

## À propos des indicateurs de pauvreté

« **Z**éro pauvre, c'est possible ? », tel est l'intitulé de la jaquette qui agrémenta la couverture de l'ouvrage de Julien Damon. Le fil directeur est une question classique de l'économie politique : la pauvreté peut-elle être éliminée dans les pays occidentaux ? L'auteur propose d'y répondre à partir d'un parti pris singulier : celui de naviguer dans les indicateurs de pauvreté qui ont progressivement envahi le champ des politiques publiques. Les politiques de lutte contre la pauvreté, ou celles parfois concomitantes de cohésion sociale, d'inclusion sociale, semblent, à la lecture de l'ouvrage, avoir été un terrain d'expérimentation foisonnant des politiques de quantification.

L'ouvrage est constitué de quatre chapitres. Les trois premiers présentent l'évolution des ambitions dans la lutte contre la pauvreté à trois niveaux différents, mondial, européen et français. À chacun de ces trois niveaux, l'auteur identifie une tendance à la « modernisation » des politiques publiques, modernisation dont l'une des caractéristiques principales, ou plutôt l'un des stigmates, serait qu'elles s'adosent de plus en plus à des objectifs chiffrés à atteindre.

Dans un premier chapitre, Julien Damon propose une genèse des ODM (objectifs du millénaire pour le dévelop-

FLORENCE JANJY-CATRICE, économiste, professeur à l'université de Lille 1, membre du Centre lillois d'études et de recherches économiques (Clersé-UMR 8019), revient ici sur un ouvrage récent de Julien Damon\*

\* Julien Damon, *Éliminer la pauvreté*. PUF, coll. Quadrige. 2010.

pement)<sup>1</sup> en identifiant les tensions dans la fixation de tels objectifs entre d'un côté l'impact potentiel d'une telle annonce sur la capacité de mobiliser les forces politiques nationales, car constituant une contrainte quasi morale pour les pays qui s'y engagent, et de l'autre, la possible dérive planificatrice et bureaucratique à laquelle une telle fixation quantifiée peut conduire.

Le chapitre 2 centre son propos sur l'Union européenne (UE) et sur les ambitions politiques d'élimination de la pauvreté en Europe. Il est assez juste que ce chapitre soit présenté avant celui relatif au dessein et à la politique de la France (chapitre 3) tant l'Europe a été

1. Le Sommet du Millénaire s'est déroulé du 6 au 8 septembre 2000, au Siège des Nations Unies à New York. Il a adopté les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

un acteur marquant des processus de quantification, en particulier par la mise en place de la Méthode ouverte de coordination<sup>2</sup> dans le domaine de l'inclusion sociale. Cette méthode non seulement fixe des indicateurs, mais identifie les « bonnes pratiques » nationales à suivre. Source d'inspiration mais aussi de contrainte même « douce », les pratiques européennes tendent à se diffuser dans les pays membres. L'auteur est plus nuancé quant au rôle de la France, considérant que l'UE et la France se sont plutôt mutuellement inspirées en ce qui concerne la fixation des objectifs affichés de lutte contre la pauvreté. Le chapitre 4 est une tentative de mise en perspective comparée de ces trois niveaux de « lutte », les politiques mises en œuvre s'incarnant en fait dans un « portefeuille d'indicateurs » (p. 204). L'auteur cherche à identifier les espaces de porosité entre les trois démarches, parmi lesquels il énonce, évidemment, le recours à la quantification, l'adoption d'objectifs fixes, une sémantique convergente et, plus insidieusement sans doute, une vision politique commune relevant de la « troisième voie » du traitement de la pauvreté, c'est-à-dire une vision dans laquelle l'objectif visé est de rendre le travail payant (*to make work pay*).

2. La méthode ouverte de coordination (MOC) est une méthode en principe non contraignante utilisée dans le cadre de la stratégie de Lisbonne et supposée plus efficace que la méthode communautaire. D'abord expérimentée dans le domaine de l'emploi, elle a été élargie, entre autres, à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. C'est la MOC qui a introduit dans les domaines où elle s'applique des outils issus du monde du management et de l'entreprise, comme le partage des bonnes pratiques, l'évaluation par les pairs ou le *benchmarking*.

## Une préférence pour les mesures absolues

L'auteur voit plutôt d'un bon œil l'apparition dans les débats européens puis l'institutionnalisation en France d'un taux de pauvreté ancré dans le temps. Même s'il en énonce certaines limites, en particulier le lien supposé quasi mécanique entre croissance économique et réduction de ce taux, il considère cet indicateur comme une avancée, de même que son inscription dans la législation française. Plus généralement, l'ouvrage est un plaidoyer pour que des indicateurs de très grande pauvreté fassent leur entrée dans l'arène des indicateurs français. Cela prend *de facto*, dans ses propositions, la forme de mesures de la pauvreté absolue.

Cette proposition peut avoir deux fondements : le premier consisterait à considérer que l'ampleur de la pauvreté n'est pas suffisamment captée par les indicateurs mobilisés actuellement, et que les angles morts de la métrique ne permettent pas de prendre toute la mesure de la paupérisation. Le second suggérerait qu'une fois les phénomènes d'extrême pauvreté mieux observés, des politiques publiques tout entières dédiées à cette pauvreté absolue peuvent être élaborées, renouant avec les politiques libérales du XIX<sup>e</sup> siècle.

Ce sont les recommandations que l'on trouve en fin de l'ouvrage qui permettent de mieux saisir l'ampleur de l'engagement de l'auteur, son épistémologie vis-à-vis de la pauvreté (pp. 240-341), ou, pour le dire autrement, son regard personnel sur les pauvres : en suggérant un édifice d'indicateurs qui se limiterait à ausculter les individus du premier décile de la distribution de revenus, ou à observer la très grande pauvreté (40%

du revenu médian), ou encore en suggérant l'instauration d'un seuil de pauvreté absolue à l'instar des États-Unis, l'auteur dévoile une vision réductrice de la pauvreté, en tout cas une vision qui rappelle celle, spontanée, des individus, lorsqu'on les interroge sur ce qu'est pour eux la pauvreté. L'auteur insiste même en proposant (p. 233) que soient complétées, en France, les données en matière d'insalubrité des logements, de repères proches de ceux que l'on trouve dans les pays en développement relatifs aux « ménages habitant un taudis ».

### Une posture quasi clinique

Tout au long de l'ouvrage, l'auteur adopte une posture qui s'apparente davantage à une clinique froide des mesures qu'à une analyse des politiques publiques de la pauvreté : il n'évoque ni les enjeux de leurs réussites, ni leurs impasses. S'il évoque certaines des grandes controverses qui ont traversé l'élaboration des indicateurs, il ne s'y attarde pas (tout au plus trouve-t-on quelques éléments allusifs sur la mise en place de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale [Onpes]<sup>3</sup>, sur l'élaboration du taux de pauvreté ancré dans le temps)... Il qualifie ses propres propositions, pourtant véritablement politiques, comme de simples suggestions « bureaucratiques »... Or, les indicateurs, et plus généralement les politiques de quantification, sont des espaces de controverse qui n'ont d'intérêt que mis en perspective dans les philosophies économiques et sociales, dans

les visions du monde et de la politique qu'ils incarnent. Une succession d'indicateurs ne remplace jamais une vision du monde ni ses mécanismes. La vision universaliste et, sans doute, extrêmement ethnocentrée, que véhiculent les indicateurs privilégiés par J. Damon n'est jamais interrogée dans son livre. Sur ces questions de pauvreté, même le programme des Nations-Unies pour le développement (Pnud) propose pourtant au moins deux versions de la mesure de la pauvreté humaine (IPH) : véritable indicateur composite d'exclusion, l'IPH est décliné en un IPH-2<sup>4</sup> applicable de manière spécifique aux seuls pays « développés ». Il tient compte de quatre formes d'exclusion (exclusion durable du marché du travail, exclusion durable de la santé, exclusion durable des richesses et exclusion durable de l'éducation). Cet indicateur produit une image contrastée – et stable dans le temps – des pays développés : les pays anglo-saxons figurent en bas du palmarès indiquant que leur taux d'exclusion est élevé, tandis que les pays scandinaves caracolent en tête, indiquant un taux d'exclusion faible. Les contrastes entre pays, les choix politiques en termes de lutte contre la pauvreté, les réussites et les échecs, l'inscription de la pauvreté dans le capitalisme sont autant de sujets que l'auteur ne traite pas.

Il fait aussi l'impasse sur un certain nombre d'enjeux, pourtant au cœur de la question de la pauvreté, des pauvres et des inégalités. Parmi ceux-ci, on en a identifiés certains, qui constituent de

3. L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale a été créé par la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions (article 153). Voir : <http://www.onpes.gouv.fr/>

4. L'IPH-1, plutôt adapté aux pays pauvres, ne mesure pas le chômage de longue durée, présent dans IPH-2. En revanche, il tient compte d'indicateurs moins pertinents pour les pays développés (où on privilégie le revenu), comme l'accès à l'eau potable ou la sous-alimentation des jeunes enfants par exemple.

vraies lacunes, même lorsqu'on se limite aux questions de « mesure ».

La pauvreté s'incarne dans des réalités et des souffrances très humaines, qui n'appellent pas simplement compassion (comme le sous-entend parfois l'auteur), mais une réelle prise en considération de ce qu'être pauvre peut signifier dans le quotidien, en particulier dans un monde d'abondance matérielle. Dans l'ouvrage clinique de Damon, il n'y a pas de pauvres, il n'y a que des indicateurs de pauvreté. La pauvreté s'incarne aussi dans une réalité féminine à laquelle l'auteur n'accorde aucune importance particulière. En France, 80% des emplois à bas salaires sont occupés par les femmes. Or, conventionnellement, bas salaires et travailleurs pauvres sont deux réalités différentes. On pressent combien avoir les yeux rivés sur l'un fait passer à côté du caractère systémique de l'autre. Ce cloisonnement entre pauvreté et politiques salariales – qui escamote la question de la pauvreté des femmes – ne doit rien au hasard. Il illustre le fait qu'un débat limité aux questions techniques ou *bureaucratiques* (sic), d'une neutralité axiologique illusoire, manque inévitablement l'essentiel.

L'auteur adopte une vision ambiguë vis-à-vis des indicateurs composites : évacués d'emblée (p.29), ils font leur retour en force par le biais des indicateurs du Pnud (p. 46) sans que l'auteur s'en soucie. De même, lorsqu'il présente les indicateurs territoriaux, seules sont recensées les expériences innovantes d'indicateurs composites de santé sociale, omettant ce faisant les initiatives locales et territoriales qui se multiplient et qui visent à établir des diagnostics souvent quantifiés des inégalités et des pauvretés dans les territoires en France, et à l'étranger.

## Statistique et démocratie

J. Damon identifie deux tendances intéressantes : la montée de la quantification et celle de la controverse. Cette concomitance peut provenir de deux hypothèses, non exclusives l'une de l'autre, sans que l'auteur ne l'évoque en ces termes : dans un cas, elle serait l'expression d'une capacité collective dynamique à la vigilance citoyenne liée à une prise de conscience croissante du lien étroit qui unit la statistique et la démocratie, et qui conduirait à ce que les acteurs s'emparent de ces questions, interrogeant, plus qu'avant, les indicateurs, source de jugement individuel et collectif sur nos progrès. Dans l'autre, on ferait l'expérience d'une plus grande manipulation statistique qu'auparavant, manipulation favorisée par l'essor de la quantification.

## Conclusion

En se laissant déborder par les nombres, la politique publique se noie, et c'est sans doute la démocratie qui sort grande perdante de ce naufrage collectif. Et en produisant une étanchéité entre le monde des indicateurs et celui des politiques publiques, l'ouvrage n'emporte malheureusement pas notre adhésion. ■