est résulté entre les « acteurs » et les « experts » est d'une grande richesse. Nous proposons d'en dégager quelques enseignements en mettant moins l'accent sur les résultats acquis, qui sont considérables, que sur les lacunes, les difficultés méthodologiques et conceptuelles, voire les contradictions. Là se situent en effet les voies de progression.

Nous suivrons un ordre de difficulté croissante en montrant d'abord que la reconnaissance du caractère pluridimensionnel de la pauvreté donne un caractère nécessairement conventionnel à sa mesure, en indiquant ensuite les lacunes principales de la connaissance, donc les priorités pour les études à venir, en soulignant enfin le caractère inéliminable de certaines contradictions auxquelles se heurte le choix des indicateurs de mesure.

Le choix de poser le problème en terme de « mesure » implique, spécialement dans le domaine de la pauvreté, un appauvrissement de la démarche (Freyssinet, 2002). Nous ne traiterons pas cette question qui a un caractère général dans l'étude des phénomènes sociaux. La seule hypothèse acceptée ici est que l'absence de mesure priverait tant le débat scientifique que le débat politique d'une condition essentielle de pertinence.

I – LE CARACTÈRE MULTIDIMENSIONNEL DU PHÉNOMÈNE : EXPLICITER LA SIGNIFICATION DES CONVENTIONS

Le premier grand effort de connaissance de la pauvreté, réalisé à la fin du XIX^e siècle, en particulier au Royaume-Uni, avait un objectif de démarcation et de dénombrement. Qu'il s'agît de faire face à une menace contre l'ordre social ou qu'il s'agît de dénoncer l'injustice de celui-ci, il était nécessaire d'identifier une population qui serait qualifiée de « pauvre » et qui, de ce fait, devrait relever d'une politique sociale spécifique.

Même si les médias continuent aujourd'hui de titrer périodiquement sur le « nombre de pauvres », le projet d'identifier une telle population par un chiffre ou un taux unique apparaît dépourvu de toute signification objective. Ce qui importe est de mesurer l'ampleur et la profondeur de différentes manifestations de la pauvreté et les caractéristiques des populations, toujours différentes, qui en sont victimes. Le débat porte alors sur les caractéristiques de la situation personnelle ou familiale qui peuvent être considérées comme des indices d'un état de pauvreté. La réponse admise par tous les experts est que ces caractéristiques sont multiples et hétérogènes. Pour chacune d'entre elles, un seuil de pauvreté ne peut être défini que par une convention reflétant, au moins implicitement, un jugement de valeur sur les conditions minimales de qualité de vie qu'un système social doit rendre accessibles à ses membres³.

¹ Professeur émérite à l'Université Paris I, membre de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

² La présente contribution s'appuie principalement sur les *Rapports* et les *Travaux* de l'*Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale* (ONPES, 2000, 2002, 2004 et 2006), ainsi que sur deux numéros spéciaux de la revue *Economie et statistique* : « Mesurer la pauvreté aujourd'hui » et « Les approches de la pauvreté à l'épreuve des comparaisons internationales » (*Economie et statistique*, 1997 et 2005).

³ Ainsi le Conseil européen a-t-il, en 1984, conclu que devaient être 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'Etat membre où elles vivent ».

Nous rappellerons quels sont les différents types d'approches mis en œuvre, en utilisant pour les désigner le vocabulaire usuel particulièrement insatisfaisant. Nous mettrons l'accent sur l'impact qu'exerce le choix des conventions sur le volume et les caractéristiques des populations dites pauvres.

I - 1. La pauvreté « monétaire »

La notion de pauvreté monétaire dite « absolue » est aujourd'hui pratiquement abandonnée dans les pays européens. Là où elle est encore utilisée, son caractère relatif est évident. Il s'agit en effet d'évaluer le prix d'un panier de consommations minimales pour un type donné de ménage. Un tel jugement reflète une norme sociale associée à un niveau déterminé de développement économique et de « marchandisation » de la société.

La pauvreté monétaire dite « relative » est la notion la plus largement utilisée. Elle correspond à un revenu du ménage par unité de consommation inférieur à une fraction déterminée du revenu médian de la population de référence. Quatre difficultés principales se rencontrent⁴.

a) Le seuil

Quelle fraction du revenu médian faut-il retenir comme seuil de pauvreté ? En pratique les seuils de 40, 50 et 60% sont utilisés ; le dernier a été retenu parmi les « indicateurs communautaires de cohésion sociale » adoptés par l'Union européenne⁵. Il n'y a aucun argument scientifique pour trancher, mais il faut être conscient de l'impact du choix. En France, par exemple, le passage d'un seuil de 40 à 50%, puis de 50 à 60% amène, chaque fois, un doublement des populations concernées (ONPES, 2006). La composition et les caractéristiques moyennes des populations considérées comme pauvres sont donc nettement différentes selon le seuil retenu.

Ce constat conduit à apporter une grande importance à l'étude des dispersions, au-delà de celle des valeurs moyennes. Un indicateur grossier mais utile est fourni par le taux d'intensité de la pauvreté, c'est-à-dire l'écart entre le revenu moyen des personnes pauvres et le seuil de pauvreté.

b) L'échelle d'équivalence

Si la mesure de la pauvreté n'a de signification qu'à l'échelle du ménage, elle suppose le choix d'une échelle d'équivalence pour tenir compte de la composition de celui-ci et des économies d'échelle qui y en résultent dans les dépenses de consommation. Les travaux menés sur ce point (par exemple, Hourriez, Olier, 1997 ; Accardo, 2005) montrent, d'une part, que la nature et l'ampleur des économies d'échelle varient selon le revenu, la dimension et le mode de vie du ménage et, d'autre part, qu'il est impossible d'identifier économétriquement une échelle optimale. Il est donc inévitable d'adopter une échelle empiriquement vraisemblable et, surtout, de tester la sensibilité des résultats à l'échelle retenue.

c) La mesure du revenu

Qu'elle s'appuie sur des sources fiscales ou sur des enquêtes auprès des ménages, la mesure du revenu souffre d'importantes sources de sous-évaluation. La principale porte sur les revenus du patrimoine. Dans le cas de la France (Legendre, 2004), les déclarations de revenus couvriraient entre 20 et 30% des revenus du patrimoine (fraude fiscale, exonérations...). Il est possible d'envisager des imputations forfaitaires à l'échelle de grandes catégories sociales, mais certainement pas à l'échelle des ménages. Si le problème est essentiel pour la mesure des inégalités, son impact est moindre sur celle de la pauvreté⁶. En effet, on peut supposer que les revenus du patrimoine sont faibles pour les populations pauvres, à l'exception du cas des « loyers fictifs » sur lequel nous revenons ci-après.

Une difficulté de même nature, mais de bien moindre ampleur, concerne les transferts monétaires privés entre ménages, difficilement repérables. En ce qui concerne les situations de pauvreté, ils risquent principalement de fausser l'appréciation de la situation des ménages étudiants qui bénéficient très inégalement de l'aide de leurs familles. Ceci conduit, en pratique, à exclure le plus souvent ces ménages des études sur la pauvreté.

d) La monétarisation de composantes du niveau de vie

⁴ Nous n'envisageons ici qu'une définition de la pauvreté s'appuyant sur le revenu. Si on retenait la consommation, un autre problème apparaîtrait, celui du choix d'un indice de prix pertinent compte tenu de la diversité des types et des modes de consommation.

⁵ Indicateurs dits de Laeken, modifiés et complétés. Voir DREES, 2004.

⁶ Sauf par son effet sur le niveau du revenu médian.

Certains déterminants majeurs du niveau de vie ne donnent pas lieu à perception d'un revenu monétaire ou à une dépense monétaire. Leur non prise en compte peut fausser la signification des mesures monétaires de la pauvreté. La question se pose donc d'une évaluation de ces composantes en termes monétaires pour calculer un revenu « corrigé ». Trois problèmes principaux sont posés.

- Les propriétaires de leur résidence principale bénéficient d'un avantage en nature qui peut être mesuré comme l'économie d'un « *loyer fictif* ». De manière analogue, on peut considérer que les ménages habitant des « logements sociaux » à faible loyer bénéficient d'une *subvention implicite*. La difficulté réside dans le caractère hautement artificiel de la référence à un prix de marché qui permettrait d'évaluer le loyer fictif ou la subvention implicite (Driant, Jacquot, 2005). Les estimations réalisées en introduisant des loyers fictifs ne conduisent pas à modifier sensiblement les taux globaux de pauvreté monétaire, mais entraînent un changement de la composition de la population pauvre, qui devient plus jeune et plus urbaine. Compte tenu du caractère très conventionnel de l'exercice, il convient de l'utiliser comme un test de sensibilité sans prétendre substituer le revenu ainsi corrigé à la base plus fiable du revenu monétaire *stricto sensu*.
- La *production domestique* constitue un autre élément non monétaire du niveau de vie qui influe certainement de manière non négligeable sur ce dernier. Comment en tenir compte ? Son importance et mal connue et, plus encore que pour les loyers, il apparaît artificiel de lui attribuer un prix de marché. La seule démarche raisonnable semble être de s'appuyer sur les enquêtes *Emploi du temps* (Economie et statistique, 2002) pour mesurer les différences de volume et de composition des temps de travail réalisés au sein de catégories de ménages inégalement touchés par la pauvreté, sans prétendre à une traduction monétaire la plus souvent fictive.
- Les *services publics individualisables* rendus aux ménages (éducation, santé...) conditionnent leur niveau de vie et sont de volume et de qualité inégales selon les niveaux de revenu. Ils ne peuvent être ignorés, surtout en comparaison internationale, puisqu'en leur absence, les ménages devraient assumer des dépenses. Ici encore, la question est celle de la pertinence d'une tentative artificielle de monétarisation.

Le principal enseignement de ce premier débat semble être d'imposer la reconnaissance du caractère multidimensionnel de la pauvreté, plutôt que de chercher à en donner un équivalent monétaire généralisé.

I - 2. La pauvreté « objective »

L'adjectif trompeur d'« objectif » désigne une approche qui vise à éviter le caractère partiel ou fictif de l'évaluation de la pauvreté monétaire. La mesure porte alors directement sur les quantités et qualités de biens et services qui entrent dans la consommation des ménages. Schématiquement, il est possible d'adopter deux critères de la pauvreté que l'on pourrait qualifier de pauvreté « en conditions de vie ».

a) La pauvreté comme non accès à des droits fondamentaux

La méthode a pour objet de définir des seuils minima d'accès à des droits fondamentaux (éducation, santé, logement...) en deçà desquels les ménages sont considérés en situation de pauvreté. L'*Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale* a réalisé un ensemble de travaux dans cette perspective (ONPES, 2004 et 2006).

Il existe, dans chaque domaine, des sources spécifiques qui permettent de repérer des populations exclues de l'accès à certains biens ou à certaines prestations essentiels. Ces situations engendrent des relations d'interdépendance cumulatives avec les indicateurs usuels de la pauvreté. Par exemple, la pauvreté monétaire engendre un faible accès aux soins, donc une dégradation de la santé qui, à son tour, réduit les revenus du travail. De même, la pauvreté monétaire des parents réduit la réussite scolaire des enfants, alimentant ainsi la reproduction intergénérationnelle de la pauvreté.

Les résultats de ces analyses sont riches d'enseignement, mais présentent la limite principale de juxtaposer des savoirs spécialisés disjoints. L'hétérogénéité des sources statistiques ne permet pas, à la différence de certaines études monographiques, de repérer les cumuls d'exclusions et de caractériser les populations qui en sont les victimes.

b) La pauvreté comme cumul de privations

Une méthode alternative donne la possibilité de répondre à cette difficulté en s'appuyant sur une source homogène, une enquête auprès des ménages (par exemple, en France, l'enquête *Conditions de vie*), pour identifier ceux d'entre eux qui sont simultanément privés d'un certain nombre de consommations jugées nécessaires pour assurer un niveau de vie normal. On obtient ainsi un « score » pour chaque ménage. Sont considérés comme pauvres les ménages qui dépassent un certain nombre de privations. L'aspect conventionnel de la méthode réside à la fois dans le choix des items qui sont retenus et dans la fixation du score minimum⁷.

Ces deux approches présentent les avantages et les inconvénients d'une hétérogénéité acceptée des manifestations mesurables de la pauvreté.

I - 3. La pauvreté « subjective »

Une troisième méthode de repérage de la pauvreté s'appuie sur la perception qu'en ont les intéressés. Elle peut utiliser les réponses fournies par les personnes enquêtées sur leur propre situation : arrivent-elles à « boucler leur fin de mois » ; doivent-elles renoncer à des satisfactions qu'elles jugent nécessaires... ? Il est aussi possible d'obtenir une information indirecte en demandant aux personnes si, à leurs yeux, telle ou telle privation est ou non un signe de pauvreté (voir, pour la Grande-Bretagne, Fahmy, Gordon, 2005⁸). Les résultats de ces enquêtes peuvent fournir, pour les approches en termes de privations (voir ci-dessus) des critères qui reposent non pas sur des taux de diffusion observés ou sur des « jugements d'experts », mais sur des opinions majoritaires.

Si l'on reconnaît la pauvreté comme une expérience vécue ou une situation ressentie, il est nécessaire de prendre en compte les perceptions exprimées par les personnes. En même temps, on ne peut négliger l'extrême sensibilité des résultats au mode d'obtention de l'information, principalement à la formulation des questions.

* * *

Ce rapide inventaire des conceptions et des méthodes de mesure de la pauvreté, de leurs avantages et inconvénients respectifs, confirme la nécessité, pour rendre compte du phénomène, d'une prise en compte de son caractère multidimensionnel. Mais on ne peut se satisfaire de ce constat qui conduirait vers une accumulation indéfinie de mesures juxtaposées et hétérogènes. Deux voies de progression peuvent être envisagées : soit, une démarche *typologique* qui, par la mise en relation des indicateurs, privilégie le repérage de configurations contrastées de pauvreté ; soit une démarche *synthétique* qui, en regroupant les indicateurs, cherche à donner une représentation unifiée de la pauvreté pour un système social et une période historique déterminés.

II - L'IDENTIFICATION DES CONFIGURATIONS DE PAUVRETÉ : DIRECTIONS DE RECHERCHE

L'examen de l'abondante documentation aujourd'hui disponible permet de dégager deux observations. En premier lieu, l'examen de chaque dimension ou de chaque indicateur de la pauvreté fait plus apparaître un continuum qu'une cassure entre populations classées comme pauvres ou non pauvres ; il n'existe pas de rupture dans les distributions qui légitimerait la définition d'une frontière, autrement que par convention. En second lieu, au sein de la population pauvre, des sous-catégories peuvent être repérées par les positions spécifiques qu'elles occupent en regard d'un faisceau d'indicateurs, par exemple, familles monoparentales, familles nombreuses avec un seul apporteur de revenu d'activité, jeunes isolés, sans-papiers... Il s'en dégage l'intuition qu'il existe diverses configurations de pauvreté qui relèvent de mécanismes générateurs distincts et qui exigeraient des interventions politiques de nature différente. Si des études monographiques sont précieuses pour caractériser ces configurations, elles ne permettent pas de quantifier leur importance respective et leurs dynamiques propres. Des progrès de la mesure statistique sont donc requis et ont été amorcés. L'accent peut être mis sur trois axes de développement de la connaissance, qui sont de nature distincte, mais étroitement interdépendants. Ils concernent les populations, les trajectoires et les territoires.

⁷ Souvent ce score est fixé de manière à obtenir un volume de population pauvre de même ordre de grandeur que celui obtenu par la mesure monétaire de la pauvreté, elle-même issue d'un seuil tout aussi arbitraire

⁸ En France, une enquête *Standards de vie* est actuellement réalisée par l'INSEE en s'inspirant de la méthode britannique présentée dans l'article cité.

II - 1. Les populations

L'information statistique ou administrative couvre une part largement majoritaire de la population : les ménages ordinaires, les foyers fiscaux, les bénéficiaires de prestations et minima sociaux. Mais la minorité de la population qui leur échappe est essentielle pour la construction de typologies de la pauvreté. Trois composantes, notamment, posent des problèmes spécifiques.

- Les *sans abri*, par nature, ne font l'objet d'aucun suivi statistique. L'INSEE a réalisé une enquête novatrice sur ceux d'entre eux qui utilisent des services d'hébergement ou de restauration gratuits (Brousse *et alii*, 2002). Une recherche complémentaire a tenté de caractériser des fractions de la population qui étaient exclues de la définition retenue pour l'enquête précédente (Marpsat *et alii*, 2004). La richesse des informations obtenues rend prioritaire la reproduction périodique de telles enquêtes.
- Les ménages en *habitat collectif* (foyers de personnes âgées, de jeunes travailleurs, de travailleurs immigrés...) échappent à l'*Enquête Emploi*, sauf s'ils peuvent être rattachés à un ménage ordinaire.
- Les ménages en *conditions de logement précaires* (hébergement privé provisoire, campings et caravanes, situations irrégulières...) sont également exclus, pour leur très grande majorité, de l'*Enquête emploi*.

Ignorer ces populations, dont les effectifs sont souvent mal connus, mais non négligeables, a un impact non seulement quantitatif mais aussi qualitatif sur la connaissance de la pauvreté dans la mesure où une fraction importante d'entre elles présente vraisemblablement des configurations spécifiques de pauvreté.

II - 2. Les trajectoires

L'information disponible sur la pauvreté est, pour l'essentiel, statique. Elle décrit des situations à un instant donné ou pour une période donnée (habituellement une année) ; elle ne dit rien sur les trajectoires. Or il est évident que le vécu concret et la perception subjective de la pauvreté, ainsi que leur impact à long terme, changent de nature selon le type de trajectoires où ils s'insèrent : phase d'insertion sociale et professionnelle initiale, accident provisoire, allers et venues fréquents autour des seuils, processus cumulatif d'exclusion sociale...

La voie privilégiée, pour un horizon de moyen terme, repose sur l'utilisation de panels, par exemple, l'ancien *Panel européen des ménages* et son remplaçant le *SILC-SRCV*⁹. Leur exploitation, pour la construction de typologies de trajectoires de passage par la pauvreté ou d'enfermement dans la pauvreté, se heurte à de nombreuses difficultés conceptuelles et méthodologiques (Lollivier, Verger, 2005). Des progrès dans ce domaine constituent un objectif central.

La méthode des panels par enquête auprès des ménages résiste mal, s'agissant des ménages pauvres, à un allongement de la période de suivi au-delà de quelques années (notamment, par effet d'attrition de l'échantillon). Il reste donc à construire les concepts et les outils d'une mesure de la pauvreté sur le cycle de vie et de la transmission intergénérationnelle de la pauvreté, par exemple en utilisant des échantillons démographiques permanents.

II - 3. Les territoires

La pauvreté est ancrée dans l'espace avec des degrés d'intensité et selon des modalités différenciées. Le repérage de ces diversités pose deux types de problèmes de nature différente.

En premier lieu, il est nécessaire de disposer d'un ensemble d'informations statistiques cohérentes, tant dans une logique d'agrégation-désagrégation que dans une logique de comparaisons transversales pour un niveau de découpage territorial donné¹⁰. La question se pose déjà à l'échelle de l'Union européenne (par exemple, avec les indicateurs de Laeken¹¹) et jusqu'à celle des « pays » et des quartiers (par exemple, les *Zones urbaines sensibles*). Au-delà des coûts de mise en place de l'appareil statistique, émergent des questions politiques conflictuelles, liées aussi bien aux enjeux de classement qu'à ceux de la solidarité financière.

⁹ Statistics on Income and Living Conditions - Statistiques sur les ressources et les conditions de vie

¹⁰ Les cartographies de la pauvreté présentent des résultats grossièrement convergents, mais clairement distincts selon les indicateurs de pauvreté utilisés. Voir, par exemple, ONPES, 2002, *Travaux*, 2^o partie, cahier 1.

¹¹ Voir DREES, 2004 ; Economie et statistique, 2005.

En second lieu, il serait important de disposer d'un système d'indicateurs qui permette de tester la pertinence de résultats obtenus à partir de monographies comparées d'espaces locaux (ONPES, 2006, *Rapport*, chapitre 3, et *Travaux*). Celles qui ont été réalisées mettent en évidence les contrastes observés entre différents types de configurations locales de pauvreté qui tiennent autant à l'histoire et aux cultures qu'au type de développement économique, ainsi qu'aux stratégies des institutions et des acteurs locaux.

* * *

L'élément commun aux programmes de recherche qui visent à une meilleure connaissance des populations, des trajectoires et des territoires est l'accent mis, au-delà de la mesure de valeurs moyennes et de distributions, sur le repérage des dimensions quantitatives de configurations de pauvreté contrastées. Ce repérage constitue, en complément des analyses monographiques, un outil nécessaire pour comprendre les processus concrets de genèse de la pauvreté et pour énoncer les conditions d'efficacité des programmes de lutte contre la pauvreté.

Il reste que l'on ne peut s'en tenir à un inventaire de la diversité. Des instruments de diagnostic global doivent aussi être proposés.

III – PRODUCTION ET DIFFUSION D'INDICATEURS DE SYNTHÈSE : GÉRER DES CONTRADICTIONS

La reconnaissance du caractère multidimensionnel et de la diversité des configurations de pauvreté constitue, nous avons essayé de la montrer, une condition d'enrichissement de l'analyse. Elle peut aussi devenir un mode d'esquive du débat en laissant place à la coexistence pacifique de conceptions parfois contradictoires. Est-il possible de dégager une mesure synthétique de la pauvreté dans une société donnée et sur quelle base retenir un ou des indicateurs scientifiquement pertinents et socialement significatifs ?

III - 1. Indicateur unique ou batterie d'indicateurs centraux ?

À première vue, deux attitudes s'opposent.

Des organismes internationaux et des associations privées ont proposé des indicateurs synthétiques qui englobent le phénomène de la pauvreté dans une mesure plus large du bien-être et des inégalités (Gadrey, Jany-Catrice, 2003). Du côté des organisations internationales, l'exemple le plus connu est celui de l'*Indicateur du développement humain* (IDH), calculé depuis quinze ans par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD, 2005). Du mouvement associatif est issu le *Baromètre des inégalités et de la pauvreté* conçu par le Réseau d'alerte sur les inégalités (RAI, 2006). Deux arguments principaux militent en faveur du choix d'un indicateur unique :

- la volonté de créer une alternative à la mesure dominante du bien-être que constitue le Produit intérieur brut,
- le souci d'adresser à l'opinion un message aisément compréhensible par opposition à la difficulté de lecture d'une représentation multidimensionnelle.

Les inconvénients de ce choix sont les symétriques des avantages que lui attribuent ses auteurs. Le message n'est simple qu'au prix de son opacité. Le niveau et les variations de l'indicateur synthétique sont évidemment fonction du choix des indicateurs élémentaires retenus et à la pondération qui leur est accordée¹². Ainsi, l'indicateur synthétique des inégalités et de la pauvreté du BIP 40 augmente, pour la France, entre 2001 et 2003, alors que l'indicateur de la pauvreté, qui est l'une de ses composantes, diminue brutalement au cours de la même période. Il est vrai que la méthode de calcul et de pondération, ainsi que les valeurs des indicateurs élémentaires sont fournies au lecteur. Mais, sur l'exemple cité, il apparaît que la signification de l'indicateur synthétique ne peut prendre sens que par l'examen de l'évolution de ses composantes.

Ce constat explique l'adoption d'une autre option. Elle repose sur l'affirmation du caractère irréductible de la multi-dimensionnalité et sur la recherche du nombre le plus limité possible d'indicateurs permettant d'en

¹² Voir l'encadré de Jérôme Accardo et Pascal Chevalier, « Les indicateurs synthétiques » dans *Economie et statistique*, 2005, p.33-35.

rendre compte¹³. Nous avons cité plus haut un exemple de cette méthode avec les indicateurs de cohésion sociale de l'Union européenne. Une autre illustration en est donnée avec les indicateurs du travail décent de l'Organisation internationale du travail (Anker *et alii*, 2003). C'est aussi dans cette voie que s'est engagé l'Observatoire de la pauvreté qui propose, dans son dernier rapport, une batterie de onze indicateurs¹⁴ dont le suivi dans le temps fournit une vision d'ensemble de l'évolution des aspects mesurables de la pauvreté (ONPES, 2006, *Rapport*, chapitre 1).

III - 2. Quels sont les critères de choix des indicateurs

D'importants travaux méthodologiques ont permis de définir les critères que doivent satisfaire les indicateurs sociaux et, en particulier ceux qui concernent la pauvreté¹⁵. La liste est impressionnante et indiscutable. Le problème naît des arbitrages rendus nécessaires par le fait que les indicateurs disponibles satisfont inégalement les différents critères. La difficulté principale résulte de la contradiction qui apparaît souvent entre un objectif de pertinence scientifique pour l'expert et un objectif de lisibilité pour le citoyen. Quelques exemples illustrent la difficulté des choix.

- Le fait que le taux de pauvreté ne diminue pas (ou très peu) au cours des périodes de croissance est souvent perçu comme paradoxal, voire comme une manifestation d'injustice. Ce fait ne surprend pas les experts puisque les seuils de pauvreté s'élèvent avec la croissance. Cependant, ils ont cherché à définir un indicateur qui réponde à une intuition légitime du citoyen : « avec la croissance, la situation des pauvres devrait s'améliorer ». Ils ont donc imaginé un « taux de pauvreté ancré dans le temps ». On calcule, pour l'année (t+x), le pourcentage de ménages qui sont au-dessus du seuil de pauvreté de l'année t, après réévaluation de ce dernier pour tenir compte de l'inflation. Ainsi, le taux de pauvreté recule avec la croissance, mais au prix de l'adoption d'un indicateur imperméable au profane.
- Le discours officiel a tellement mis l'accent sur l'accès à l'emploi comme voie privilégiée de sortie de la pauvreté qu'il est apparu nécessaire d'attirer l'attention sur le fait que, si l'emploi demeure le plus souvent une condition nécessaire, il n'est plus une condition suffisante. Ce constat a été traduit par un indicateur de pauvreté laborieuse ou taux de « travailleurs pauvres » (*working poor*). La difficulté naît du fait que les bas salaires concernent un individu et la pauvreté un ménage. Dans la définition française¹⁶, un travailleur pauvre est une personne qui, ayant été présente pendant au moins six mois dans l'année dans la population active et ayant occupé un emploi pendant au moins un mois, appartient néanmoins à un ménage pauvre.
- Dans ces deux cas, un indicateur techniquement pertinent se révèle d'interprétation difficile pour l'utilisateur non expert. Symétriquement, il serait facile de multiplier les exemples d'indicateurs intuitivement évidents pour le non expert, mais en fait d'interprétation ambiguë. Ainsi la variation du nombre des allocataires du *RMI* est un indicateur largement utilisé par les media. Il reflète certes, pour partie, l'évolution de la pauvreté, mais aussi celle de la réglementation (par exemple, création ou suppression de l'intéressement), celle de l'assurance

¹³ Il ne faut pas exagérer la différence entre les deux options. L'indicateur unique repose toujours sur un nombre limité d'indicateurs jugés essentiels. La différence est que la seconde méthode refuse, pour cause d'incommensurabilité, l'agrégation de ces indicateurs et s'en tient à leur rassemblement en un tableau unique.

¹⁴ Liste des indicateurs retenus :

- taux de pauvreté (à 60% du revenu médian)
- intensité de la pauvreté
- taux de travailleurs pauvres
- taux de difficulté des conditions de vie
- évolution du nombre d'allocataires de minima sociaux d'âge actif
- taux de persistance dans le *RMI* (plus de trois ans)
- taux de renoncement aux soins pour raisons financières
- taux de sortants du système scolaire à faible niveau d'études
- taux de demandeurs d'emploi non indemnisés
- part des demandes de logement social non satisfaites après un an
- rapport inter déciles des revenus

¹⁵ Voir, par exemple : Atkinson *et alii*, 2004, point 2.6.

¹⁶ Différente de celle adoptée par l'Union européenne ; voir Lelièvre *et alii*, 2004.

chômage (transferts de population) et dépendra de plus en plus dans l'avenir des modes de gestion différenciés adoptés par les autorités décentralisées qui en ont reçu la responsabilité.

Le choix d'une batterie d'indicateurs centraux de la pauvreté ne peut donc être la seule expression d'exigences de rigueur méthodologique. Il résulte d'arbitrages entre objectifs contradictoires, aux premiers rangs desquels figurent la pertinence et la lisibilité.

III - 3. Qui choisit et alimente les indicateurs ?

Nous n'abordons ici la question que sous l'angle de la mesure, mais elle concerne l'ensemble des savoirs sur la pauvreté. La force qu'exercent des variables de comportement et les modes de production des représentations dans la conscience d'être pauvre, la puissance des phénomènes d'isolement ou de solidarité dans le vécu de la pauvreté invalident une mesure qui ne reposerait que sur l'expertise statistique. Un enrichissement a été recherché par deux voies qui peuvent être complémentaires, mais qui doivent être distinguées.

En premier lieu, il est fructueux de confronter au savoir expert le savoir associatif. Par la densité et la qualité des contacts qu'ils ont avec les populations pauvres, les militants et les professionnels des associations de solidarité accumulent des connaissances qui ne se limitent pas au qualitatif. Des tentatives ont été faites pour faire dialoguer les deux approches¹⁷. Il ne faut pas sous-estimer les difficultés. Les acteurs de terrain sont souvent sceptiques, voire réticents, à l'égard du recueil d'informations qui, pour être agrégées, doivent être standardisées ; leur remontée est inégale selon la culture des associations. On connaît mal les mécanismes qui commandent la fréquentation des associations : effets d'offre, effets de sélection, effets de notoriété... ? Le risque est de juxtaposer des informations fragmentaires sur des populations qui se chevauchent partiellement et dont on connaît mal les trajectoires. Dans tous les cas, le débat avec les acteurs du secteur associatif est essentiel pour la définition et la sélection des indicateurs les plus pertinents et pour l'interprétation de leurs évolutions.

En second lieu, une question plus difficile encore se pose quant à la prise en compte de la parole des pauvres dans le choix des phénomènes, des catégories, des vocabulaires pertinents pour mesurer la pauvreté. Un courant de recherche novateur s'est engagé dans cette direction (Hacourt, 2003). À l'occasion d'une enquête nationale par questionnaire portant sur un champ particulier¹⁸, un collectif interassociatif réuni autour des *Petits frères des pauvres* s'est exprimé en des termes que l'on pourrait aisément transposer à l'étude de la pauvreté :

« Tout en conservant une volonté de rigueur méthodologique, l'apport spécifique de notre travail interassociatif reposera sur la diversité des personnes rencontrées par chacun de nos réseaux ; la qualité de la rencontre associative reposant sur la confiance et le respect, on racontera à l'un de nos militants peut-être davantage et autrement qu'à un enquêteur professionnel. Partir de la représentation des personnes qui se seront exprimées sera pour nous une richesse (...) Les études existant sur la question sont souvent centrées sur l'absence de biens (matériels), nous souhaitons insister sur l'absence de liens (relationnels) » (Petits frères des pauvres, 2005, III-Démarche proposée).

La question méthodologique soulevée est majeure. Un mouvement continu de progrès de la statistique a visé à éliminer toute influence de la relation intersubjective entre l'enquêteur et l'enquêté sur la réponse enregistrée. En matière de pauvreté, d'isolement, d'exclusion sociale, la qualité de la relation intersubjective ne conditionne-t-elle pas la valeur de l'information recueillie ?

* * *

La mesure de la pauvreté est donc confrontée à un double problème d'hétérogénéité : d'autre part, le caractère multidimensionnel des manifestations de la pauvreté, d'autre part, la profonde différenciation des expériences de la pauvreté, donc des représentations et des paroles qui servent à les désigner. Le progrès de la mesure semble passer par l'accroissement de sa complexité aux dépens de sa lisibilité. Dès l'origine, l'effort des statisticiens a répondu à l'incitation et résisté à la pression des acteurs politiques et sociaux. Sous cet aspect, la situation n'a pas changé. Il est indispensable que les statisticiens soient partie prenante dans un débat social sur

¹⁷ Dans le cadre de l'Observatoire de la pauvreté, voir les deux contributions de Pascal Noblet : « Les statistiques des associations de solidarité » (ONPES, 2000, *Travaux*, p.133-175) et « Les publics accueillis par les associations » (ONPES, 2002, *Travaux*, p.457-467), ainsi que la contribution à paraître de Michel Legros sur le même thème (ONPES, 2006, *Travaux*).

¹⁸ L'isolement et la vie relationnelle des personnes âgées.

la définition d'indicateurs pertinents. Il est tout aussi essentiel que les acteurs puissent maîtriser la signification des indicateurs produits.

Références bibliographiques

Note : On trouvera dans les *Rapports et Travaux* de l'ONPES, ainsi que dans deux numéros spéciaux de la revue *Économie et statistique* (1997 et 2005) des bibliographies très complètes sur la mesure de la pauvreté. Ne figurent ci-après que les textes cités dans le cours de la contribution.

ACCARDO J., 2005, *L'estimation des échelles d'équivalence dans les enquêtes « Budgets de famille » : les limites de l'exercice*, INSEE, Séminaire DSDS.

ANKER R., I. CHERNYSHEV, PH. EGGER, F. MEHRAN ET J. A. RITTER, 2003, « La mesure du travail décent : un système d'indicateurs statistiques de l'OIT », *Revue internationale du travail*, n°2, p.159-190.

ATKINSON A.B., B. CANTILLON, E. MARLIER, ET B. NOLAN, 2004, *Taking Forward the EU Social Inclusion Process*. An Independent Scientific Report Commissioned by the Luxembourg Presidency of the EU, Bruxelles.

BROUSSE C., B. DE LA ROCHÈRE ET E. MASSÉ, 2002, « Les sans domicile usagers des services d'hébergement et de distributions de repas chauds », in **ONPES**, 2002, *Travaux*, p.395-431.

CERC (Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale), 2005, *Estimer la pauvreté des enfants*, Dossier n°2, Paris.

CES (Conseil économique et social), 1987, *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, Rapport de Joseph Wresinski et Avis, Paris, Journaux officiels, n°3074.

CNIS (Conseil national de l'information statistique), 1998, *Pauvreté, précarité, exclusion. Pour une meilleure connaissance des situations et des processus*, Rapport d'un groupe de travail, n°42.

DREES (Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques), 2004, « Les indicateurs sociaux dans l'Union européenne : avancement et perspectives », *Dossiers solidarité et santé*, n°2.

DRIANT J.-Cl. ET A. JACQUOT, 2005, « Loyers imputés et inégalités de niveau de vie », *Economie et statistique*, n°381-382, p.177-206.

ÉCONOMIE ET STATISTIQUE, 1997, « Mesurer la pauvreté aujourd'hui », n° spécial 308-309-310.

ÉCONOMIE ET STATISTIQUE, 2002, « Temps sociaux et temps professionnels au travers des enquêtes *Emploi du temps* », n° spécial 352-353.

ÉCONOMIE ET STATISTIQUE, 2005, « Les approches de la pauvreté à l'épreuve des comparaisons internationales », n° spécial 383-384-385.

FAHMY E. et D. GORDON, 2005, « La pauvreté et l'exclusion sociale en Grande-Bretagne », in *Economie et statistique*, 2005, p.109-130.

FREYSSINET J., 2002, « Observer la pauvreté », *Projet*, n°271, p.18-25.

GADREY J. ET F. JANY-CATRICE, 2003, *Les indicateurs de richesse et de développement. Un bilan international en vue d'une initiative française*, Rapport de recherche pour la DARES, Laboratoire CLERSE, Lille.

HACOURT G., 2003, *Projet européen d'indicateurs de pauvreté à partir de l'expérience des personnes vivant en situation de pauvreté*, Rapport final.

HOURRIEZ J.-M. et L. OLIER, « Niveau de vie et taille d'un ménage : estimations d'une échelle d'équivalence », 1997, in *Economie et statistique*, 1997, p.65-94.

LEGENDRE N., 2004, *Les revenus du patrimoine dans les enquêtes « revenus fiscaux »*, Document de travail F0405, INSEE, DSDS.

LELIÈVRE M., E. MARLIER ET P. PÉTOUR, 2004, « Un nouvel indicateur européen : les travailleurs pauvres », in **DREES**, 2004, p.155-170.

LOLLIVIER S. ET D.VERGER, 2005, « Trois apports des données longitudinales à l'analyse de la pauvreté », in *Economie et statistique*, 2005, p.245-282.

MARPSAT M., M. QUAGLIA ET N. RAZAFINDRATSIMA, 2004, « Les sans domicile et les services itinérants », in **ONPES**, 2004, *Travaux*, p.255-290.

ONPES (Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale), 2000, *Le rapport 2000* et *Les travaux 2000*, Paris, La documentation française.

ONPES, 2002, *Le rapport 2001-2002* et *Les travaux 2001-2002*, Paris, La documentation française.

ONPES, 2004, *Le rapport 2003-2004* et *Les travaux 2003-2004*, Paris, La documentation française.

ONPES, 2006, *Le rapport 2005-2006* et *Les travaux 2005-2006*, Paris, La documentation française (à paraître).

PETITS FRÈRES DES PAUVRES, 2005, *Enquête isolement et vie relationnelle des personnes âgées en France*, Collectif inter associatif, Paris.

PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement), 2005, *Rapport mondial sur le développement humain*, New York.

RAI (Réseau d'alerte sur les inégalités et la pauvreté), 2006, *Baromètre des inégalités et de la pauvreté*, www.bip40.org.fr.