

La lettre

Observatoire National
de la **Pauvreté** et de
l'Exclusion Sociale

N° 5 • octobre 2012

Le mot de l'Observatoire

Combien de pauvres en France ? Répondant à cette question lors de la publication de son rapport en mars 2012, l'ONPES délivrait des données statistiques qui, prises isolément, au détriment des différents modes de production des indicateurs et de leurs approches (française et européenne), ont pu sembler manquer de cohérence.

En effet, plusieurs chiffres, tous issus de ce rapport, ont circulé dans les médias, et plus largement au sein de la société civile, sans bénéficier toutefois d'un éclairage complet nécessaire à la bonne compréhension des résultats obtenus.

C'est pour remédier à cette difficulté que le Conseil de l'Observatoire a souhaité faire le point sur les données statistiques existantes et montrer ainsi qu'il n'existe pas un seul chiffre en matière de pauvreté. La diversité des chiffres utilisés découle non seulement des différentes dimensions de la pauvreté et de l'exclusion sociale qu'il convient d'appréhender, mais aussi de questions méthodologiques importantes. Au-delà des aspects techniques liés à la collecte des données, celles-ci reflètent souvent les arbitrages faits pour appréhender une réalité sociale complexe.

Cette lettre de l'ONPES pourra paraître à certains particulièrement technique. Ceci s'explique par la volonté de précisions indispensable dans ce type d'exercice. Elle a néanmoins pour ambition d'éclairer un débat complexe qui ne se satisfait pas des approximations.

Combien de personnes en situation de pauvreté ?

Pour conduire à bien sa mission de diffusion des informations relatives aux situations de pauvreté et d'exclusion sociale, l'ONPES utilise une série d'indicateurs statistiques. La démarche est fondée, le plus souvent, sur la collecte et le commentaire des données issues d'enquêtes conduites auprès des ménages dits « ordinaires »¹ par la statistique publique (Insee, services statistiques ministériels) ou découlant de la gestion de prestations sociales ou de dispositifs particuliers voire, dans certains cas, produites par les associations caritatives.

Ces informations, analysées et commentées régulièrement dans les différents rapports de l'Observatoire, ont été rassemblées dans un tableau de bord sensiblement enrichi en 2011. Elles permettent d'alimenter les débats concernant l'évolution de la pauvreté et celle de l'exclusion sociale dans un contexte particulier à un double titre. D'une part, celui de la crise économique et financière qui a débuté en 2008 et de ses conséquences sociales et humaines. Dans cette perspective, l'ONPES s'est attaché à examiner l'évolution de la pauvreté en termes d'extension, d'intensité et de réversibilité. D'autre part, celui du suivi des objectifs chiffrés de réduction de la pauvreté qui fait également appel à une série d'indicateurs. En France, l'objectif affiché par le précédent gouvernement de baisse d'un tiers de la pauvreté sur cinq ans avait été assorti de la mise en place d'un tableau de bord spécifique. Au niveau européen, les engagements pris en 2010 pour réduire de 20 millions (sur 114 millions) le nombre de personnes confrontées à la pauvreté et à l'exclusion combinent une triple approche fondée sur la pauvreté monétaire, les restrictions matérielles sévères et la faible intensité de travail.

La mesure de la pauvreté reste conventionnelle

Cependant, bien que la pluralité des indicateurs mobilisés soit destinée à appréhender les différentes facettes d'un phénomène multidimensionnel et dynamique, la mesure de la pauvreté reste conventionnelle. Dans ce sens, elle est tributaire de choix et de contraintes. Dès lors, les normes retenues ont une incidence considérable sur le nombre de pauvres. Ainsi, la fixation du seuil de pauvreté monétaire à 50 % ou à 60 % du niveau de vie médian, l'échelle d'équivalence utilisée pour tenir compte de la composition des ménages ou encore le nombre de privations retenues pour caractériser la pauvreté en conditions de vie font varier l'ampleur et la composition de la population pauvre. La seule mesure de la pauvreté monétaire au seuil de 50 % ou de 60 % du niveau de vie médian fait passer, en 2010, le nombre de personnes pauvres de 4,7 à 8,6 millions.

1. On entend par ménage « ordinaire » l'ensemble des personnes (apparentées ou non) qui partagent de manière habituelle un même logement (que celui-ci soit ou non leur résidence principale). Les personnes vivant dans des habitations mobiles, les marinières, les sans-abri et les personnes vivant en communauté (foyers de travailleurs, maisons de retraite, résidences universitaires, maisons de détention...) sont considérées comme vivant hors ménage dit « ordinaire ».

Parmi les contraintes, le mode de collecte des informations, la définition et la taille des échantillons interrogés, la marge d'incertitude statistique qui affecte les résultats de toutes les enquêtes par sondage, etc. peuvent expliquer des écarts dans la mesure de catégories *a priori* identiques. Bien sûr, cette hétérogénéité de la mesure peut être source d'apparentes confusions ou incertitudes susceptibles de déboucher sur un scepticisme accru quant à leur pertinence.

En multipliant les points de vue afin de mieux les confronter, le dernier rapport de l'ONPES n'a pas échappé à cette difficulté. Reprenant différentes approches de la pauvreté utilisées en France ou au niveau de l'Union européenne, il montre une variation très importante de l'ampleur du phénomène.

La présente Lettre se fixe pour objectif de livrer les éléments utiles à une meilleure compréhension et utilisation des concepts et indicateurs de mesure de la pauvreté et de l'exclusion sociale, sachant que, dans ce domaine comme dans d'autres (chômage, emploi...), il n'existe pas un seul chiffre mais une pluralité d'indicateurs renvoyant chacun à une facette de la réalité sociale observée.

Dans un premier temps, on présentera séparément trois approches de la pauvreté retenues en France et en Europe: la pauvreté monétaire, la pauvreté en conditions de vie, l'absence ou la faiblesse de participation au marché du travail. La comparaison des estimations obtenues est délicate car elle ne dit rien des recouvrements partiels entre les formes de pauvreté correspondantes.

C'est pourquoi, dans un deuxième temps, on comparera la mesure de la pauvreté découlant de la prise en compte simultanée de ces diverses dimensions, notamment de celles retenues par l'Union européenne. La prise en compte de l'ensemble de ces critères donne une idée de l'extension des phénomènes de pauvreté qui se manifestent sous des angles différents. Leur recoupement met l'accent sur les cumuls de difficultés et leur gravité.

2. La plus communément utilisée, celle dite de l'OCDE modifiée, compte pour 1 le premier adulte, 0,5 pour les autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 pour les enfants de moins de 14 ans.

L'approche par domaines

On comparera d'abord la mesure de la pauvreté monétaire et celle de la pauvreté en conditions de vie selon les approches française et européenne.

La pauvreté monétaire est appréhendée en termes relatifs, par référence au seuil de 60 % du niveau de vie médian. Sont considérées comme pauvres les personnes dont le niveau de vie est inférieur à ce seuil. La notion de niveau de vie ou de revenu disponible par unité de consommation est utilisée pour indiquer que l'on tient compte des économies d'échelle issues de la mise en commun de certains biens, lesquelles dépendent du nombre et de l'âge des personnes réunies dans un même logement. En effet, pour un montant de ressources identique, un ménage n'a pas le même niveau de vie selon le nombre de personnes qu'il inclut. De plus, chaque personne supplémentaire n'engendre pas un accroissement proportionnel des charges. Les ressources totales d'un ménage sont donc divisées par le nombre de personnes le constituant, en affectant à chaque individu une pondération particulière, dénommée échelle d'équivalence². Pour 2009, l'estimation réalisée par l'Insee aboutit à un nombre de personnes pauvres de 8 200 000, soit un taux de pauvreté monétaire au seuil de 60 % de 13,5 %. Au niveau de l'Union européenne, le calcul équivalent conduit à une estimation relativement proche: 7 800 000 individus, soit un taux de 12,9 % (tableau 1).

Pourquoi un tel écart ?

Les définitions française et européenne du taux de pauvreté monétaire sont identiques mais la source mobilisée différente. Le taux de pauvreté monétaire utilisé en France est issu de l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS). Au niveau européen, c'est l'enquête SILC-SRCV (*Statistics on Income and Living Conditions*-statistiques sur les ressources et les conditions de vie) qui est utilisée. La France privilégie une information issue d'un échantillon plus important, donc plus précis. Le taux de pauvreté monétaire est ainsi connu à +/-0,5 point de pourcentage près, contre +/-0,8 point

Tableau 1 – Répartition des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale en France selon les deux concepts (France, Europe 2020)

Année 2009	Approche française		Approche Union européenne	
	Taux de pauvreté	Nombre de personnes pauvres	Taux de pauvreté	Nombre de personnes pauvres
Pauvreté monétaire au seuil de 60 %	13,5	8 200 000*	12,9	7 800 000
Pauvreté – en conditions de vie – en termes de privations sévères	12,6	7 650 000*	5,6	3 400 000

Source : Insee, dispositif SILC-SRCV.

*Sur la base d'une population totale de 60 740 740 d'individus.

pour la source SILC-SRCV. Cela est important, notamment lorsqu'il s'agit de suivre les évolutions de l'indicateur. En effet, les variations annuelles peuvent être inférieures au seuil de significativité statistique, de 0,5 dans l'enquête ERFS.

Cette différence de sources engendre des différences de définitions et de champs :

- Le champ ERFS est constitué de l'ensemble des personnes vivant en ménage dit « ordinaire » (France métropolitaine), dont la personne de référence n'est pas étudiante et dont le revenu déclaré est positif. SILC-SRCV a un champ qui inclut également les ménages dont la personne de référence est étudiante ou ceux disposant d'un revenu déclaré négatif.
- La notion de ménage est différente. Dans l'enquête Revenus fiscaux et sociaux, un ménage est constitué de l'ensemble des habitants du logement, tandis que dans SILC-SRCV les personnes doivent également déclarer un budget commun³. Par ailleurs, la composition du ménage n'est pas observée au même moment⁴.
- Le champ de revenu est plus large dans SILC-SRCV que dans ERFS : si les deux sources intègrent les revenus déclarés à l'administration fiscale et les prestations versées par les organismes sociaux, la première est complétée par voie de collecte par d'autres types de revenus (transferts entre ménages, aides sociales régionales, départementales ou locales, majorations de retraite pour enfants, impôt de solidarité sur la fortune).
- Enfin, SILC-SRCV porte sur les revenus de l'année précédente : ainsi, en 2009, cette enquête porte sur les revenus 2008, tandis que l'enquête Revenus fiscaux et sociaux porte sur les revenus de l'année de collecte.

La pauvreté en conditions de vie est mesurée par un indicateur synthétique de difficultés matérielles. Celles-ci recouvrent les contraintes budgétaires, les retards de paiement, les restrictions de consommation et les difficultés de logement.

Par convention, on désigne, en France, comme pauvres les ménages subissant au moins huit carences parmi les vingt-sept explorées dans SILC-SRCV. En 2009, on dénombrait 7 650 000 personnes pauvres en conditions de vie (tableau 1), soit 12,6 % de la population (13,4 % en 2010).

Dans l'approche européenne, les difficultés matérielles retenues sont très sensiblement différentes. Ainsi, les « privations matérielles sévères » sont caractérisées par le cumul de quatre manifestations parmi les neuf qui caractérisent la pauvreté en conditions de vie. Appliquée à la France, cette définition aboutit à une évaluation du nombre de personnes pauvres très

inférieure (3 400 000 en 2009, soit un taux de pauvreté en conditions de vie de 5,6 %).

Au-delà de l'écart dans le nombre des items retenus, on note que les deux listes de difficultés se recoupent peu. Seuls trois items sont communs aux deux listes (cf. encadré).

Différences entre les listes d'items française et européenne pour appréhender les conditions de vie

- Les difficultés concernant le logement ne sont pas prises en compte dans l'indicateur européen.
- Les privations en biens d'équipement ne figurent pas dans la liste française.
- La contrainte budgétaire n'est appréhendée qu'à travers un seul item dans l'indicateur européen, contre six pour l'indicateur français, et cet item n'est pas repris dans la liste française.
- Les retards de paiement sont agrégés en un seul item dans l'indicateur européen, tandis qu'il y a trois items distincts dans l'indicateur français.
- Les restrictions de consommation ne sont décrites que par trois items pour l'indicateur européen au lieu de neuf pour la France.

Cette faible convergence est le fruit de processus différents de construction. La France estime depuis plus de dix ans des indicateurs de privations matérielles à travers une liste constituée d'éléments largement diffusés, inspirée des pratiques d'autres pays européens et validée par des dires d'experts. Elle privilégie une longue liste d'items afin de garantir une plus grande robustesse de l'indicateur. L'indicateur européen a été défini de façon à ne prendre en compte que des difficultés qui font sens dans l'ensemble des pays membres. Par ailleurs, le taux européen est calculé au niveau individuel, alors que le taux français l'est au niveau du ménage. Mais cela a peu d'impact sur le niveau de l'indicateur français⁵.

La faible intensité de travail

L'indicateur qui était utilisé dans le suivi de l'objectif français de réduction de la pauvreté totalise la part des personnes âgées de moins de 60 ans qui vivent dans un ménage dont aucun des membres d'âge actif ne travaille (ce taux s'élève, en 2009, à 10,3 %). L'approche européenne se réfère aux personnes du même âge vivant dans des ménages à faible intensité de travail, c'est-à-dire dans lesquels les adultes ont travaillé moins de 20 % de leur potentiel de travail total au cours de l'année écoulée (ce taux s'élève à 8,3 %, cf. tableau 2).

3. C'est-à-dire avoir des dépenses communes autres que celles liées au logement. Les budgets séparés concernent 1,5 % des ménages. Leur niveau de vie est donc mécaniquement plus élevé dans ERFS en raison du décompte des unités de consommation. La prise en compte des budgets séparés dans SILC-SRCV induit une proportion de personnes seules légèrement plus élevée au détriment des couples avec enfants (les budgets séparés concernent souvent des enfants vivant chez leurs parents et disposant d'une certaine autonomie).

4. Dans l'enquête ERFS, il s'agit de la composition du ménage au cours du quatrième trimestre de l'année de perception des revenus, tandis que dans SILC-SRCV, il s'agit de la composition du ménage au mois de mai ou juin de l'année qui suit la perception du revenu.

5. Cf. Pascal Godefroy, Sophie Ponthieux, « Pauvreté en conditions de vie en France et privations matérielles dans les pays de l'Union européenne », *Les travaux de l'Observatoire nationale de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2009-2010*, La Documentation française, Paris, 2010.

Tableau 2 – Répartition des personnes en situation de faible intensité de travail en France selon les deux concepts (France, Europe 2020)

Année 2009	Approche française (rapport du gouvernement au Parlement sur la réduction de la pauvreté)		Approche Union européenne (indicateur de la cible européenne)	
	Nombre de personnes des ménages	%	Nombre de personnes des ménages	%
Sans actif occupé À faible intensité de travail	4 854 000	10,3	3 873 000	8,3*

Source : Insee, enquêtes Emploi du 1^{er} au 4^e trimestre 2009. Source : Insee, dispositif SRCV-SILC 2009.

* Le champ est celui des moins de 60 ans et hors étudiants.

Pourquoi un tel écart ?

L'âge étant le même, les ménages et les individus pris en compte sont également très proches dans les deux enquêtes utilisées pour saisir l'importance de l'emploi (respectivement enquête Emploi et SILC-SRCV)⁶. En revanche, les définitions de l'emploi et les sources utilisées diffèrent très sensiblement :

- Dans l'indicateur français, l'emploi est appréhendé au sens du BIT, soit pendant une semaine de référence⁷. On suit l'absence totale d'emploi au sein des ménages d'âge actif. Dans l'indicateur européen, le mode de calcul repose sur deux variables ne portant pas sur la même période de référence : l'intensité de travail annuel du ménage durant l'année précédant la collecte et la durée de travail hebdomadaire des membres du ménage à la date de la collecte.
- La source utilisée est différente. L'indicateur européen est estimé à partir de SILC-SRCV, alors que l'indicateur français repose sur l'enquête Emploi en continu. Cette dernière source présente plusieurs avantages. Elle repose sur un échantillon plus important, ce qui rend l'estimation plus précise ; elle est disponible plus rapidement, alors que l'indicateur européen publié en décembre 2010 porte en réalité sur l'année 2008.

6. Dans l'indicateur de la cible européenne, le champ des ménages est celui des ménages ordinaires comprenant au moins une personne âgée de 18 à 59 ans. L'indicateur est ensuite estimé sur les personnes âgées de 18 à 59 ans au sein des ménages du champ qui ne sont pas des étudiants de 18-24 ans ne vivant qu'avec des étudiants. Pour l'indicateur retenu dans le rapport sur la pauvreté, le champ du ménage est constitué des ménages ordinaires avec au moins une personne de moins de 60 ans et n'étant pas seulement constitués d'étudiants de 18-24 ans. L'indicateur de la cible française exclut donc les étudiants de 18-24 ans ne vivant qu'avec des étudiants de plus de 25 ans contrairement à l'indicateur européen.

7. Des ménages ont cependant été interrogés chaque semaine de l'année.

Le rapprochement des différentes dimensions

À travers la prise en compte simultanée des trois dimensions de la pauvreté qui viennent d'être présentées, on peut mettre en évidence l'extension du phénomène et son acuité. Dans le premier cas, on s'attache à évaluer le nombre global de personnes touchées par l'une ou l'autre des formes de pauvreté dont le recouvrement n'est que partiel. Ainsi, selon les critères retenus pour le calcul des indicateurs français, le nombre de personnes touchées par la pauvreté monétaire ou par la pauvreté en conditions de vie ou sans actif occupé s'élève, en 2010, à 14 600 000, soit un taux de 23,9 %. Il est bien supérieur à ce qu'indique chaque approche séparée, mais inférieur à leur simple addition. L'indicateur européen correspondant s'élève à 11 700 000 personnes, soit un taux de 19,2 % (tableau 3).

Dans le deuxième cas, l'attention est portée sur le cumul entre plusieurs dimensions, c'est-à-dire leur recouvrement. Ainsi, la prise en compte simultanée des trois critères retenus au niveau européen aboutit, en 2010, pour la France, à une estimation de 920 000 personnes pauvres ou exclues, soit 1,5 % de la population totale de référence. À partir des critères

Tableau 3 – Répartition des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale en France selon les deux concepts (France, Europe 2020)

Année 2010	Approche française (rapport du gouvernement au Parlement sur l'objectif de réduction de la pauvreté)		Approche Union européenne	
	Nombre de personnes	%	Nombre de personnes	%
Pauvreté monétaire ou pauvreté en conditions de vie ou faible intensité de travail*			11 700 000	19,2
Pauvreté monétaire ou pauvreté en conditions de vie ou sans actif occupé*	14 600 000	23,9		

Source : Insee, dispositif SILC-SRCV 2010.

(*) Les personnes âgées de 60 ans et plus ne sont pas, par construction, touchées par le critère de « faible intensité de travail » dans le concept européen. De même, dans le concept français, elles ne sont pas dans un ménage sans actif occupé.

Note : l'indicateur « vit dans un ménage sans actif occupé » calculé ici avec le dispositif SILC-SRCV porte sur la situation d'activité des personnes au moment de la collecte, soit en mai-juin 2010 (les revenus considérés pour apprécier la pauvreté monétaire portent, quant à eux, sur l'année 2009). Ainsi calculé, on aboutit à une proportion proche de la mesure réalisée habituellement avec l'enquête Emploi en 2010 (10,5 % de personnes vivant dans un ménage sans actif occupé).

retenus dans l'approche française, on obtient un effectif de 1 480 000, soit un taux de 2,4 % (tableau 4).

Au-delà des dénombrements, il est possible d'identifier les populations plus particulièrement touchées. Ainsi, on observe une très forte concentration de la pauvreté et de l'exclusion sociale sur certaines populations, en particulier les hommes seuls, les femmes seules avec enfants, les jeunes de moins de 25 ans et les personnes les moins diplômées. Ce constat est particulièrement fort pour les personnes qui cumulent les trois critères retenus par l'Union européenne. L'exemple des femmes seules avec enfants est de ce point de vue éclairant : si elles ne représentent que 5 % de la population totale, elles sont deux fois plus nombreuses (10,3 %) au sein de la population pauvre au sens large, et trois fois plus nombreuses parmi celle qui cumule les trois critères retenus.

La très faible intensité d'emploi constitue un facteur explicatif important des difficultés des ménages les plus exposés à la pauvreté. C'est notamment le cas

pour les personnes faiblement (ou non) diplômées qui représentent 50 % de la population totale et 62 % des foyers où l'intensité de travail est très faible.

En conclusion, on peut dire que la diversité des estimations qui viennent d'être présentées confirme bien le caractère conventionnel de toute mesure. Il est donc essentiel de préciser le cadre dans lequel on se place lorsque l'on commente telle ou telle estimation (tableau 5). Pour autant, cette complexité met en évidence des phénomènes particulièrement importants comme l'extension ou le cumul des difficultés. D'autre part, l'appréhension de l'évolution de la pauvreté doit se faire en gardant le même cadre conventionnel, sous peine d'erreurs grossières. Il faut aussi souligner que l'évolution globale ne dit rien sur les trajectoires individuelles. La prise en compte de celles-ci est également très importante tant il est vrai que la pauvreté n'a pas la même signification, au plan individuel, selon qu'il s'agit d'un état permanent, transitoire ou récurrent et, au plan social, selon l'importance relative de ces trois états.

Tableau 4 – Répartition des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale en France selon les deux concepts (France, Europe 2020)

Année 2010	Approche française (rapport du gouvernement au Parlement sur la pauvreté)		Approche Union européenne	
	Nombre de personnes des ménages	%	Nombre de personnes des ménages	%
Pauvreté monétaire et pauvreté en conditions de vie et faible intensité de travail			920 000	1,5
Pauvreté monétaire et pauvreté en conditions de vie et sans actif occupé	1 480 000	2,4		

Source : Insee, dispositif SILC-SRCV 2010.

Tableau 5 – Répartition des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale en France selon les deux concepts (France, Europe 2020)

	Concept Europe	Concept France
Pauvreté monétaire uniquement	40,3 %	25,8 %
Pauvreté monétaire relative et privation matérielle sévère	7,6 %	12,6 %
Pauvreté monétaire, privation sévère et faible intensité de travail	7,9 %	10,2 %
Privation matérielle sévère uniquement	12,9 %	28,0 %
Privation matérielle et faible intensité de travail	1,8 %	4,7 %
Faible intensité de travail (*) uniquement	16,0 %	11,8 %
Faible intensité de travail et pauvreté monétaire relative	13,5 %	7,0 %
Total	100,0 %	100,0 %

Champ pour la France : France métropolitaine, personnes vivant en ménage ordinaire et touchées par l'un des trois critères (niveau individuel). Sources : INSEE, enquête SRCV-SILC 2009.

(*) Cet indicateur tel que calculé par Eurostat se restreint aux personnes d'âge actif (hors étudiants) de 18 à 59 ans. Les personnes de plus de 60 ans ne sont pas, par construction, touchées par ce critère de faible intensité de travail alors qu'elles peuvent être affectées par la pauvreté monétaire ou par des privations matérielles sévères.

Responsable de la publication : **Didier Gelot**, secrétaire général de l'Onpes

Secrétaire de rédaction : **La Souris**

Maquette : www.lasouris.org

www.onpes.gouv.fr