



Approches et mesures de la pauvreté dans la mise en œuvre de la « Politique de la ville »

MÉMO-RESSOURCE

Document créé le 19/12/2024

Introduction

Ce mémo vise à faire le point sur les approches et mesures de la pauvreté mobilisées dans la mise en œuvre des interventions relevant de la « Politique de la ville », au sens de la [loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine](#) (dite « loi Lamy »).

Sur le plan méthodologique, il convient de distinguer deux types d'utilisation des indicateurs de pauvreté relative dans la mise en œuvre de cette politique publique :

- En premier lieu, les indicateurs de pauvreté dont l'objectif est de permettre une analyse de la situation des habitants au regard de la pauvreté et de suivre l'évolution du phénomène dans le temps (► **logique d'analyse**).
- En second lieu, l'indicateur de pauvreté résultant de la formule de calcul définie légalement pour définir les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), au sens du [décret n° 2014-767 du 3 juillet 2014](#) (► **logique de définition légale**).

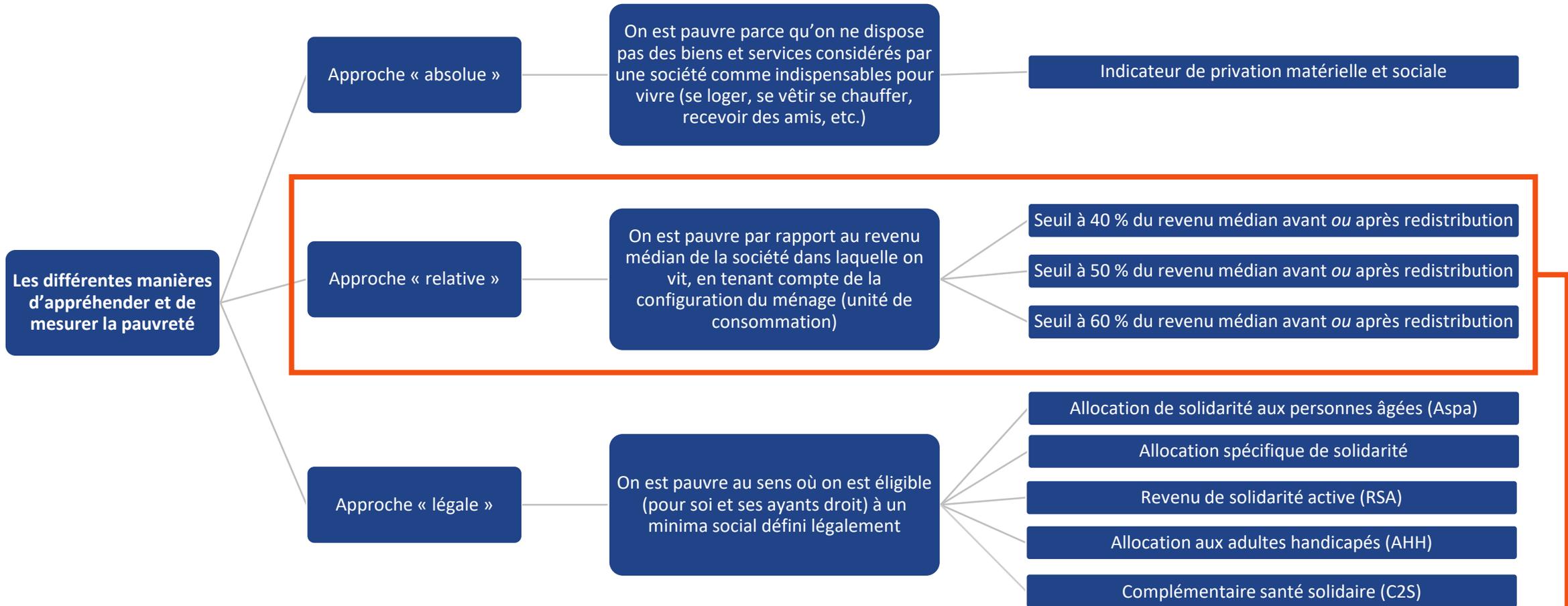
Chacun de ces types d'utilisation des indicateurs de pauvreté utilise une même source de données (le fichier localisé social et fiscal, dit « Filosofi »), mais renvoie à des définitions spécifiques.

Le présent mémo présente successivement les deux types d'utilisation des indicateurs et les définitions afférentes.

Les données utilisées pour l'analyse des revenus et de la pauvreté relative

LES INDICATEURS DE LA SOURCE FILOSOFI

Les différentes approches de la pauvreté et de sa mesure

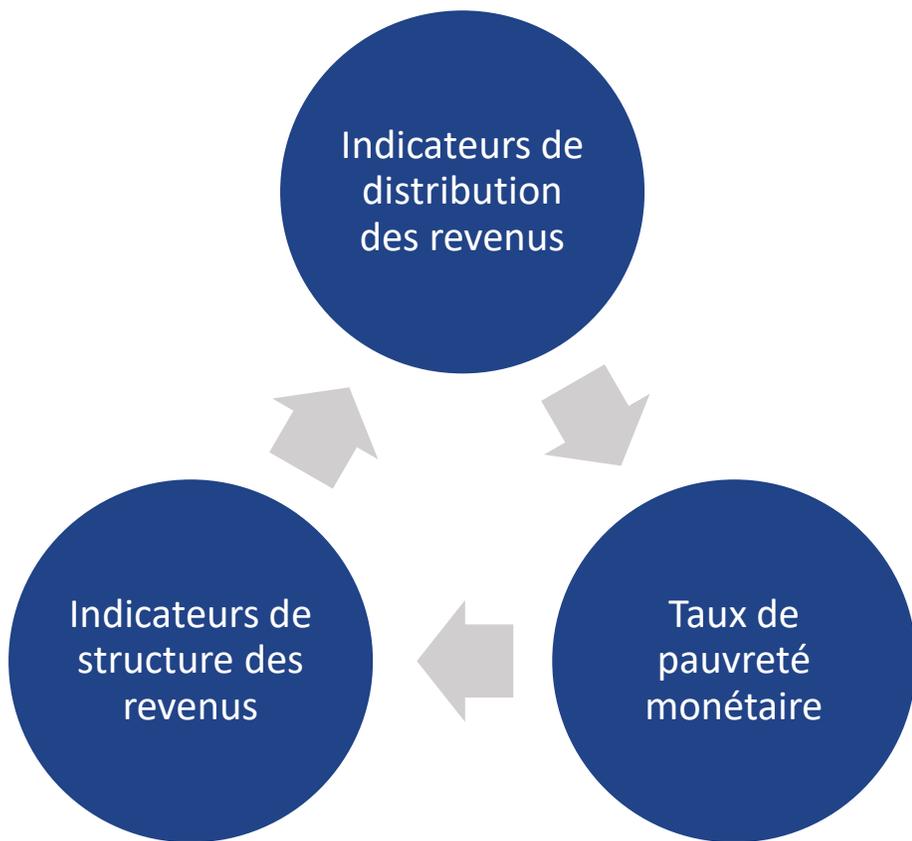


Remarque : les éléments présentés dans ce mémo portent uniquement sur des indicateurs de pauvreté relevant d'une approche relative

Source : « Comment mesure-t-on la pauvreté en France ? », Observatoire des inégalités, 02/12/2020 ([URL](#)).



L'analyse de la pauvreté relative à travers le Fichier localisé social et fiscal (Filosofi) : les données disponibles



- ▶ Le fichier localisé social et fiscal (Filosofi) est constitué chaque année par l'Insee. Il contient des **données agrégées provenant de plusieurs institutions** :
 - Direction générale des finances publiques (DGFIP)
 - Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)
 - Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)
 - Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)
- ▶ La base Filosofi contient différents types d'indicateurs :
 - Des **indicateurs de distribution des revenus par unité de consommation** (médiane, quartiles, déciles, rapport interdécile, etc.) sur l'ensemble de la population ainsi que sur des sous-ensemble (selon l'âge du référent fiscal, selon la structure du ménage, etc.)
 - Des **indicateurs de structure des revenus** : part des revenus d'activités, part des pensions, retraites et rentes, etc., pour l'ensemble de la population, ainsi que par décile de revenus
 - Des **indicateurs en taux de pauvreté monétaire** selon différents seuils (à 40 %, 50 % ou 60 % du revenu médian) sur l'ensemble de la population ainsi que sur des sous-ensembles

L'analyse de la pauvreté relative à travers le Fichier localisé social et fiscal (Filosofi) : les types de revenus

Comprend :

- Revenus d'activités
- Indemnités chômage
- Indemnités maladie
- Pensions d'invalidité
- Pensions de retraite
- Revenus du patrimoine non exonérés d'impôts



Ne comprend pas :

- Pensions alimentaires
- Revenus exceptionnels
- Revenus du patrimoine exonérés d'impôts



Dans la base Filosofi, l'ensemble des indicateurs sont diffusés selon deux types de revenus :

- Les **revenus déclarés** (avant redistribution)
- Les **revenus disponibles** (après redistribution)

$$\begin{aligned} & \text{Revenus déclarés} \\ & + \\ & \text{Revenus du patrimoine} \\ & \text{(fonciers et financiers)} \\ & + \\ & \text{Prestations sociales}^{**} \\ & - \\ & \text{Impôts payés (hors TVA)}^{***} \end{aligned} =$$

*Avant déductions et abattements fiscaux, net de cotisations sociales et de la CSG

**Allocations familiales, aides au logement, minima sociaux

***Impôt sur le revenu, taxe d'habitation, CSG, CRDS, prélèvement sociaux sur le patrimoine

L'analyse de la pauvreté relative à travers le Fichier localisé social et fiscal (Filosofi) : les indicateurs de taux de pauvreté

Dans les données en revenu déclaré, l'indicateur de pauvreté s'exprime en « **taux de bas revenus déclarés** au seuil de [40 %, 50 % ou 60 %] du revenu médian déclaré par unité de consommation ».

Données sur le revenu déclaré (avant redistribution)

📌 **Éléments de méthodes et de définition sur les indicateurs**

L'ensemble des précisions de méthode et de définition utilisées dans les données sont présentées, dans chaque fichier de la base Filosofi, sous les onglets « Variables » et « Documentation »

📌 **Les seuils de pauvreté**

Il existe différents seuils de revenu médian dans l'analyse de la pauvreté : seuil à 40%, seuil à 50%, seuil à 60%. Le seuil à 60% est aujourd'hui conventionnellement considéré comme le seuil de référence (notamment pour des raisons d'harmonisation à l'échelle européenne). Mais d'autres observatoires, comme l'[Observatoire des inégalités](#) par exemple, privilégient le seuil à 50 %. La pauvreté au seuil de 40% ou de 50% est plus « intense » que la pauvreté au seuil de 60%. La question des seuils est la source de nombreux débats sur la manière d'appréhender la pauvreté monétaire.

Données sur le revenu disponible (après redistribution)

Dans les données en revenu disponible, l'indicateur de pauvreté s'exprime en « **taux de pauvreté** au seuil de [40 %, 50 % ou 60 %] (du revenu médian disponible [ou « niveau de vie »]) par unité de consommation ».

L'analyse de la pauvreté relative à travers le Fichier localisé social et fiscal (Filosofi) : l'unité de consommation (UC)

- ▶ Dans la base Filosofi, l'ensemble des indicateurs sur les revenus et la pauvreté des ménages fiscaux sont calculés par « unité de consommation ».
- ▶ L'Insee donne la définition suivante :

Pour comparer les niveaux de vie de ménages de taille ou de composition différente, **on divise le revenu par le nombre d'unités de consommation** (UC).

Celles-ci sont généralement calculées de la façon suivante :

- 1 UC pour le premier adulte du ménage,
- 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans ou plus,
- 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans.

Cette échelle d'équivalence (dite de l'OCDE) **tient compte des économies d'échelle au sein du ménage**. En effet, les besoins d'un ménage ne s'accroissent pas en stricte proportion de sa taille.

Lorsque plusieurs personnes vivent ensemble, il n'est pas nécessaire de multiplier tous les biens de consommation (en particulier, les biens de consommation durables) par le nombre de personnes pour garder le même niveau de vie.

L'analyse de la pauvreté relative à travers le Fichier localisé social et fiscal (Filosofi) : les échelles de diffusion des données

Niveau supra-communal
(France métropolitaine,
départements, EPCI, etc.)



Niveau communal



Niveau infra-communal
(IRIS* & QPV)

**IRIS = îlot regroupé pour l'information statistique*

👉 Liens vers les fichiers de données

Echelles	Millésime	URL
Communale et supra	2021	https://www.insee.fr/fr/statistiques/7756855?sommaire=7756859
IRIS	2021	https://www.insee.fr/fr/statistiques/8229323
QPV 2024	2021	https://www.insee.fr/fr/statistiques/8243167?sommaire=8186144

L'indicateur de pauvreté utilisé pour la définition des périmètres des quartiers prioritaires

LA FORMULE LÉGALE DE CALCUL DU REVENU MÉDIAN PRIS EN COMPTE POUR L'ÉTABLISSEMENT DE LA LISTE DES QPV

L'indicateur de pauvreté utilisé pour la définition des périmètres des quartiers prioritaires de la ville (QPV)

En 2014, [loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine](#) (dite « loi Lamy ») a modifié les critères pris en compte pour la définition de la liste des quartiers prioritaires de la ville (QPV).

Désormais, **seul le critère du revenu par habitants est pris en compte** pour mesurer « l'écart de développement économique et social » (article 5) entre les quartiers défavorisés et le reste du territoire. En outre, les QPV doivent également **compter au moins 1000 habitants** dans une zone urbaine d'au moins 10 000 habitants.

Pour ce faire, **un seuil de revenu déclaré médian par unité de consommation annuel est déterminé pour chaque unité urbaine**, afin de prendre en compte les différences de revenu entre les unités urbaines à l'échelle nationale pour tenir compte des inégalités territoriales en termes de coût de la vie.

L'article 4 du [décret n° 2014-767 du 3 juillet 2014](#) précise **la formule de calcul à utiliser pour définir ce seuil** dans les unités urbaines de moins de 5 millions d'habitants (cas de [l'unité urbaine de Lyon](#), qui comptait 1 685 494 habitants en 2019 répartis dans 123 communes) :

$$S = 0,6 \times ([0,7 \times \text{RMUC-nat}] + (0,3 \times \text{RMUC-UU}))$$

pour son application, S est le seuil de revenu médian par unité de consommation, RMUC-nat est le revenu médian par unité de consommation de la France métropolitaine et RMUC-UU est le revenu médian par unité de consommation de l'unité urbaine au sein de laquelle est situé le quartier.

La source utilisée est le fichier localisé social et fiscal (Filosofi) pour [l'année 2019](#) (article 2 du décret).

Application de la formule à l'unité urbaine de Lyon :

$$S = 0,6 \times ((0,3 \times 21\ 640) + (0,7 \times 23\ 130))$$

S = 13 252 euros, arrondi à 13 300 euros dans le [Contrat de ville de la Métropole de Lyon 2024-2030](#)

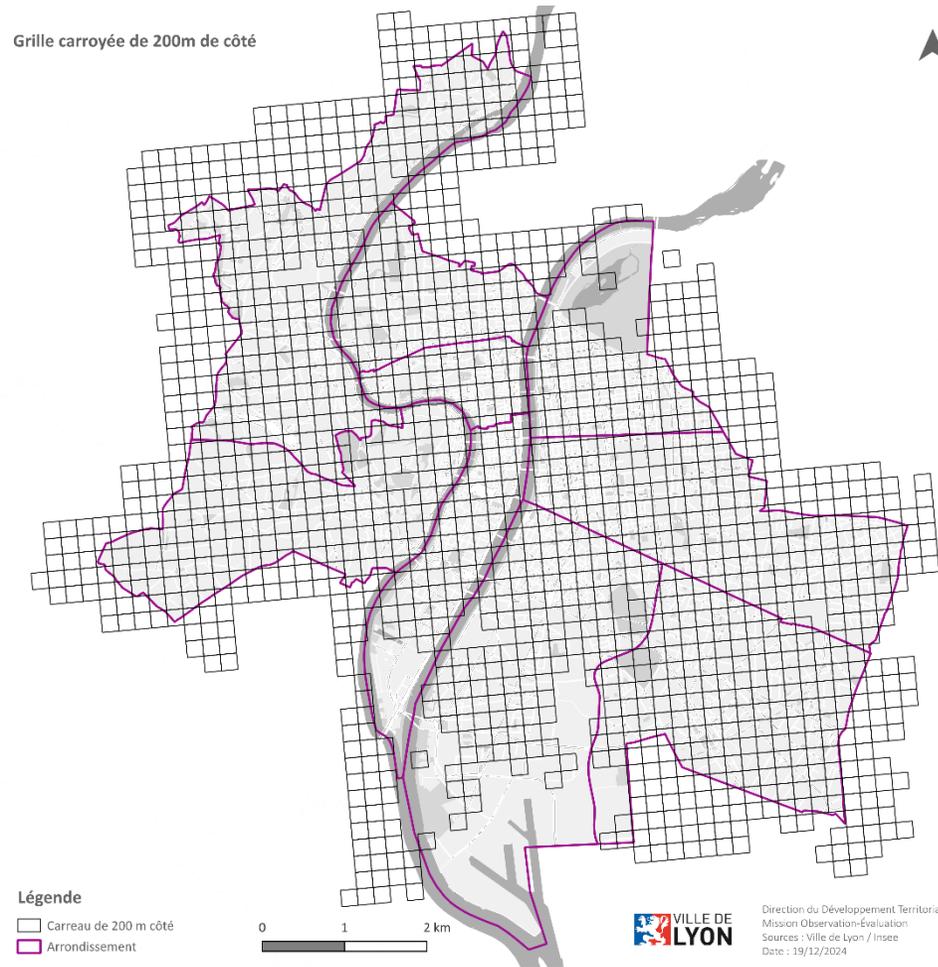
Critères de la loi Lamy de 2014 maintenus :

- / un quartier d'au moins 1 000 habitants
- / dans une zone urbaine d'au moins 10 000 habitants
- / avec un revenu médian inférieur à 13 300 € / an*

* Seuil arrêté par décret



Une projection des données de revenu déclaré sur une grille de carreaux de 200 m de côté



Pour déterminer si un quartier est éligible pour entrer dans la liste des quartiers prioritaires de la ville (QPV), l'Insee et l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) projettent les données de revenu médian déclaré sur une grille de carreaux de 200 m de côté pour l'ensemble du territoire national (cf. carte ci-contre centré sur la commune de Lyon).

Néanmoins, les données de revenu déclaré médian ne sont pas publiées par l'Insee à l'échelle de la grille carroyée. Seules sont publiées, à cette échelle, [les données en revenu disponible](#) (ou niveau de vie) retraitées à l'aide d'une méthode statistique appelée « winsorisation », visant à limiter l'impact des valeurs extrêmes dans une distribution statistique (pour des précisions sur la méthode utilisée, se référer à la [documentation de l'Insee](#)). La visualisation des données en revenu disponible au carreau est disponible à travers un [module cartographique interactif](#) proposé par l'Insee.

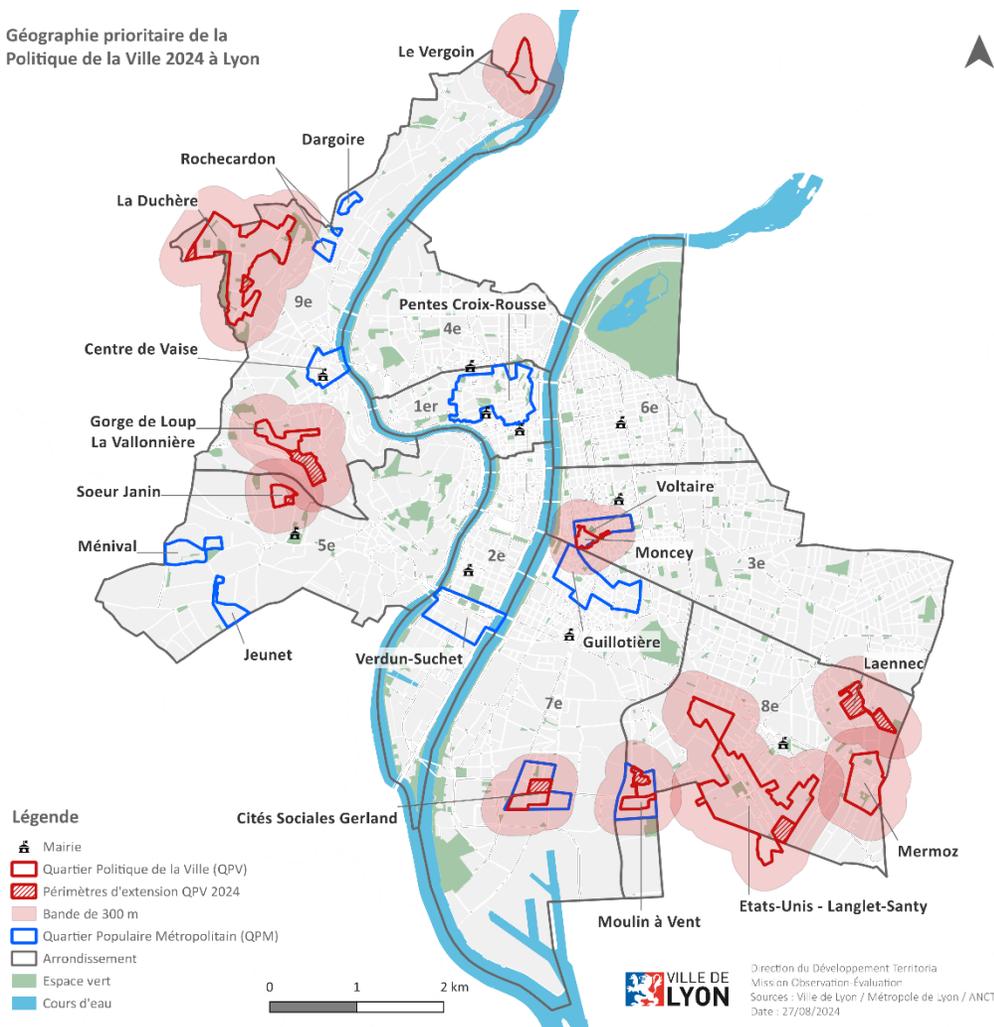
Cette contrainte implique dès lors de repérer les espaces de concentration de la pauvreté, soit à partir des revenus disponibles au carreau, soit à partir des revenus déclarés sur la base des IRIS, puis de tracer des propositions de contours susceptibles de correspondre à une continuité de carreaux au sein desquels le revenu médian déclaré sera inférieur au seuil défini légalement pour l'unité urbaine (soit, pour l'unité urbaine de Lyon, un seuil de 13 300 euros annuels).

C'est cette méthode qui a conduit à la définition des nouveaux périmètres des QPV à Lyon, déterminés par le [décret n° 2023-1314 du 28 décembre 2023](#).

Désormais, on dénombre 11 quartiers prioritaires à l'échelle de la commune.

Les quartiers Politiques de la ville 2024 à Lyon

Géographie prioritaire de la Politique de la Ville 2024 à Lyon



- ▶ Lyon compte, en 2024, 11 quartiers prioritaires sur son territoire.
- ▶ Les équipements publics localisés dans une bande de 300 m entourant chaque QPV sont considérés comme étant administrativement rattachés au QPV.
- ▶ On comptabilise 38 489 habitants dans les QPV de Lyon en 2024 (données en population municipale)
- ▶ Cela correspond à une augmentation de près de 5 000 habitants supplémentaires par rapport à la géographie prioritaire 2015, soit + 15 %.
- ▶ Les contours en bleu sur la carte ci-contre indiquent les périmètres des quartiers populaires métropolitains (QPM). Ces quartiers, qui se substituent aux anciens quartiers de veille active (QVA), font l'objet d'une contractualisation entre la Métropole de Lyon et la Ville de Lyon pour tenir compte des fragilités spécifiques des habitants de ces quartiers non éligibles au statut de QPV (soit du fait d'un nombre trop faible d'habitants, soit du fait d'un niveau de revenu déclaré médian trop élevé). Les QPM comptabilisent, d'après les dernières données disponibles issues du RP 2018, environ 38 000 habitants à Lyon.

