



## Éditorial



### OBSERVER LA PAUVRETÉ ET LA COMBATTRE

Qu'est-ce que la pauvreté ? Quelles en sont les raisons ? Pourquoi persiste-t-elle ? Que conviendrait-il de faire pour l'éradiquer ou au moins enrayer le phénomène ?

La multiplicité des termes utilisés - pauvres, SDF, mendiants, exclus, bas revenus, populations défavorisées... - pour désigner les personnes en situation de pauvreté ou de précarité est déjà révélatrice de la complexité du phénomène. La diversité des mots recouvre une diversité de formes et d'approches de la pauvreté. Elle traduit aussi l'évolution des représentations que la société se fait des personnes que les mutations économiques ont laissées de côté. Les chiffres de la pauvreté éclairent beaucoup mais laissent nos questions principales sans réponse : ce qu'est vraiment la pauvreté et comment la combattre efficacement. C'est que la pauvreté a aussi des dimensions historiques, sociologiques, anthropologiques. Son image varie d'un pays à l'autre et d'une culture à l'autre.

Observer la pauvreté, c'est se rendre compte qu'elle est souvent l'aboutissement d'un cumul de handicaps : revenus, emploi, instruction, santé, conditions de vie, discriminations... Ces enchaînements construisent le fameux cercle vicieux d'une pauvreté qui se transmet souvent de génération en génération. Observer la pauvreté, c'est apprendre que la lutte contre la pauvreté est loin d'être réductible à la seule action des pouvoirs publics. Toutes les études montrent l'importance des solidarités de proximité. La mobilisation de la société entière est requise. Toutes les parties prenantes sont concernées et doivent travailler en synergie pour le succès d'une lutte contre la pauvreté, trop rarement perçue comme une grande cause nationale et mondiale.

Antoine Sondag

antoine.sondag@lebret-irfed.org

## Observer la pauvreté

par Dominique Saint-Macary

**Dominique Saint-Macary a longtemps été responsable du service statistique du Secours catholique qui publie chaque année un rapport sur la pauvreté en France assez remarqué. Elle est aujourd'hui membre du Conseil de l'ONPES (Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale). Elle nous livre ici son expérience dans ces deux responsabilités successives.**

Dans les dernières années du XX<sup>e</sup> siècle, la pauvreté est devenue objet d'observation. Le terme même de pauvreté qui avait plus ou moins disparu du vocabulaire économique pour être cantonné au monde caritatif a retrouvé une signification. On s'est aperçu que la pauvreté ne se réduit pas à la pauvreté visible des personnes sans domicile, ni à celle des chômeurs, ni à celles des étrangers sans papiers : elle est multiforme et résulte souvent d'un cumul de fragilités et de ruptures. Ce changement de regard sur la pauvreté doit beaucoup aux associations engagées dans la lutte contre l'exclusion qui, sur la base de leur connaissance de terrain, ont obtenu des avancées décisives dans ce domaine.

### L'impulsion législative

La loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988 instaure le revenu minimum d'insertion (RMI) et crée en même temps le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE<sup>1</sup>). Cet organisme, placé auprès du Premier ministre, est d'abord conçu sous la forme d'un comité de suivi et d'évaluation du RMI.

Dix ans plus tard, le 29 juillet 1998, toujours sous la pression des associations, le Parlement vote la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Cette loi présente deux orientations fondamentales.

Un traitement des exclusions : la loi affirme la complexité et la diversité des processus d'exclusion qu'elle entend combattre (perte d'emploi ou de logement, problèmes de santé, familiaux, financiers). De ce fait, le champ couvert par la loi d'orientation inclut l'emploi et la formation, le logement, la santé, l'éducation et la culture, la protection sociale, le surendettement, la citoyenneté, le sport, les vacances, les loisirs ou encore les transports.

L'accès aux droits fondamentaux : la loi considère que le problème des personnes en difficulté n'est pas de disposer de nouveaux droits mais d'avoir effectivement accès aux droits fondamentaux existants. L'essentiel des dispositions vise donc à créer les conditions et les procédures par lesquelles cet accès aux droits sera mieux garanti dans chacun des domaines de la vie pour les personnes les plus fragilisées par les mutations de la société.

En même temps, en réponse à une demande des associations, la loi crée l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES<sup>2</sup>) pour promouvoir la connaissance des phénomènes de pauvreté et d'exclusion. L'ONPES est composé à parts égales de représentants d'organismes statistiques publics, de chercheurs et de personnalités qualifiées issues du monde associatif.

On voit se préciser la conscience de la complexité des phénomènes de

1. [www.cnle.gouv.fr](http://www.cnle.gouv.fr)

2. [www.onpes.gouv.fr](http://www.onpes.gouv.fr)

## LA PAUVRETÉ SELON LA BANQUE MONDIALE

La Banque mondiale mène régulièrement des analyses visant à évaluer l'ampleur et les causes de la pauvreté et des inégalités. Elle publie des séries impressionnantes de données statistiques récoltées en collaboration avec des institutions nationales, d'autres agences de développement et des organisations de la société civile. La Banque évalue aussi l'impact de la croissance et des politiques publiques sur la réduction de la pauvreté. On trouvera toutes les données sur le site de la Banque : <http://donnees.banquemondiale.org/theme/pauvrete>

### Indicateurs

La Banque mondiale utilise des indicateurs de pauvreté absolue (une personne disposant de moins de 1,25 dollar par jour ou de moins de 2 dollars par jour). En plus, la Banque mondiale diffuse une série de données statistiques sur les inégalités dans les diverses sociétés (par exemple, part des revenus détenus par les 10 % les plus élevés...)

Voici en pourcentage le nombre de personnes vivant dans la pauvreté absolue (moins de 1,25 dollar par jour par personne, en données PPA, c'est-à-dire en parité de pouvoir d'achat) selon la Banque mondiale. On constatera que la plupart des « pauvres absolus » dans le monde habitent en Afrique sub-saharienne et en Asie du Sud.

### Ratio de la population pauvre disposant de moins de \$ 1,25 par jour (PPA) (% de la population en 2010)

Afrique subsaharienne	48,5 %
Amérique latine et Caraïbes	5,5 %
Asie de l'Est et Pacifique	12,5 %
Asie du Sud	31,0 %
Europe et Asie centrale	0,7 %
Moyen-Orient et Afrique du Nord	2,4 %

On trouvera des statistiques sur la pauvreté en fonction du thème choisi en suivant les liens de la liste ci-dessous (voir le site de la Banque mondiale) : Agriculture et développement rural ; Infrastructures ; Changement climatique ; Main-d'œuvre et protection sociale ; Développement social ; Pauvreté ; Développement urbain ; Politique économique et dette ; Éducation ; Santé ; Efficacité de l'aide ; Science et technologie ; Énergie et mines ; Secteur financier ; Environnement ; Secteur privé ; Genre et parité hommes-femmes ; Secteur public.

L'Union européenne diffuse ses propres statistiques qui concernent les 27 Etats membres de l'Union. Voir : <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/> L'Union européenne utilise un seuil de pauvreté relative : est considéré comme pauvre la personne qui dispose d'un revenu inférieur à 60 % du revenu médian.

pauvreté et d'exclusion et la nécessité de mieux les comprendre pour mieux les combattre.

### Les acteurs de l'observation

Il y a une quinzaine d'années, les données sur la pauvreté étaient rares et les études plus rares encore. Le calcul du seuil de pauvreté, en particulier, était une retombée de l'enquête sur les conditions de vie des ménages dont la périodicité était moins qu'annuelle. Aujourd'hui, les organismes se multiplient et les études et les données sont nombreuses. Les principaux acteurs dans le domaine sont les suivants :

Des organismes publics à vocation générale qui produisent des données

utilisables par tous : INSEE<sup>3</sup>, INED<sup>4</sup>, DARES<sup>5</sup>, services statistiques des CAF<sup>6</sup>... La pauvreté qui n'était pour eux qu'un domaine d'étude parmi d'autres a pris ces dernières années une grande place.

Des observatoires spécialisés dans le champ de la pauvreté d'un point de vue général : l'ONPES en particulier.

### Des observatoires spécialisés sur

3 Institut national de la statistique et des études économiques [www.insee.fr](http://www.insee.fr)

4 Institut national d'études démographiques [www.ined.fr](http://www.ined.fr)

5 Direction de l'Animation de la recherche, des Etudes et des Statistiques du ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social : [www.travail-emploi.gouv.fr](http://www.travail-emploi.gouv.fr)

6 Caisse nationale des allocations familiales, service statistique : [www.caf.fr](http://www.caf.fr)

certaines aspects de la pauvreté : l'ODENORE<sup>7</sup>, l'Observatoire de la précarité énergétique<sup>8</sup>...

Des observatoires associatifs. On citera en particulier la Fondation abbé-Pierre pour le logement<sup>9</sup>, l'Observatoire de l'accès aux soins de Médecins du Monde<sup>10</sup>, l'Observatoire des inégalités<sup>11</sup>, et le Rapport annuel sur la pauvreté du Secours catholique<sup>12</sup>.

### Quel est l'intérêt de cette multiplicité d'organismes ?

Le paysage de l'observation de la pauvreté est donc particulièrement encombré et lorsqu'on regarde les sujets d'études, il est clair que ceux-ci se recourent largement. Le risque évident est de produire à frais multipliés une connaissance et des rapports qui s'empilent sans cohérence d'ensemble et sans effets réels. Avec parfois la dérive d'observer pour observer, par exemple en menant auprès de personnes en extrême précarité des enquêtes dont le coût est disproportionné à la fois par rapport à l'objectif visé et par rapport à l'urgence des situations.

Cependant, cette diversité peut être, et est déjà souvent, une force dans la lutte contre la pauvreté. En effet, sous le terme d'observation, on regroupe diverses choses :

- Mesurer, quantifier la pauvreté dans son ensemble et suivre son évolution
- Evaluer l'impact des dispositifs de lutte contre la pauvreté
- Identifier des fragilités, dévoiler des dysfonctionnements
- Analyser ce qui, dans ces mécanismes, contribue à accroître ou à réduire la pauvreté
- Comprendre les logiques des différents acteurs, à commencer par les pauvres eux-mêmes
- Changer le regard de la société en général et des acteurs

7 Observatoire des non-recours aux droits et services : [www.odenore.msh-alpes.fr](http://www.odenore.msh-alpes.fr)

8 Réseau des acteurs de la pauvreté et de la précarité énergétique dans le logement :

[www.precarite-energie.org](http://www.precarite-energie.org)

9 Fondation abbé-Pierre pour le logement des défavorisés : [www.fondation-abbé-pierre.fr](http://www.fondation-abbé-pierre.fr)

10 [www.medecinsdumonde.org/En-France/Observatoire-del-acces-aux-soins](http://www.medecinsdumonde.org/En-France/Observatoire-del-acces-aux-soins)

11 [www.inegalites.fr](http://www.inegalites.fr)

12 Rapport statistique du Secours catholique : [www.secours-catholique.org](http://www.secours-catholique.org)

- Proposer des voies d'amélioration

Tous les observateurs de la pauvreté ne sont pas également compétents et aptes à réaliser ces études, de par leur statut, leur mission et leurs moyens.

Sur les deux premiers points, seuls les services statistiques administratifs sont en mesure de faire le travail et de produire les données de référence. Mais si la qualité de leur travail n'est pas en cause, la lourdeur des opérations fait que les données ne sont disponibles le plus souvent qu'après un long délai. Le seuil de pauvreté de l'année  $n$ , par exemple, ne peut au mieux être publié qu'au troisième trimestre de l'année  $n+2$ , ce qui ôte à cet indicateur tout intérêt conjoncturel et souligne la nécessité de disposer d'autres indicateurs dits « avancés » qui n'auront pas la même fiabilité mais qui donneront déjà des indications. Par ailleurs, ces organismes constituent des bases de données considérables à travers diverses enquêtes, mais ne produisent que relativement peu d'études. Quant aux administrations qui délivrent des prestations, comme la CAF, les données de leurs fichiers sont parfaitement à jour, mais ils ne connaissent que leurs allocataires.

En ce qui concerne l'identification des problèmes, les observatoires associatifs jouent un rôle essentiel. Positionnés de fait du côté des pauvres, ils ont un point de vue radicalement différent de celui des observatoires administratifs. A partir de leur connaissance de terrain et des données qu'ils peuvent collecter, ils sont en mesure de repérer des fragilités : si aujourd'hui, par exemple, la vulnérabilité des mères seules est bien connue, c'est parce que les associations ont constaté que, dans l'ensemble des mères en difficulté qu'elles recevaient, la proportion des mères seules est quatre fois supérieure à ce qu'elle est dans la population totale. Les associations ont en outre la liberté de choisir leur angle d'observation et de mettre en lumière des dysfonctionnements que les observatoires administratifs ne peuvent connaître : comment se fait-il que des personnes qui ont des droits se trouvent sans ressources ? Inversement, la récupération des sommes versées en trop est certes légitime, mais elle peut aboutir à des catastrophes. Il est important que ces constats se fassent sur une base aussi rigoureuse que possible pour être crédibles, afin que le sujet soit



### QUESTIONS POSÉES À LA MULTIPLICITÉ DES OBSERVATOIRES

La multiplication des observatoires en France ces trente dernières années est un mouvement remarquable. Au-delà du secteur social mentionné dans l'article, des structures très nombreuses se montent dans les domaines de l'aménagement du territoire et de l'environnement, du bruit, de l'énergie, de la biodiversité, de la démocratie, de la culture et de la formation, de la santé, etc.

Cependant l'ampleur du phénomène amène à se poser diverses questions : celle de la réelle indépendance de ces structures généralement financées par les pouvoirs publics eux-mêmes, ou par certains des organismes impliqués dans la question traitée ; celle du réel impact des informations et analyses produites sur l'action publique et celle du chevauchement inévitable de ces structures et de leur réelle capacité à agir en partenariat. Pour 200 observatoires, combien de coquilles vides, combien d'agence de « publicité » de leur financeur, combien sont en capacité de produire des informations valides et efficaces ?

La production de données et d'analyse sur une problématique n'est pas chose aisée et n'est jamais neutre. Cela devient un point crucial de nos démocraties actuelles qui croulent sous la surenchère d'informations et d'analyses. Il devient urgent de démêler les productions sérieuses des productions « faussées », de faire en sorte qu'elles soient réellement prises en compte par le politique et de partager ces données avec les citoyens, voire de les réaliser avec eux.

Première question à se poser : qui définit ce que l'on mesure et la méthode d'analyse des données récoltées ? Comment et par qui sont déterminés les indicateurs, les unités de mesures cohérentes pour réaliser des comparaisons ? Bref, de quel arrière-fond stratégique se dote-t-on, au-delà de l'empilement des données (un des écueils classiques des observatoires) ? On peut par exemple choisir de mesurer les fraudes à Pôle emploi, plutôt que de mesurer le nombre de personnes éligibles à une aide mais n'y accédant pas pour diverses raisons. Par ailleurs, il faut rester conscient qu'il existe toujours un biais dans la prise en compte d'un problème car nous sommes limités à ce qui est mesurable. Quel indicateur « collectable » pourrait nous informer sur l'impact psychologique de telle ou telle mesure, ou l'impact sur les opinions d'une campagne d'information grand public ?

Dans un second temps, c'est sur l'utilisation et la diffusion des données et analyses que l'on peut se pencher. Donner des chiffres en omettant leur condition d'obtention ou occulter le fait qu'ils ne prennent pas en compte telles ou telles catégories (un exemple flagrant est constitué par les chiffres du chômage) ; réaliser des comparaisons entre deux éléments incomparables, que cela soit (mal) intentionné ou non ; etc.

Une des premières réponses à apporter consiste à favoriser les démarches qualitatives, le plus souvent occultées par la réflexion sur les chiffres. En effet, l'observation quantitative a écorné les visions globales. Les approches quantitatives statistiques et les modèles de prospective fascinent encore aujourd'hui, bien qu'ayant dévoilé leurs incertitudes (sciences non exactes) et leurs impasses.

La deuxième piste déjà empruntée par de nombreux acteurs devant ces chiffres et ces expertises incapables de nous conduire devant « la vérité impalpable », consiste à construire « une vérité » ensemble, dans des processus démocratiques et collectifs qui englobent toutes les parties prenantes, y compris les citoyens. Les observatoires, à condition de rester des aiguillons, peuvent être de bonnes antichambres à cette construction.

Karine Besses  
membre du comité de rédaction  
k.besses@laposte.net

repris par d'autres. Il est essentiel aussi qu'ils s'appuient sur la parole des personnes concernées.

Mieux comprendre les mécanismes, c'est aussi voir ce qui les rend inefficaces. Si des organismes comme le Secours catholique et d'autres avaient déjà pointé le phénomène, l'ODENORE s'est donné pour mission spécifique d'étudier le non-recours aux diverses aides et sa forme particulière de laboratoire de recherche lui donne une autorité certaine.

Mieux comprendre pourquoi des personnes renoncent à se faire connaître peut permettre, sans grands bouleversements, de corriger certaines erreurs dans la façon de contacter ces personnes ou de les informer. Les pauvres ne sont en effet pas seuls dans le champ de la pauvreté, ils ont affaire à quantité d'interlocuteurs (services sociaux, banques, administrations...) dont les logiques et les comportements peuvent leur faciliter ou au contraire leur compliquer la vie. L'intimidation plus ou moins consciente pratiquée par certains agents, certaines formes d'infantilisation, le langage administratif, les compétences requises sur Internet, les répondants téléphoniques, les courriers officiels, la multiplication des guichets et des procédures, etc., sont autant d'obstacles relativement faciles à lever qu'il importe de connaître et de corriger pour s'attaquer aux vrais problèmes.

Cela amène à un objectif essentiel de l'observation de la pauvreté qui est d'induire un changement de regard sur les personnes qui la subissent : une chose est d'être pauvre, une autre d'être considéré comme négligent, incapable ou profiteur. La compréhension réciproque des logiques en jeu est fondamentale et doit amener à un respect mutuel. Les observatoires associatifs (et d'autres sans doute) organisent régulièrement dans ce but des colloques pour faire se rencontrer les divers acteurs dont les personnes en diffi-

cultés. C'est très souvent l'occasion de prendre conscience de la réalité des choses, de la dureté de la vie des personnes pauvres, des compétences et des stratégies qu'elles mettent en œuvre, des formes d'entraide qu'elles pratiquent, bien loin de se laisser porter. C'est l'occasion aussi pour ces personnes de voir qu'elles ont affaire à des organisations qui cherchent tant bien que mal à les aider. C'est enfin l'occasion pour les intervenants de se rencontrer et de découvrir comment ils fonctionnent, parfois de façon incohérente d'un organisme à l'autre. Au niveau local, cela peut déboucher sur de meilleures collaborations. L'implication de professionnels dans les observatoires, par exemple au sein de l'observatoire de la précarité énergétique (sociétés gestionnaires de logements sociaux, compagnie d'électricité...), va dans le même sens en leur permettant de confronter leurs logiques avec celles de leurs usagers et d'adapter leur fonctionnement, au lieu d'être seulement la cible de leurs récriminations.

Enfin produire une connaissance n'a de sens que si cela débouche sur des propositions : les associations sont évidemment les mieux placées pour cela, mais cela nécessite ensuite des évaluations dont seules les administrations ont les compétences et les moyens.

### Une nécessaire coordination

On le voit, observer la pauvreté n'est pas chose simple et nécessite la confrontation de divers points de vue et compétences. La multiplicité d'observatoires d'initiatives, de compétences et de partenaires divers est une richesse. Mais chacun ne peut travailler dans son coin, sans tenir compte de ce que font les autres : la mise à disposition des résultats, la reprise et éventuellement la critique de travaux antérieurs est nécessaire. L'ONPES a évidemment un rôle central à jouer non seulement dans l'orientation des travaux, mais aussi dans la centralisation

et la diffusion des informations : il publie régulièrement la liste des études publiées, il réunit administrations, chercheurs et associations pour produire un rapport annuel et décider des études à mener, il travaille lui-même sur divers sujets comme les indicateurs les plus pertinents en lien avec les indicateurs européens, il auditionne des chercheurs, il développe sa coordination avec les observatoires régionaux, il finance des études... Le président de l'ONPES préside aussi l'observatoire de la précarité énergétique. Mais il n'entre pas dans la mission de l'ONPES de faire des propositions pour lutter contre la pauvreté et les associations gardent là toute leur légitimité. Elles gardent aussi ce rôle d'observateur avancé sur le terrain de la pauvreté pour détecter au plus tôt les problèmes et les signaler dans des délais bien plus courts que ceux des administrations, stimulant ainsi la recherche. Ce rôle leur est d'ailleurs reconnu et matérialisé par leur participation à l'ONPES et à un grand nombre d'instances partenariales.

### Derniers numéros parus



- 401 : *L'accaparement de terres dans les pays du Sud*, par D. Chassard
- 402 : *Le Bien vivre : terreau où germent de nouvelles alternatives*, par E. Gudynas
- 403 : *Développement durable : les enjeux de RIO+20*, par J.-P. Piéchaud
- 404 : *Haïti : redevabilité sociale et mise en place d'un système démocratique*, par P. Enocque François
- 405 : *Suicide ou survie de l'humanité ?* par Y. Berthelot
- 406 : *Repères pour une éco-spiritualité*, par M.-M. Egger
- 407 : *Où en est la transition politique en Égypte ?*, par J.-J. Pérennès
- 408-409 : *La démarche autobiographique, un outil au service des acteurs de développement*, par C. Vandernotte
- 410 : *La protection des droits de l'Homme par les mécanismes du droit international : la fin d'un rêve ?* par E. Sottas

**Développement et civilisations** est une publication éditée depuis 1972 sous divers noms par l'association Développement et Civilisations - Lebret-Irfd - 49, rue de la Glacière - 75013 PARIS - FRANCE - 33(0)1.47.07.10.07 - contact@lebret-irfd.org

L'association Développement et Civilisations - Lebret-Irfd anime un réseau d'acteurs de développement solidaire présents sur tous les continents.

**Directeur de la publication** : Yves Berthelot - **Rédacteur en chef** : Antoine Sondag - **Conseil de rédaction** : Claude Baehrel, Yves Berthelot, Vincent Berthet, Karine Besses, Pierre Chalvidan, Roland Colin, Isabelle Duquesne, Jacqueline Heinrich, Lucien Heitz, Serge Lafitte, Karine Meaux, Anouk Coqblin.

La reproduction des textes publiés est autorisée à la seule condition que soit clairement indiquée la source, avec les coordonnées de *Développement et civilisations*. Un exemplaire du document reproduisant le texte doit être envoyé à l'adresse de la publication.

**Pour soutenir nos actions** : chèque en €, CHF ou US\$ à l'ordre de Développement et Civilisations - Lebret-Irfd

Virements bancaires : en France : LA POSTE FR10-2004-1010-1233-2971-2T03-350 (BIC : PSSTFRPPSCE)

ou en Suisse : RAIFFEISEN - Genève, N°IBAN CH41 8018 1000 0074 9583 6 CHF (SWIFT : RAIFCH22)

ISSN 1951-0012 - Imprimerie IGC Communigraphie - St Étienne - 04 77 92 04 80 - Imprimé sur papier recyclé

