

La pauvreté monétaire en question Ou la pauvreté de la mesure de la pauvreté

Par Michel Godet¹

Sociétal N° 54 Octobre 2006

Comment ne pas être scandalisé par le million d'enfants « pauvres » que compterait la France de ce début du XXI^e siècle alors que la richesse produite par habitant a doublé depuis 1975 ? Faut-il voir dans cette pauvreté la preuve des injustices et des inégalités croissantes d'une société marchande qui profiterait d'abord aux riches et produirait de plus en plus de laissés pour compte et d'exclus ?

Cette question, abondamment reprise par les médias, renvoie à un concept de pauvreté monétaire relative, qui serait moins trompeur si on l'avait appelé par son vrai nom d'indicateur d'inégalité de la répartition (nombre d'individus qui vivent avec un revenu inférieur à la moitié du revenu médian). Dans un pays donné, à chaque fois que le revenu médian s'élève, le nombre de « pauvres » peut augmenter mécaniquement si l'enrichissement profite moins aux ménages modestes qu'aux plus aisés. C'est ainsi que les périodes de forte croissance économique et de recul du chômage peuvent s'accompagner d'une montée de la pauvreté relative (les plus riches s'enrichissant plus que les autres) ; inversement en période de récession et de reculs boursiers, les nantis sont les plus affectés par la baisse des revenus, alors que les plus démunis ne voient pas les revenus de transferts et les minima sociaux diminuer.

Nous avons cinq bonnes raisons de dénoncer la pauvreté du concept de pauvreté monétaire :

- 1) si l'on doublait d'un coup de baguette magique tous les revenus cela ne diminuerait en rien le nombre de pauvres ;
- 2) le choix du seuil de revenu inférieur à 50% du revenu médian est lui aussi lourd de conséquences sur la mesure : avec le seuil de 60% – retenu par Eurostat – le taux de pauvreté des individus en France double de 6% à 12% des ménages ;
- 3) selon le même critère il y avait moins de pauvres en Slovaquie au sortir du communisme qu'en France. Dans les sociétés plus égalitaires davantage d'individus sont regroupés autour de la médiane et il n'y a quasiment personne en dessous de la demi médiane des revenus. Ce qui est heureux, car le niveau de pauvreté absolue (pourcentage de la population n'ayant pas accès à un panier de biens jugés essentiels) de ces pays peut être supérieur. On peut donc avoir des pays où la pauvreté monétaire relative est quasi inexistante en raison d'une pauvreté absolue partagée par beaucoup ;
- 4) le choix de l'échelle d'équivalence n'est pas neutre sur la mesure de la pauvreté. En effet, le revenu des ménages est calculé par unité de consommation (uc) en fonction de la taille de la famille (le premier adulte compte pour 1 uc, les autres personnes de 14 ans ou plus pour 0,5 et les enfants en dessous de 14 ans pour 0,3), Le seuil de pauvreté se situe aujourd'hui en France aux environs de 650 euros par uc soit autour de 1400 euros par mois pour un couple ayant deux enfants de moins de 14 ans ; l'attribution des uc est conventionnelle, et avec d'autres conventions tout aussi plausibles le résultat serait très différent ;

¹ Professeur au Cnam, auteur de *Le Courage du bon sens, pour construire l'avenir autrement*, Odile Jacob Janvier 2007.

- 5) cet indicateur est aussi très sensible aux effets de seuil : le nombre d'enfants pauvres (1 million au seuil de 650 euros par uc) oscille de 300 000 individus à 1,7 million suivant que l'on diminue ou que l'on augmente de 60 € le seuil de pauvreté.

Les analystes de l'Insee (sous la direction de Daniel Verger) viennent de publier dans la revue Economie et Statistique (N° 383 à 385-2005) une remarquable synthèse critique sur les approches de la pauvreté, dont s'inspire la suite de cet article.

Il y a bien longtemps que les économistes ont remarqué que lorsque notre voisin s'achète une grosse voiture notre niveau de vie relatif baisse. La pauvreté est un phénomène multidimensionnel dont il existe plusieurs définitions : monétaire (relative et absolue), non monétaire (en termes de conditions d'existence et de pauvreté subjective ou ressentie).

La pauvreté des conditions de vie tient compte du logement, de l'environnement et de l'accès aux services collectifs, elle intègre aussi la pauvreté des liens sociaux. Relevons que 98% des ménages disposent d'un bain ou d'une douche et d'un téléphone et que si 12% considèrent leur logement comme trop petit, ils sont plus nombreux (20%) à se plaindre du vandalisme, et presque autant à subir un environnement extérieur pollué et bruyant. Quant à la pauvreté ressentie elle concerne ceux qui déclarent avoir des difficultés pour y arriver et comprennent forcément les ménages qui, quel que soit leur revenu, dépensent plus qu'ils ne gagnent. Il n'y a que 4% des ménages qui déclarent avoir du mal à se chauffer correctement et 6% qui ne parviennent pas à manger de la viande, du poulet ou du poisson tous les deux jours.

Au total il y a moins d'un quart des ménages (22%) qui sont concernés par l'un des trois critères de pauvreté. Mais cette information doit être relativisée : 1% des ménages seulement sont concernés par les trois symptômes et 5% par deux symptômes. Comme l'écrivent joliment les analystes de l'Insee : *« On pourrait se hasarder à dire qu'être pauvre sous un seul angle dénote soit une erreur de mesure soit une fragilité et qu'il faut plusieurs formes de pauvreté pour être vraiment qualifié de pauvre »*.

Les doutes sur la mesure de la pauvreté ne diminuent pas quand on relève l'incertitude qui pèse sur des personnes concernées par la pauvreté monétaire. Chaque année cette population se renouvellerait d'environ un tiers. En effet : *« le revenu annuel, tel qu'il est déclaré par les ménages, présente une forte instabilité sur le court terme, qui rend illusoire le calcul d'indicateurs comme les entrées-sorties annuelles de pauvreté »*. Les jeunes, au chômage et en début de vie active sont les plus concernés par la pauvreté monétaire car leurs parents ne perçoivent plus les allocations et il faut attendre 25 ans pour bénéficier du RMI. Il y a un vrai trou dans les dispositifs d'accompagnement des jeunes les plus défavorisés pour leur entrée dans la société.

Il faut aussi poser la question de la part de pauvreté qui revient à l'ascèse choisie : *« la question de savoir si on est ou non responsable de ses handicaps caractériels, comme le manque de volonté ou la paresse, devrait bien rester longtemps sans réponse ... On peut se demander si les pauvres par choix doivent être comptabilisés au sein des populations que la société se doit de prendre en charge »*.

Un autre enseignement inédit peut être tiré du rapport de l'Insee : puisque les indicateurs partiels ne sont pas temporellement synchrones, un suivi longitudinal s'impose et il met en évidence trois causes qui se situent plus en amont que les autres : la santé, la pauvreté relationnelle et la pauvreté subjective, elle-même liée au comportement conduisant à vouloir

vivre au dessus de ses moyens. Les autres formes de pauvreté (conditions de vie, monétaire et accès à l'emploi) se situent en aval comme des conséquences. Naturellement, le système est bouclé en autant de cercles vertueux ou vicieux car les conséquences rétroagissent sur les causes.

On l'a compris, pour échapper à la pauvreté multidimensionnelle, rien de tel que d'être en bonne santé, d'avoir une vie sociale intense, de bien gérer son budget et d'avoir un emploi qualifié. A l'inverse, un pépin de santé combiné avec la solitude, des dettes et la perte d'emploi conduisent facilement à l'exclusion. Le profil type du SDF est celui d'un homme seul sans qualification qui se retrouve à la rue suite à une rupture familiale ou à une perte d'emploi accompagnée de troubles de santé. Retenons le message, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion passe certainement par l'emploi, mais l'employabilité dépend aussi de l'état de santé physique et psychique des individus. Rien de pire pour le moral que la brisure des liens sociaux et familiaux et rien de tel pour s'en sortir que le pare-chocs social de la famille et des amis. Donnons une bonne nouvelle, sur le plan international : le formidable bond en avant économique et l'ouverture au marché mondial de la Chine et de l'Inde ont permis en quelques années à des centaines de millions de personnes de dépasser le seuil de pauvreté absolue, fondé sur l'accès à un panier de biens jugés essentiels et généralement fixé à deux dollars par jour en ppa (parité de pouvoir d'achat).

Pour mieux mesurer le développement et ses inégalités, les Nations Unies, ont construit un indicateur de développement humain (IDH) qui intègre l'espérance de vie à la naissance, le taux d'alphabétisation et le PIB par habitant. Il faut y voir un progrès, mais il faudrait aller plus loin et tenir compte du caractère plus ou moins durable du développement en intégrant l'état du patrimoine naturel et des biens et services publics, la dette publique transmise aux générations futures.... Les indicateurs synthétiques d'inégalité se multiplient, mais tous butent sur l'arbitraire inévitable quant à la méthode d'agrégation de points de vue selon des critères qui disposent chacun d'une échelle d'évaluation différente. Comment additionner des quantités de choux et de carottes avec des appréciations subjectives de bien-être ou de mal-être ?

A défaut d'indicateur parfait, la pauvreté monétaire relative reste un indicateur de référence . Nous nous sommes posé cinq questions sur la pauvreté monétaire : comment a-t-elle baissé depuis 30 ans ? qui sont les pauvres ? Où vivent-ils ? Comment lutter contre la paupérisation relative des familles avec enfants ? Le ciblage social et les discriminations positives sont-ils efficaces ? Les réponses à ces questions réservent bien des surprises

1° Comment la pauvreté monétaire des ménages a pu reculer depuis 30 ans ?

Contrairement aux idées reçues qui circulent souvent en la matière, le taux de pauvreté de l'ensemble des ménages a fortement baissé en France depuis 30 ans, passant de 15% à 6% des ménages entre 1970 et 2001. C'est surtout la situation des retraités qui s'est améliorée ; grâce notamment au minimum vieillesse leur taux de pauvreté est passé de 27% à moins de 4%. Cela ne signifie pas que la pauvreté absolue s'est réduite, mais simplement que les inégalités en bas de l'échelle sont moindres. Les prestations sociales permettent de diviser par deux le risque de pauvreté. Leur effet est particulièrement net dans les ménages de salariés. Sont d'abord pauvres ceux qui ne peuvent prétendre aux minima sociaux. Réjouissons-nous de l'État providence !

2° Qui sont les ménages et les enfants pauvres ?

Il n'y a pas d'enfants pauvres (8% des enfants) sans familles pauvres (6% des ménages). Il convient donc de replacer la pauvreté des enfants dans le contexte plus général de pauvreté des ménages et des familles.

Le principal facteur explicatif de la pauvreté monétaire est l'absence d'emploi de la personne de référence. En France, la moitié des enfants pauvres vit avec des parents sans emploi. Le taux de pauvreté des ménages où il y a deux actifs est de 3%, mais de 30% pour les ménages formés d'une femme inactive seule avec deux enfants. Il atteint même 40% pour les couples sans emploi et avec deux enfants.

La focalisation sur les taux de pauvreté a fait oublier les masses : plus de la moitié des pauvres sont d'abord des couples avec enfants, Les taux, comme le nombre de personnes pauvres, croissent avec la taille de la familles. Il y a donc au total deux fois plus d'enfants pauvres de moins de 18 ans dans les familles nombreuses que dans les familles monoparentales d'un enfant ou deux. Le taux de pauvreté augmente aussi avec la taille de la famille Dans les familles formées d'un couple et de un à deux enfants, le taux de pauvreté des enfants est relativement faible (environ 5%). Avec trois enfants, il double (12%) et double encore avec 4 enfants ou plus (27%), il approche les 40% lorsqu'il y a six enfants .

Il convient de regarder de plus près la situation particulière des 1,7 million de familles nombreuses dont 200.000 monoparentales. Le niveau de vie après impôts et transferts par unité de consommation baisse d'environ 10% à l'arrivée d'un nouvel enfant. Au-delà du coût de l'enfant trop partiellement pris en charge par la collectivité, l'explication principale de cette dégradation est à chercher du côté du deuxième salaire. Ce dernier disparaît notamment à partir du troisième enfant où le taux d'activité féminin s'effondre : supérieur à 75% pour les femmes jusqu'à deux enfants, il chute à 56%, puis à 39% et à 25% avec le troisième, quatrième et cinquième enfant. Notons cependant que les enquêtes « Emploi » montrent une montée régulière de ces taux, et que les mères de familles monoparentales ont un taux d'activité de 3 points supérieur à celui des femmes en couples.

On comprend pourquoi les employés font en moyenne moins d'enfants que les autres catégories sociales, car le passage du troisième au quatrième enfant est particulièrement sévère pour cette catégorie : avec trois enfants, ils ont un niveau de vie, après transferts et impôts, inférieur de 25% à celui d'un couple employé sans enfant, avec le quatrième enfant, la chute est de 40%.

On le sait, le niveau de vie d'une famille nombreuse de trois enfants est, comme celui d'une famille monoparentale, inférieur de 25% à celui d'un couple sans enfant. Mais curieusement le Secours Catholique déclare n'être quasiment jamais sollicité par les familles nombreuses, la plupart des nécessiteux qui y ont recours sont des personnes seules avec ou sans enfants. Tout se passe comme si la pauvreté des liens était plus déterminante que la pauvreté des biens.

Ces familles nombreuses sont souvent étrangères. Un quart des chefs de familles de quatre enfants est étranger non ressortissant de l'Union européenne et la moitié d'entre eux sont sans diplôme : se pose la question de l'intégration des immigrés et du rôle de la formation comme antidote à la pauvreté. L'écart entre le taux de pauvreté des enfants d'immigrés et les autres est plus important en France qu'à l'étranger. Ainsi, parmi le million d'enfants pauvres, 25%

appartiennent à une famille dont le chef de famille est un ressortissant d'un pays situé hors de l'Union européenne.

3° Où vivent les pauvres ?

Il y a des familles pauvres partout en France, mais plutôt moins dans les départements pauvres (Lozère) que dans les départements riches (Var), ce qui n'est pas surprenant pour un indicateur d'inégalité. La pauvreté n'est pas l'affaire des grandes villes : elle est plus élevée dans les zones périphériques et rurales. La pauvreté monétaire ne va pas toujours de pair avec la pauvreté des conditions de vie, Laurent Davezies et Emre Korsu (2002)² rappellent que : « 31% des ménages pauvres sont propriétaires de leur logement et seulement 31% d'entre eux vivent en HLM et d'ailleurs 80% des logements HLM sont occupés par des ménages non pauvres ». Ces cinq dernières années le taux de rotation annuel des 4 millions de logements sociaux est passé de 12% à environ 7%, c'est donc près de 200.000 logement sociaux de plus qui pourraient se libérer chaque année, si on avait le courage de faire partir (avec de vrais surloyers) les retraités plutôt aisés qui gardent leur HLM comme résidence d'hiver et retournent dès les beaux jours dans leur villa de bord de mer ou leur maison de campagne. Avant de construire de nouveaux logements sociaux, il conviendrait de mieux utiliser le parc existant.

4° Comment faire pour atténuer la paupérisation des familles avec enfants ?

Il faut commencer par faciliter l'emploi des personnes seules avec enfants et des parents de familles nombreuses grâce à un accès privilégié aux crèches avec des primes à l'emploi et des allocations familiales plus conséquentes.

La fiscalité et les transferts jouent un rôle déterminant dans les comportements. Les familles ne font pas des enfants pour de l'argent, mais peuvent renoncer à un désir d'enfant pour des raisons économiques, de conciliation entre vie familiale et professionnelle ou des arbitrages quantité-qualité. En effet, certaines catégories en désir d'ascension sociale, comme les employés et les professions intermédiaires, préfèrent avoir un ou au maximum deux enfants pour mieux investir dans leur éducation. Les familles nombreuses sont un peu plus fréquentes chez les cadres, mais surtout chez les ouvriers (ces derniers représentant la moitié des familles très nombreuses avec 4 enfants et plus).

Dans le rapport du Cae (N°57 Documentation Française 2005) sur *La famille, une affaire publique*, nous avons montré, avec Evelyne Sullerot, que la paupérisation des familles avec enfants s'expliquait par la non familialisation de la CSG qui représente 130% de l'impôt sur le revenu. Ainsi, les familles avec enfants sont minoritaires parmi les ménages : elles comptent pour le tiers d'entre eux, alors qu'elles représentent 54% de la population et 43% seulement du revenu disponible après impôts. Conformément au préambule de notre constitution, chaque citoyen doit payer l'impôt en fonction de sa capacité contributive. Tel n'est plus le cas dans la société française où les familles monoparentales et les familles nombreuses paient deux fois plus de CSG que d'impôt sur le revenu.

5° Pourquoi le ciblage social et les discriminations positives sont-ils inefficaces ?

² Davezies Laurent, Korsu Emre (2002) : "Un essai de géographie de la pauvreté", in *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (2001-2002)*, Paris, La Documentation française, pp. 167-245.

Le ciblage social consiste à sélectionner, au sein d'un ensemble, une entité plus restreinte, la cible, qui peut être une catégorie de la population, une portion du territoire, en vue de lui faire bénéficier d'une manière prioritaire, voire exclusive, d'une prestation ou d'un soutien particulier. Il y a toujours une ambiguïté dans le ciblage social selon qu'il vise d'abord à redistribuer davantage vers les plus modestes, ou bien d'abord à réduire les dépenses de l'Etat Providence.

La France a connu ces trente dernières années un mouvement de ciblage significatif. A des mesures nouvelles ciblées sur des problèmes particuliers (handicap, monoparentalité), sont venues s'ajouter des mises sous condition de ressources de prestations sociales.

La tendance est à créer et additionner des politiques spécifiques en direction des différentes catégories d'exclus, de chômeurs, de mal-logés, de défavorisés. Afin d'être adaptée le plus possible aux « terrains » et aux « publics », la sélectivité se fait de plus en plus grande, ce qui pousse à une segmentation renforcée des mesures et de leurs cibles.

Pour autant, en France, le niveau de ciblage de la protection sociale reste faible. Dans l'ensemble des prestations sociales (maladie, retraite, santé, logement, pauvreté), la part des dépenses sous conditions de ressources, représente 11 % des 450 milliards d'Euros d'effort social de la Nation. Partout en Europe ces prestations sous conditions de ressources sont minoritaires. A peu près partout elles sont en progression relative.

La tentation du ciblage est renforcée par les revendications en faveur des discriminations positives. Il s'agit, au nom de l'équité, de corriger les inégalités de situation par des inégalités de traitement. Le ciblage social se substitue ainsi aux politiques universelles garantissant à chaque citoyen les mêmes droits.

Rien ne prouve cependant que cibler davantage la protection sociale permet véritablement d'améliorer la condition relative des plus défavorisés. Le contraire même est plus vraisemblable. Dans tout le débat sur le ciblage social, il faut en outre avoir à l'esprit que les pauvres bénéficient, avant tout, du régime des prestations universelles. Ainsi en France les prestations familiales font diminuer de moitié le taux de pauvreté des enfants, tandis que les minima sociaux, par nature ciblés, ne font diminuer ce taux que de quelques points supplémentaires. Il s'ensuit que les modèles les plus performants sont assurément ceux qui reposent sur une large base universelle, complétée par des prestations ciblées. Les modèles les plus problématiques sont ceux dans lesquels les prestations ciblées remplacent les mécanismes à base universelle.

Les effets pervers du ciblage

Le recentrage sur les plus modestes pose partout le problème de la définition des seuils à partir desquels les ménages peuvent être dans la modestie. Se pose également partout la question du consentement à payer des autres catégories de la population. A cet égard, Julien Damon a relevé trois effets pervers du ciblage : « *l'effet de seuil* », « *l'effet de marquage* » et « *l'effet de délitement* »³.

³ Note de Julien Damon pour le rapport de Michel Godet et Evelyne Sullerot, *La famille, une affaire publique*, CAE, Documentation française, 2005, p.152.

Effet de seuil : des personnes en situation similaires ne peuvent bénéficier de la même prestation car les ressources dont elles disposent, pour certaines tout juste au-dessus du seuil pour les autres tout juste en dessous, les séparent.

Effet de marquage – Le ciblage « marque » négativement des populations, ainsi renvoyées à leurs particularités par des politiques publiques qui cherchent précisément à atténuer ces particularités.

Effet de délitement – Le ciblage peut produire une fracture entre les bénéficiaires des prestations et ceux qui les financent. Les dépenses pour les pauvres risquent alors de diminuer soit globalement soit en se limitant à des catégories de pauvres de plus en plus restreintes, ce qui peut aboutir à l'effondrement de la protection sociale, limitée à une population résiduelle et à des problèmes marginaux.

Ainsi, lorsque le ciblage intervient en substitut d'une politique universelle, il finit par rater sa cible. Antoine Math⁴ a clairement analysé ce mécanisme en montrant que « *des mesures ciblées sur les pauvres finissaient par être de pauvres mesures* ».

⁴ Math Antoine (2004) : « Doit-on aider les familles ? Les familles nombreuses ? Les familles pauvres ? », *Informations sociales*. Sur ce sujet on peut aussi consulter : « Le ciblage en question », *Informations sociales* n°108