

**DES INDICATEURS POUR MESURER LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE DANS LE
VIEILLISSEMENT
INTERVENTION DE JEAN-PIERRE BULTEZ
TABLE RONDE DE L'UNION EUROPÉENNE GLASGOW 17-18 OCTOBRE 2005**

L'objectif de cette intervention est de regarder si les outils de mesure de la pauvreté sont adaptés à la population âgée qui vit dans nos pays. Ces outils permettent-ils une bonne connaissance des réalités du vieillissement et par là l'élaboration des politiques publiques adéquates et pertinentes, au regard de l'objectif d'atteindre un certain bien être dans le vieillissement en Europe et une éradication de la pauvreté en 2010.

1. Une longue histoire, ...

Deux images traversent nos cultures : celle du couple vieillissant ensemble, celle du couple « senior », séparant le monde des adultes en deux , les seniors et les personnes âgées dépendantes (après que nous ayons eu le 3^e âge et le 4^e âge).

Pourtant on vit de plus en plus seul dans le vieillissement, comme l'illustre les documents du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne. On est face à la **révolution de la longévité** et désormais on parle plutôt de ce qui « reste à vivre » en années, devenant « vieux » quand on se sent rapprocher de la fin de sa vie (Enquête de l'institut Pisa en Italie).

Définir la pauvreté :

En même temps, il n'y a pas de définition commune de la pauvreté, sauf à considérer celle de l'Union Européenne de 1984 : *qui considère 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 ».* Quand à l'exclusion sociale, une définition semble encore plus difficile à établir. Celle de l'Union européenne : « dénégarion des droits fondamentaux, notamment sociaux ... à une qualité de vie minimale, ... ».

Indicateurs de quoi : de cohésion sociale, de croissance, de pauvreté monétaire, d'exclusion sociale, ...de qualité de vie. On observe cependant une orientation vers « la cohésion sociale » et les indicateurs structurels s'intitulent comme tels.

Cette notion de cohésion sociale est importante et pourtant n'arrive pas à rendre compte des réalités du vieillissement. De plus on parle maintenant de processus d'inclusion sociale, notion plus dynamique, mais elle-même à travailler, plus récente également. Au cœur des indicateurs retenus pour le processus d'inclusion sociale, le mot pauvreté n'apparaît que pour les ressources ; c'est dire la difficulté à rester sur cette question.

Si tous ces indicateurs de cohésion sociale et d'inclusion sociale sont importants, apportent-ils pour les populations âgées, des éléments pertinents au regard de leurs situations et des politiques qui les concernent ?

Revenons donc à la base : la pauvreté et l'exclusion sociale.

L'analyse ...

La définition de la pauvreté est d'abord comprise comme **multidimensionnelle** (« lien entre pauvreté et exclusion »), **conventionnelle** (« sont considérés comme pauvres »), **relative** (« liée à des modes vie variable dans l'espace et dans le temps »). Si l'image de la pauvreté est souvent associée à un manque voire une absence de revenus (ou de ressources), c'est bien l'ensemble des conditions de vie d'un ménage qui concourent au bien – être qu'il s'agit d'examiner. L'analyse par les indicateurs s'est donc orientée historiquement vers celle des handicaps et des cumuls de handicaps. Plusieurs types d'approches se sont mises en place, allant :

- de la pauvreté « monétaire »,
- à la pauvreté par l'observation des « conditions de vie » (consommations de base ou bien ordinaires : mais qu'est-ce qu'un bien ordinaire !)
- à la pauvreté mesurée par les dispositifs d'aide (on compte le nombre de bénéficiaires)
- à la pauvreté « subjective » (« celle des personnes qui se disent pauvres »).

Mais se posent alors des questions sur les « publics cibles » : atteint-on tout le monde, et notamment les plus pauvres vivant en habitat marginalisé, à la rue, et saisit-on les évolutions, les « trajectoires » que vivent les personnes, les « aller-retour » dans la pauvreté, les patrimoines et autres ressources financières ? On touche là des notions différentes telles que celle de « durée » dans la pauvreté, d'intensité de la pauvreté.

2. L'Union Européenne engage des indicateurs à Laeken (décembre 2001):

Dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, les indicateurs sont un des outils essentiels à la mesure des résultats atteints, face aux objectifs ambitieux affichés. Après les objectifs, les PNAi, les Peer Review, les programmes communautaires, les indicateurs permettent des comparaisons internationales et la mesure des évolutions. Le Comité de Protection Sociale a fixé très rapidement la philosophie des indicateurs. Des ajustements ont eu lieu en 2003 pour ces indicateurs de Laeken, notamment pour les travailleurs pauvres et pour le logement.

Mais déjà les indicateurs de Laeken vont au delà du seul aspect monétaire et abordent des aspects non monétaires.

3. Les indicateurs monétaires

Des questions importantes subsistent quant à ces indicateurs : sont ils établis pour donner une pauvreté monétaire absolue (le minimum de biens pour vivre) ou seulement relative (à partir d'un seuil établi de manière conventionnelle, comme 50 ou 60% de la médiane des revenus) ou mixte. La notion de revenu est elle-même à interroger selon que l'on est locataire ou propriétaire, que les solidarités familiales sont fortes, que des prestations sociales sont accordées selon des critères multiples)

Que disent ces indicateurs au plan européen : le tableau de fin 2003 éclaire les situations.

AT.6 Population exposée à la pauvreté, 2003*

% des ménages de chaque type

		BE	DK	DE	EL	ES	FR	IE	IT	LU	NL	AT	PT	FI	SE	UK	UE15
Sans enfants	Adultes célibataires 30-64 ans	14,6	35,0	18,8	15,0	21,0	17,7	33,0	16,0	10,2	18,9	12,7	28,0	30,7	24,1	21,2	17,8
	Adultes célibataires + de 64 ans	27,0	40,0	18,0	36,0	43,0	27,0	79,0	29,0	7,0	3,0	35,0	48,0	45,0	17,0	35,0	29,0
	Couples - au moins un membre + de 64 ans	28,0	22,0	7,0	36,0	24,0	16,0	37,0	14,0	8,0	5,0	18,8	32,0	8,0	4,8	17,0	16,0
	Couples - les deux moins de 65 ans	8,0	5,0	8,0	17,0	14,0	11,0	14,0	12,0	6,0	4,0	10,0	13,0	5,0	5,0	9,0	10,0
	3 adultes	8,0	7,0	5,0	18,0	8,0	12,0	8,0	15,0	5,0	9,0	7,0	18,0	10,0	:	5,0	9,0
Avec enfants	Adulte célibataire	25,0	10,0	36,0	37,0	42,0	35,0	42,0	23,0	35,0	45,0	23,0	38,0	11,0	16,0	50,0	35,0
	Couple	8,9	4,9	11,0	14,0	24,7	14,4	25,2	21,7	16,2	11,2	10,2	28,2	5,0	7,2	15,8	15,7
	3 adultes	15,0	4,0	11,0	23,0	18,0	14,0	10,0	24,0	26,0	18,0	9,0	21,0	7,0	:	13,0	16,0
Tous ménages		13,0	11,0	11,0	20,0	19,0	15,0	21,0	19,0	12,0	11,0	12,8	28,0	11,0	10,0	17,0	15,0

* Ménages où le revenu par personne est inférieur à 60% du revenu médian des ménages dans le pays concerné.
Source: Eurostat, PCM, novembre 2003

Le tableau suivant présente : la moyenne par Etat mais aussi le taux pour les personnes de plus de 65 ans mettant en évidence l'écart dans certains Etats entre les taux (toute population/personnes de + 65 ans).

Taux de pauvreté au seuil de 60% de la médiane (rapport conjoint sur l'inclusion 2003)

Country	Total Population	Population 65+	Country	Total Population	Population 65+
Belgium	14	26	Denmark	11	24
Germany	11	12	Greece	21	33
Spain	18	22	France	15	19
Ireland	20	44	Italy	18	17
Luxemb'g	11	7	Holland	10	4
Austria	12	24	Portugal	18	30
Finland	13	23	Sweden	10	16
UK	15	24	EU15	15	19

4. Les indicateurs non monétaires : L'approche de cette question par les conditions de vie ?

Pendant longtemps, l'approche de la pauvreté en terme de « manque » de ressources a permis de poser une problématique : celle des revenus, de la dispersion et du seuil en dessous duquel on « est pauvre ». Depuis 20 ans, par ailleurs, les approches en matière de **conditions de vie** se sont révélées utiles et riches, pour se croiser avec les approches monétaires.

L'Union Européenne produit donc des statistiques spécifiques qui vont évoluer avec le nouveau panel en cours d'installation dans tous les pays. Une quinzaine d'indicateurs de « restrictions » (déprivation) sont prévus. En France, les indicateurs de conditions de vie croisaient les contraintes budgétaires, les restrictions de consommation, les retards de paiement, les difficultés de paiement. Le tableau suivant présente les propositions faites lors de la conférence à Luxembourg en juin 2005.

Dimension 1 – Economic strain
<i>Inability to afford</i>
- keeping the home adequately warm
- paying for a week's annual holiday away from home
- a meal with meat, chicken or fish every second day
- facing unexpected essential financial expenses
<i>Inability to meet payment schedules</i>
- arrears on mortgage payment, or rent, or utility bills or hire purchase instalments
Dimension 2 – Durables
<i>Enforced lack of</i>
- a car
- a colour TV
- a washing machine
- a telephone (including mobile phone)
Dimension 3 – Housing
<i>Absence of basic housing facilities</i>
- bath or shower
- indoor flushing toilet
<i>Problems with accommodation</i>
- too dark / not enough light
- leaky roof, damp walls, floors, foundation, rot in window frames or floors
Dimension 4 – Neighbourhood/Environment
- pollution, grime or other environmental problems caused by traffic or industry
- noise from neighbours or from the street
- crime, vandalism or violence in the area

Plus largement, ce sont aussi les aspects de la vie qui apparaissent « sensibles » quant aux conditions de vie:

- les relations familiales et leur intensité
- les aspects touchant à la santé, les dépendances et handicaps qui vont freiner les dynamismes.

- l'appartenance à la société d'aujourd'hui, la participation sociale.
Le projet SHARE apporte des éléments nouveaux et importants sur tous ces aspects.

5. Les droits fondamentaux :

Ce qui est essentiel, c'est le courant de pensée qui depuis 20 ans est à l'œuvre en matière de compréhension de la pauvreté : désormais, celle-ci se comprend bien au-delà du « manque » ou du cumul de « handicaps » comme une atteinte à la dignité des personnes et comme une atteinte **aux droits humains fondamentaux** ; ceux-ci sont donc devenus comme la « boussole » pour établir des indicateurs qui rendent compte de l'accès (ou du non accès) aux droits fondamentaux :

- le revenu décent et adéquat
- la satisfaction des besoins « primaires » comme l'alimentation, l'abri,
- accès au logement (approprié et adapté) et aux services, voire aux énergies de base (eau, électricité, gaz, téléphone)
- accès aux soins et aux prestations spécifiques (couverture maladie par exemple)
- accès à la justice
- accès à l'emploi (quand on a 55 ans et que son entreprise vient de fermer ou d'être délocalisée)
- accès à la culture
- accès à l'éducation (tout au long de la vie), aux transports (surtout si l'on a des handicaps à la mobilité, avec la notion d'accessibilité réelle), aux loisirs, sports, vacances
- accès aux NTIC
- accès à une certaine « participation » sociale, à un équilibre entre vie professionnelle et vie familiale (démarche préventive)
- vivre dans un environnement sans peur ni crainte

Ces indicateurs ne vont pas de soi, la liste des droits fondamentaux risque de s'allonger par ailleurs, et il faut les construire avec des outils adéquats.

Mais, depuis quelques années, la mondialisation de l'économie et des cultures a orienté différemment les regards. On parle plus de « qualité de vie », y compris dans l'action sociale, de « lien social » ; dans la sociologie, c'est le « retour de l'acteur », l'approche par des « regards croisés ».

6. De quels indicateurs a-t-on besoin pour bien comprendre ce que vivent les personnes âgées, notamment celles en situation de pauvreté? et comment mesurer leur pauvreté et leur vécu de pauvreté. Que disent les personnes âgées elles mêmes :

La question vient donc presque naturellement : si les indicateurs monétaires ne donnent guère à comprendre la diversité des situations, si les indicateurs de conditions de vie aussi

semblent peu descriptifs des réalités complexes, l'interrogation faite auprès des personnes elles-mêmes apportera-t-elle une réponse. Plusieurs expériences ouvrent des pistes :

- celle du travail en réseau d'EAPN de 2003 révèle que la demande des personnes porte sur :
 - l'accès à une information locale
 - la question de la capacité des choix (l'empowerment)
 - la reconnaissance des capacités et des compétences
 - la qualité des services et biens offerts dans le cadre des politiques publiques
 - l'accessibilité des droits
 - l'expérience de la vulnérabilité, autre notion liée à la pauvreté et l'exclusion sociale
- celle des indicateurs de pauvreté en Belgique, par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale en mars 2004 :
 - pour élaborer des indicateurs rendant compte de la réalité vécue
 - et permettant la participation des personnes
 - afin de ne pas rester aux 50% des indicateurs de Læken qui sont sur la pauvreté financière
 - mais d'aller vers des indicateurs traduisant les conditions concrètes : les dettes, l'exclusion bancaire, les frais scolaires et de formation, les formes d'accompagnement, le budget disponible, les sentiments humains.
- celle du croisement de données sous forme d'enquêtes entre les notions monétaires et les non – monétaires, partant des personnes qui se déclarent pauvres (sous le seuil de pauvreté) et qui cumulent des difficultés. Exemple de l'analyse des situations d'illettrisme.
- celle engagée sur la question de l'**isolement** et conduite par 8 ONG en France ou celle d'instituts de recherche (projet SHARE) qui visent à creuser cette question par enquête auprès des personnes accompagnées et accueillies. Car ce qui fait la vie c'est :
 - la sociabilité et les liens intergénérationnels
 - la proximité de la famille, les voisinages
 - les types d'aides et de prestations

L'idée progresse donc que pour établir des indicateurs pertinents et répondant à la fois aux besoins de connaissance des situations et à l'élaboration des politiques publiques, **la « participation » des personnes devient incontournable.**

7. Quels enjeux et hypothèses pour demain :

De ces constats se dégagent des essais de représentation des causes de la pauvreté et de l'exclusion. Il faut tenter de « faire système » pour mieux identifier ensuite de quels indicateurs on a besoin.

Voici quatre hypothèses de travail pour l'élaboration d'indicateurs dans le champ du vieillissement :

- le fond : développer une cohérence propre aux indicateurs concernant les populations âgées, entre indicateurs monétaires et non monétaires, ce qui revient à identifier d'une certaine façon le public des personnes âgées comme un groupe « vulnérable »
- l'équilibre est à trouver entre :
 - o indicateurs de « structure » (centrés sur l'économique) pour tous (par exemple : ratio productifs/retraités, participation à l'emploi après 50 ans)
 - o indicateurs liés aux « positionnements sociaux » des personnes âgées dans la société (participation sociale, isolement, niveaux des pensions selon l'état familial du retraité/seuils de pauvreté...)
 - o indicateurs de contexte qui ait du « sens » pour les personnes âgées : les travaux de plusieurs programmes de recherche pourraient utilement croiser les regards.
- la « qualité » des indicateurs :
 - o Mesurer les fonctionnements des dispositifs sociaux les plus concernés par les publics âgés : l'accès à ..., délais, qualité de la réponse, individualisation, suivi, niveau des prestations, degré de consultation des citoyens, « effectivité » des droits, types d'aide
 - o Mesurer les aspects relationnels : intensité des liens familiaux, proximité des « aidants », des entourages et voisinages, mobilité
- la méthode : les organisations de retraités, les ONG, les syndicats, les centres de recherche doivent repérer ce qui fait « sens » dans la société, pour les personnes âgées, au regard de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Pour atteindre cet objectif, ces organisations d'acteurs devraient être associées dans les NAP's et le pilotage / suivi des plans, comme dans des « peer review » centrés sur les politiques vers les personnes âgées. Ce qui est rarement le cas à ce jour. Les instances de concertation déjà en place devraient être associées à cette élaboration (à tous les niveaux).

Cette réflexion sur les indicateurs monétaires et non monétaires devient cruciale, à l'aube d'une « révolution de la longévité », au poids « politique » des populations âgées, aux enjeux de solidarité et de cohésion sociale. La pauvreté comme l'exclusion sociale traversent toutes les civilisations et les époques : il est de notre responsabilité collective d'anticiper et de prévenir ces évolutions. Les indicateurs sont des outils qu'il faut rendre pertinents. **Pour**



cela, les personnes concernées doivent être réellement associées à cette démarche.

*Jean-Pierre Bultez (jean-pierre.bultez@club-internet.fr)
Les petits frères des Pauvres
17 octobre 2005
Intervention complétée d'un « powerpoint » sur demande.*