Septembre 2002

Conseil

Emploi

Revenus

Cohésion sociale

ESTIMER L'ÉVOLUTION RÉCENTE DE LA PAUVRETÉ

Un dossier du Cerc

LE CONSEIL DE L'EMPLOI, DES REVENUS ET DE LA COHÉSION SOCIALE EST COMPOSÉ DE :

Président :
Jacques **DELORS**

Membres :

Paul **CHAMPSAUR**
Directeur général de l'Insee

Xavier **EMMANUELLI**
Président du Samu Social International

Jean-Marc **ESPALIOUX**
Président du Directoire du Groupe Accor

Marie-Thérèse **JOIN-LAMBERT**

Jean **LAPEYRE**
Secrétaire général de la Confédération européenne des syndicats (CES)

Jeanne-Marie **PARLY**
Conseiller d'Etat

LE CONSEIL EST ASSISTÉ PAR :

Rapporteur général
Michel Dollé

Rapporteurs
Olivier Bontout, Christine Bruniaux, Denis Clerc, Bénédicte Galtier, François Hada et Laurence Rioux

Documentalistes
Patricia Routier et Marie-Christine Thomas

Secrétaires
Michèle Fataccioli et Françoise Leveleux

Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale
113, rue de Grenelle 75007 Paris
Tél. : 01 53 85 15 00
Fax : 01 53 85 15 21
E-mail : cerc@cerc.gouv.fr
www.cerc.gouv.fr

INTRODUCTION

Chacun s'accorde à considérer que la lutte contre la pauvreté devient une des grandes priorités des politiques économiques et sociales. Il est significatif que l'Union européenne ait décidé de retenir dans son agenda pour la politique sociale un objectif de « prévenir et éradiquer la pauvreté et l'exclusion et promouvoir la participation de tous à la vie économique et sociale », cadre dans lequel chaque membre de l'Union établit désormais des plans nationaux d'action contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

L'analyse des causes de la pauvreté et de son évolution nécessite le recours à des informations, des enquêtes sociologiques et des statistiques multiples pour cerner au plus près une réalité complexe.

Il n'appartient pas au CERC de se prononcer sur le cadre dans lequel doivent être élaborées ces données et doit être, ensuite, mené le débat avec les responsables politiques, les partenaires sociaux et les associations intervenant dans ce domaine.

Ceci étant, il nous est apparu nécessaire que la mise à disposition, chaque année, d'indicateurs monétaires permettant de se faire une opinion sur l'évolution de la pauvreté et dont l'intérêt serait d'être disponible plus rapidement que ne peuvent l'être des analyses plus approfondies, au demeurant indispensable.

Ainsi, serait-ce un progrès sensible si l'on pouvait disposer de données synthétiques relatives à l'année N, à l'automne d'une année N+1 pour la discussion du budget de N+2.

C'est dans cet esprit que le CERC propose, après étude d'expériences étrangères et examen des données disponibles en France, la mise en place de deux indicateurs de pauvreté monétaire, l'un tenant compte de l'évolution des seuls revenus des ménages pauvres, l'autre plus classique situant lesdits revenus dans le cadre de la progression générale des revenus des ménages.

La présente étude présente les avantages que l'on peut tirer de la confrontation de ces deux approches et examine la possibilité d'établir ces deux indicateurs.

Pour finir, rappelons que le CERC a mis à son agenda de travail les questions relatives aux indicateurs sociaux : leur pertinence, leur mode d'élaboration, les conventions permettant de les utiliser dans les débats politiques et sociaux.

Cette proposition relative à un double indicateur de pauvreté monétaire se situe dans la perspective d'un recours croissant aux indicateurs sociaux pour compléter les grilles d'analyse dont nous disposons déjà pour le débat politique et social.

Les débats durant l'année passée sont révélateurs : les controverses sur l'évolution récente de la pauvreté ont pu d'autant plus se développer que le système statistique public n'avait pas publié d'indicateurs portant sur les années récentes qui aient fait la synthèse, pour le public, des différentes sources existantes. Les différents médias étaient ainsi conduits à utiliser des sources disparates, ce qui rendait difficile leur rôle d'éclairage de l'opinion publique.

La pauvreté est, certes, un phénomène multidimensionnel difficile à résumer. Mais cette situation n'est pas unique ; par exemple, la richesse d'une nation est également très complexe à définir et à mesurer et le rôle privilégié donné à un « résumé » tel que le PIB peut faire l'objet de critiques. Mais quelles ne seraient-elles pas, si les pouvoirs publics, les médias, l'opinion publique dans son ensemble, ne disposaient pas d'estimations d'un tel indicateur pour donner une indication sur les évolutions de la richesse nationale !

Le Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale (CERC) a estimé, conformément à sa mission[1], devoir prendre position en faveur de la mise au point et de la publication rapide par l'Insee d'indicateurs portant sur l'évolution récente de la pauvreté.

Ce dossier du Cerc s'appuie sur l'analyse des expériences étrangères d'indicateurs de pauvreté et sur la richesse des travaux statistiques et d'étude réalisés en France tant par l'Insee que par l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Le Cerc plaide pour la mise en place d'une procédure d'estimation rapide d'indicateurs sur l'évolution récente de la pauvreté et soumet au débat des propositions quant à sa construction et sa publication.

La pauvreté phénomène à facettes multiples

Les premiers travaux sur la définition et la mesure de la pauvreté (on peut les faire remonter à B. Seebohm Rowntree dans son étude sur la pauvreté à York publiée en 1901) partaient d'une approche du budget nécessaire pour couvrir les besoins minimaux (nourriture, logement, habillement, etc.), ce qui correspondait à une « *approche monétaire de la pauvreté* ». Il est apparu progressivement que la définition de ces besoins minimaux était toujours conventionnelle et se référait au mode de vie de la société et de l'époque analysées. Il en résulte la nécessité de redéfinir périodiquement le panier des biens nécessaires.

Prenant acte de cette relativité fondamentale de la pauvreté, une autre direction a été de définir un seuil de pauvreté monétaire comme une fraction du revenu moyen (ou médian) abandonnant la référence à un budget minimal type.

Il est apparu également que des approches autres que monétaires étaient possibles et nécessaires. Une d'entre-elles est notamment l'évaluation directe de la privation de certains biens jugés nécessaires ou de l'accès à certains services : on parle de l' « *approche de la pauvreté par les conditions de vie* ».

Dans une autre, enfin, on s'appuie directement sur l'évaluation par les personnes elles-mêmes de leur situation en leur demandant si elles se sentent pauvres : il s'agit de la « *pauvreté subjective* ».

[1] Selon l'article 1 du décret portant création du CERC, celui-ci est chargé de contribuer à la connaissance des revenus, des inégalités sociales et des liens entre l'emploi, les revenus et la cohésion sociale. L'article 10 précise, quant à lui, que le conseil fait connaître aux administrations de l'État ses besoins afin qu'elles les prennent en compte dans leurs programmes de travaux statistiques et d'études.

Les mesures empiriques de la pauvreté réalisées selon ces trois dimensions (monétaire, des conditions de vie et subjective) font apparaître que les populations concernées ne se recouvrent pas totalement. Un nombre important de personnes classées comme pauvres selon une approche ne le sont pas selon les autres. Cependant, certaines personnes apparaissent comme pauvres selon les trois approches simultanées ; elles constituent ainsi un noyau dur de la pauvreté. Une des questions à se poser concernant la définition d'indicateurs de pauvreté est de savoir si l'on doit chercher à rendre compte de toutes ces dimensions simultanément. La réponse dépend aussi de la richesse des informations disponibles et, de fait, les expériences réalisées à l'étranger sont variables.

Glossaire concernant la pauvreté monétaire

Ligne de pauvreté (poverty line) ou *seuil de pauvreté* (poverty threshold) : niveau de revenu en dessous duquel on est considéré comme pauvre.
Taux de pauvreté (poverty rate) : proportion de personnes ou de ménages -selon l'unité choisie pour la mesure- disposant d'un revenu inférieur au seuil de pauvreté.
Intensité de la pauvreté (poverty gap) : différence entre le seuil de pauvreté et le revenu moyen des pauvres.

EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES

Cinq expériences seront évoquées : les États-Unis, le Canada, l'Irlande, le Royaume-Uni, l'Union Européenne.

Les États-Unis

Les États-Unis ont défini un indicateur officiel de pauvreté à la fin des années soixante. Il s'agit d'un indicateur de pauvreté monétaire construit, initialement, en référence à un budget minimum (encadré). Depuis cette date, les seuils de pauvreté sont ajustés pour tenir compte de la seule hausse des prix.

Méthodologie du calcul du seuil de pauvreté aux États-Unis

Les seuils de pauvreté officiels reposent sur la définition par le ministère de l'Agriculture, en 1961, du coût de satisfaction des besoins alimentaires minimaux pour des familles de différentes compositions. Sur la base de travaux de M. Orshansky, menés au début des années soixante et qui utilisaient une enquête de 1955, il a été estimé que les dépenses de consommation représentant pour les ménages de trois personnes ou plus le tiers du revenu net après impôt, les seuils de pauvreté pour ces types de ménages étaient les budgets alimentaires minimaux, multipliés par un facteur 3 ; pour les ménages de deux personnes, le coefficient multiplicateur est de 3,7, dérivé lui aussi de la même enquête ; les seuils pour les personnes seules sont des proportions fixes des seuils pour les ménages de deux personnes.

En 1969, l'actuel *Office of Management and Budget* (OMB) adopta ces seuils en décidant qu'ils devaient être actualisés par le taux d'inflation (*Consumer price index*). Le revenu qui doit être pris en compte a cependant été modifié par rapport à la définition initiale, puisqu'il s'agit du revenu avant impôt. Enfin il a été décidé de retenir comme source statistique la vague de mars du « *Current population survey* (CPS)».

Sans que ce soit une règle générale, l'éligibilité à nombre de programmes est définie en faisant référence au seuil officiel de pauvreté. Un rapport de l'Académie nationale des sciences de 1995 sur la mesure de la pauvreté[2] recensait, pour l'année fiscale 1992, 70 programmes d'assistance à des familles retenant un critère de conditions de ressources, dont 27 programmes se référaient aux seuils de pauvreté (ou à des multiples de ceux-ci) ; ces 27 programmes représentaient près de 60 % des dépenses. Dans près de la moitié de ces programmes (et dans les plus importants en coût budgétaire), cependant, le critère de distance au seuil de pauvreté n'est pas le seul critère d'éligibilité. La réforme du Welfare (loi PRWORA de 1996) a, en transférant davantage de responsabilités aux États, multiplié de fait la diversité des références aux seuils de pauvreté (les critères d'éligibilité aux prestations comme la *Temporary Assistance to Needy Families* TANF étant définis localement).

Dès l'origine les auteurs du calcul du seuil de pauvreté souhaitaient qu'il soit périodiquement réactualisé pour tenir compte de l'évolution des structures de dépense dans la société américaine. Mais très peu d'ajustements ont eu lieu. Les débats sur l'inadéquation progressive de l'indicateur de pauvreté absolue ont cependant conduit le gouvernement et le parlement à solliciter l'avis de l'Académie nationale des sciences.

En mai 1995, le rapport du comité sur les statistiques nationales de cette institution a préconisé que le gouvernement actualise les méthodes de mesure de la pauvreté. Selon ce rapport, les changements à introduire concernent la définition du revenu à prendre en compte, l'extension du budget de référence au-delà de la nourriture, avec corrélativement une modification du coefficient multiplicatif, les règles d'indexation (sur l'évolution de la dépense médiane) et enfin l'enquête de référence, par substitution au CPS du *Survey of Income and Program Participation* (SIPP). *L'Office of Management Budget* (OMB) a alors demandé au *Bureau of Census* et à différentes agences d'examiner les changements à introduire pour suivre ces recommandations.

En fait, les conséquences n'en ont pas été tirées : les seuils de pauvreté officiels n'ont pas été redéfinis et nombre de programmes d'assistance leur restent référés. Ce blocage tient au fait que les conséquences sur les programmes d'assistance d'un changement de seuil ne sont pas négligeables : à budget constant, il faudrait modifier les critères d'éligibilité et, par ailleurs, les types de ménages bénéficiaires seraient modifiés. Enfin, le changement du mode de calcul et des seuils de pauvreté aurait des incidences géographiques certaines ; de fait, ceci modifierait la répartition entre États des fonds fédéraux destinés à lutter contre la pauvreté. Pour cette raison, les représentants au Congrès des États qui seraient susceptibles d'y perdre, se sont opposés à ces modifications.

Les statistiques courantes de pauvreté continuent à être publiées en utilisant les seuils officiels classiques, mais le *Bureau of Census* publie également des statistiques alternatives[3].

---

[2] F. Citro and R. Michael National Research Council, 1995, « *Measuring poverty, a new approach* » http://www.census.gov/hhes/poverty/povmeas/toc.html , National Academy Press, Washington.

[3] K. Short & alii, « Experimental poverty measures 1990-1997» Bureau of Census June, 1999 http://www.census.gov/prod/99pubs/p60-205.pdf ,.

Ces mesures alternatives ne changent pas fondamentalement les évolutions des taux de pauvreté, mais elles modifient les niveaux (et la composition socioprofessionnelle ou par origine).

Le Bureau of Census a organisé ses enquêtes de manière à pouvoir estimer en fin d'année (publication en septembre), l'évolution de la pauvreté jusqu'à l'année précédente[4]. Il utilise, pour ce faire, la vague de Mars du Current Population Survey, où sont demandés les revenus perçus l'année précédente.

À noter enfin que diverses collectivités ou centres d'études établissent des « budgets de base » pour des familles ayant un emploi[5]. Ces budgets de base, calculés en tenant compte des spécificités locales, servent dans certaines collectivités à définir les salaires minimaux des employés publics. Selon leurs concepteurs, il ne s'agit pas à proprement parler de définir des seuils de pauvreté, cependant la démarche est de même nature ; elle est aussi en cours de développement au Canada. Dans ce contexte, il est important de noter que faute d'une actualisation des méthodes statistiques et des indicateurs officiels, se développe une offre « privée » d'indicateurs.

L'exemple des États-Unis est ainsi intéressant à plusieurs titres : ancienneté de la démarche de mesure de la pauvreté, publication régulière et standardisée, large débat méthodologique sur les mesures (indicateurs de pauvreté absolue ou relative, nature des sources à retenir pour la mesure en raison de leur qualité et des délais d'obtention, etc.), usage administratif des seuils de pauvreté pour définir des programmes, etc.

Une des conclusions que l'on peut en tirer est que la liaison explicite entre des mesures de la pauvreté et des seuils d'éligibilité à des programmes peut avoir pour effet d'empêcher l'évolution, pourtant nécessaire, des définitions et des méthodes de mesure. C'est ainsi que dans un séminaire de juillet 2000 sur les indicateurs pouvant accompagner la stratégie britannique de lutte contre la pauvreté[6], qui sera largement utilisé dans cette note, le professeur Sheldon Danziger (University of Michigan) soulignait ce risque d'adopter une définition officielle de seuils de pauvreté dès lors qu'elle engendre des impacts administratifs.

Le Canada

Le Canada ne dispose pas de mesure officielle de la pauvreté, faute d'avoir pour l'instant un consensus sur la signification du concept et sa mesure. Cependant, l'office statistique canadien établit et publie régulièrement des indicateurs assimilables à des indicateurs de pauvreté monétaire, le premier depuis la fin des années soixante. Ces indicateurs sont largement utilisés par nombre d'organisations en tant qu'indicateurs de pauvreté.

---

[4] Voir Poverty in the USA 2000, Bureau of Census September 2001 http://www.census.gov/prod/2001pubs/p60-214.pdf

[5] Une présentation approfondie de cette démarche figure dans J. Bernstein, Ch. Brocht, M. Spade-Aguilar « How much is enough ? Basic Family Budgets for Working Families » Economic Policy Institute 2000 http://www.epinet.org/books/howmuch.html

[6] « Indicators of Progress: A discussion of approaches to monitor the Government's strategy to tackle poverty and social exclusion » Casereport 13 February 2001, Center for analysis of Social exclusion London. http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cr/CASEreport13.pdf

Ainsi le National Council of Welfare ou Conseil National du Bien-être Social, organe consultatif placé auprès du Ministre de la Santé nationale et du bien-être social publie annuellement un rapport sur la pauvreté ou des rapports sur la pauvreté des enfants, utilisant notamment ces indicateurs de Statistique Canada. Par ailleurs, le gouvernement tend lui-même à les reprendre dans le cadre du suivi de programmes comme la prestation nationale pour enfants, associant le gouvernement fédéral, ceux des provinces et territoires.

Depuis le milieu des années soixante, Statistique Canada publie un indicateur intitulé Low Income Cut-offs (LICO) fondé sur la méthodologie suivante[7]. Un ménage sera considéré comme à bas revenu (low income) s'il dépense pour les « nécessités », à savoir la nourriture, le logement et l'habillement, une beaucoup plus grande part de son revenu (20 points de plus) que le ménage équivalent moyen. La ligne de pauvreté LICO est calculée pour différentes tailles de familles et différentes tailles d'agglomérations. Elle est actualisée périodiquement pour tenir compte de l'évolution des structures de dépenses des ménages. Actuellement le ménage moyen dépense environ 35 % de son revenu avant impôts pour ces trois « nécessités » ; un ménage à bas revenu dépense ainsi environ 55 %. Un indicateur similaire est calculé sur la base du revenu après impôt. Pour 2001, le seuil de « faibles revenus » passe, pour une personne seule, de 18 849 $ canadiens en agglomération de plus de 500 000 habitants à 13 026 $ Canadiens en zone rurale.

Un second indicateur de pauvreté, dit Low Income Measure (LIM) est également publié par Statistique Canada : la référence des « bas revenus » est la moitié du revenu médian par unité de consommation.

Enfin le ministère du Développement des ressources humaines a proposé de mettre en place grâce à un groupe de travail associant les niveaux fédéraux, provinciaux et territoriaux un indicateur de pauvreté fondé sur un budget type, le Market Basket Measure (MBM) dont Statistique Canada étudie la faisabilité[8]. Il pourrait être publié en 2002 pour l'année 2000. Les besoins minimaux correspondent à la nourriture, l'habillement pour le travail et les circonstances sociales, le logement, le transport pour le travail, l'école, les courses, la participation aux activités de la communauté et d'autres dépenses jugées nécessaires. Le but est d'obtenir une ligne de pauvreté ayant une signification locale. Elle est calculée pour un ménage de deux adultes et deux enfants. Pour d'autres types de ménages, on utilise une échelle d'équivalence. Le revenu à comparer au coût du panier de biens est pris après impôts, cotisations sociales, contributions aux syndicats, coûts de garde d'enfants nécessaires pour permettre aux deux parents de travailler, dépenses encourues pour les enfants dont on n'a pas la garde et dépenses de santé (sur ce dernier point, une difficulté de collecte d'information subsiste). L'actualisation de la ligne de pauvreté est faite annuellement pour les coûts de nourriture, habillement et déplacement ; tous les cinq ans pour les dépenses de logement à partir du recensement et entre temps par un indice local de loyer. On prévoit de réactualiser le panier de biens tous les cinq ans pour tenir compte des changements d'habitude de consommation.

---

[7] Présentation reprise de Conseil canadien de développement social « Defining and Re-Defining Poverty: A CCSD Perspective » . Cet article discute les arguments en faveur de l'un ou l'autre des trois indicateurs existants ou en construction. http://www.ccsd.ca/pubs/2001/povertypp.htm

[8] Voir par exemple C. Cotton « an update on the development of Canada's Market Basket Measure » http://www.ibge.gov.br/poverty/pdf/Cathy.pdf

Le Canada s'oriente ainsi vers l'existence conjointe d'indicateurs de pauvreté monétaire relative (LIM) ou de pauvreté « absolue » (MBM) ; l'indicateur LICO dont la publication sera poursuivie est de nature intermédiaire. Les seuils de pauvreté ne semblent pas servir à définir explicitement des plafonds d'éligibilité à des allocations particulières, à l'inverse des États-Unis ; par contre, ils constituent des indicateurs importants dans le débat public et servent au gouvernement fédéral ou à ceux des provinces et territoires dans l'évaluation de l'efficacité des politiques publiques.

L'Irlande

Le gouvernement irlandais s'est engagé dans un programme national de lutte contre la pauvreté en 1997 (*National anti-poverty Strategy* NAPS). Ce programme fixe des objectifs à dix ans de réduction de la pauvreté et identifie cinq domaines nécessitant une attention particulière : le revenu, le chômage, les déficiences en matière d'éducation, la concentration urbaine de la pauvreté et la pauvreté en milieu rural. Un point de rendez-vous intermédiaire, en 2002, a également été retenu. Une agence gouvernementale, la *Combat Poverty Agency* a la responsabilité d'évaluer le développement de ce programme national.

Le gouvernement a choisi d'expliciter des objectifs politiques (réduction de la pauvreté) en retenant dans l'énoncé même du programme une définition de la pauvreté permettant de mesurer les progrès accomplis. Le programme de « Stratégie nationale irlandaise de lutte contre la pauvreté » débute par une définition de la pauvreté en ces termes[9] : « *Des personnes vivent dans des situations de pauvreté si leur revenu et leurs ressources (matérielles, culturelles et sociales) sont à ce point insuffisantes qu'elles les empêchent d'avoir des conditions de vie généralement considérées comme acceptables par la société irlandaise. Du fait de revenus et de ressources insuffisants, des personnes peuvent être exclues et marginalisées de la participation à des activités qui sont considérées comme la norme pour les autres membres de la société*». L'objectif global[10] inclus dans le programme original (the original NAPS Strategy Statement) est que *: « Sur la période 1997-2007, le programme vise à réduire considérablement le nombre de ceux qui connaissent une pauvreté consistante ramenant le taux de 9 à 15 % à moins de 5 à 10%, selon la mesure de l'ESRI (Economic and social research Institute) »*.

Le terme de « pauvreté consistante » correspond à la situation de personnes qui, à la fois, ont un revenu inférieur à une certaine fraction du revenu médian et connaissent la privation de biens jugés essentiels (*basic deprivation*).

---

[9] « *People are living in poverty if their income and resources (material, cultural and social) are so inadequate as to preclude them from having a standard of living which is regarded as acceptable by Irish society generally. As a result of inadequate income and resources people may be excluded and marginalized from participating in activities which are considered the norm for other people in society » (NAPS 1997 p. 3) « Over the period, 1997-2007, the National Anti-Poverty Strategy will aim at considerably reducing the numbers of those who are « **consistently poor** » from 9 to 15 per cent to less than 5 to 10 per cent, as measured by the ESRI » (NAPS 1997, p. 9).*

[10] D'autres objectifs spécifiques ont été définis dans les domaines de l'éducation, du sous-emploi, des désavantages urbains ou ruraux, mais l'objectif de réduction de la pauvreté est central dans la stratégie gouvernementale. B. Nolan considère que la fixation par le gouvernement d'un objectif sur la pauvreté constitue une étape politique majeure.

La « privation de base » correspond aux critères suivants : ne pas pouvoir se chauffer, ne pas avoir un repas substantiel par jour, un repas avec de la viande, du poulet ou du poisson tous les deux jours, ne pas pouvoir acquérir des vêtements neufs plutôt que de seconde main, ne pas avoir un pardessus chaud, deux paires de chaussures solides, ne pas pouvoir avoir un déjeuner de famille ou entre amis une fois par semaine, connaître des arriérés de paiement ou des dettes pour les dépenses ménagères quotidiennes.

Les données sont collectées dans le « Living in Ireland survey », partie irlandaise du « Panel européen de ménages ».

En 1994, 34 % des ménages disposaient d'un revenu inférieur à 60 % du revenu médian et environ 15 % de ceux-ci souffraient de privation basique. La proportion de ménages ayant un revenu inférieur à 50 % de la médiane, était de 21 % et, parmi ceux-ci, 9 % souffraient de « privation de base » ; ceci explique les deux chiffres (15 et 9 %) cités dans le programme NAPS comme référence de la situation de départ. Lorsque les données pour 1997 ont été connues, l'objectif du NAPS a été révisé : la cible retenue a été ramenée à 5 % en 2007.

Trois points peuvent être soulignés :

1. Le gouvernement irlandais a décidé d'associer à un programme un indicateur officiel permettant de mesurer le degré de réalisation de son objectif.

2. Cet indicateur porte sur deux aspects de la pauvreté qui ne sont pas réductibles l'un à l'autre, la pauvreté monétaire et la pauvreté des conditions de vie (basic deprivation). L'indicateur synthétique retenu n'est pas la combinaison de deux indicateurs l'un de pauvreté monétaire, l'autre de privation (avec une pondération à trouver entre les deux), mais est mesuré dans la même enquête (personnes éprouvant à la fois pauvreté monétaire et privation).

3. Les indicateurs de privation ont, comme les indicateurs de pauvreté monétaire, vocation à être actualisés (il s'agit de pauvreté relative) et ceci est particulièrement important dans une économie en changement rapide comme c'est le cas de l'Irlande dans les années 90[11].

Le Royaume-Uni

Le Royaume-Uni[12] ne dispose pas de seuils officiels de pauvreté monétaire servant de référence pour des politiques publiques, mais les départements ministériels en charge des revenus publient des taux de pauvreté depuis longtemps. Les premières publications sur la pauvreté du *Department for health and social security* (DHSS) se référaient à un seuil monétaire de pauvreté proche du niveau de minima sociaux (ce qui est devenu l'Income support). Cette mesure a été officiellement abandonnée au milieu des années 80 ; l'indicateur avait la particularité « perverse » qu'une générosité plus grande des minima sociaux accroissait le nombre de pauvres.

[11] Voir la discussion de l'actualisation des indicateurs de déprivation dans la contribution déjà citée de Brian Nolan.

[12] Les données reprises ici proviennent, en grande partie, de la communication de John Hills, Center for Analysis of Social Exclusion (CASE) dans le séminaire référencé ci-dessus.

Le ministère publie désormais des indices de nombre de ménages en dessous d'un revenu moyen (*Households Below Average Income*) calculés à partir du *Family resources survey*. Deux concepts de revenus sont retenus : avant ou après coût du logement. Les seuils sont calculés en référence à 50 % de la moyenne ou 60 % de la médiane.

Plus récemment le gouvernement a développé des programmes de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, notamment pour ce qui concerne les enfants. Dans ce cadre, il a décidé la publication d'un rapport annuel sur la pauvreté et l'exclusion sociale comportant un vaste ensemble d' « indicateurs de réussite », soit plus de trente dans le premier rapport de 1999.

Parmi ces indicateurs figurent des mesures de pauvreté monétaire (plusieurs niveaux par rapport à la médiane, décomposition entre pauvreté des enfants, des personnes d'âge actif, des retraités), des indicateurs relatifs à l'emploi (pourcentage de ménages sans emploi, taux d'emploi parmi des groupes de personnes défavorisées), d'autres à la perception de minima sociaux, à des conditions de vie (état des logements, données sanitaires comme le tabagisme, le suicide, la maternité avant 20 ans, l'usage de drogue), d'autres enfin de nature diverse comme le sentiment d'insécurité. Face à cette grande diversité d'indicateurs, de nature parfois représentative de « résultats » (*outcomes*) et parfois de mise en œuvre de moyens, nombre d'analystes[13] ont plaidé pour la réduction de la palette d'indicateurs. Dans une liste trop longue et trop diverse d'indicateurs chacun peut, en effet, puiser ceux qui lui conviennent pour exhiber les résultats qu'il souhaite. Ils estiment souvent nécessaire de séparer indicateurs de résultats et indicateurs de moyens. Ils insistent sur la prise en compte de la fiabilité de la collecte, et sa non manipulation politique. Ils proposent parfois pour certains domaines la substitution d'indicateurs plus pertinents et posent la question de la constitution d'un ensemble hiérarchisé : un indicateur central (éventuellement composite) et des indicateurs annexes (voir les contributions au séminaire mentionné précédemment).

Le gouvernement a, finalement, pris l'initiative de proposer la mise en place d'indicateurs de pauvreté des enfants, de manière à permettre l'évaluation de l'avancement de son programme d'éradication de la pauvreté des enfants à horizon de 20 ans. Pour ce faire, sur la base de deux séminaires organisés avec des chercheurs (dont le séminaire Case déjà mentionné), *le Departement of Work and Pensions* a engagé une consultation publique[14] sur la définition d'indicateurs de pauvreté à retenir ; consultation publique, notamment via Internet. Quatre options sont ouvertes pour mesurer les progrès dans la réalisation du programme :

- utiliser un petit nombre d'indicateurs principaux couvrant chacun une dimension (ce qui est le choix des rapports précédents sur la pauvreté et l'exclusion sociale), et mesurant les évolutions pour les enfants en matière de bas revenus, de sous-emploi, d'éducation, de santé et de logement ;
- réaliser un indicateur synthétique combinant ces indicateurs partiels ;
- utiliser un indicateur de pauvreté consistante, « *consistent poverty* » analogue à l'indicateur irlandais qui combine une mesure de pauvreté monétaire relative et de privation matérielle ;

[13] Voir en particulier Ruth Levitas : Defining and measuring social exclusion : a critical overview of current proposals. 2000 http://www.radstats.org.uk/no071/article2.htm

[14] Department for work and pensions «measuring child poverty : a consultation document » 2002 http://www.dwp.gov.uk/consultations/consult/2002/childpov/childpoverty.pdf

- utiliser un ensemble de trois indicateurs (« *consistent poverty* », pauvreté monétaire absolue, c'est-à-dire n'évoluant que comme les prix et pauvreté monétaire relative). La consultation est ouverte jusqu'en juillet 2002 ; les choix seront arrêtés avant la fin de l'année.

Deux enseignements émergent de l'exemple anglais : la tradition de définir l'action politique en termes de programmes auxquels sont associés des moyens budgétaires et des objectifs chiffrés, conduit à définir des indicateurs officiels de suivi. Définir un indicateur de pauvreté (ou plusieurs) est un acte politique et non pas seulement une démarche purement « scientifique » : la consultation sur les choix à retenir n'est pas uniquement affaire de spécialistes mais peut concerner tout citoyen.

L'Union Européenne

L'article 136 du traité de la Communauté européenne cite la « lutte contre les exclusions » parmi les six objectifs de la politique sociale européenne. Le Conseil de Lisbonne (mars 2000) a estimé « inacceptable que, dans l'Union, tant de personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté et soient touchées par l'exclusion sociale ». L'Agenda pour la politique sociale adopté au sommet de Nice en décembre 2000 comporte un objectif de « prévenir et éradiquer[15] la pauvreté et l'exclusion et promouvoir la participation de tous à la vie économique et sociale ». Le sommet de Nice a mis en place un processus de travail dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale assez similaire à ce qui a été fait, après le sommet de Luxembourg pour l'emploi. Chaque pays est amené à définir un plan national d'action contre la pauvreté et l'exclusion sociale (dit PAN/Incl) et la Commission établit un rapport sur ces thèmes qui décrit et analyse la situation de tous les états membres et identifie les principaux enjeux pour l'avenir. Un examen des bonnes pratiques et un jugement croisé sur les plans nationaux s'inscrivent dans cette méthode ouverte de coordination.

Dans ce processus, le Comité de politique sociale a été amené à définir un ensemble d'indicateurs[16] mis au point d'un commun accord, suivant partiellement en cela les conclusions d'un rapport établi par T. Atkinson et alii sous les auspices de la présidence belge[17]. Dix huit indicateurs portant sur la pauvreté et l'exclusion sociale ont ainsi été défini (voir annexe). Parmi les indicateurs communs, le premier concerne la pauvreté monétaire relative[18], le troisième porte sur la persistance de la pauvreté, le quatrième est un indicateur d'intensité de la pauvreté, le douzième renvoie à une mesure de taux de pauvreté où le seuil de pauvreté n'évolue qu'en fonction de la hausse des prix.

---

[15] La formulation excessive « éradiquer » conduisant à un objectif de pauvreté zéro risque de réduire la valeur programmatique effective.

[16] « Rapport sur les indicateurs dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale ». Comité de la protection sociale Octobre 2001
http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/jan/report_ind_fr.pdf

[17] T. Atkinson, B Cantillon, E. Marlier et B. Nolan « Indicators for social Inclusion in the European Union » août 2001.

[18] Pour le taux de pauvreté monétaire relative au seuil de 60 % du revenu équivalent médian, il est prévu une ventilation en 5 catégories d'âge, sexe, statut professionnel, type du ménage, par mode de logement.

Les pays peuvent, dans le cadre des plans nationaux, développer des indicateurs complémentaires. Ainsi le premier plan national français de lutte contre la pauvreté propose 162 indicateurs[19].

Par ailleurs, une réflexion a été engagée sur l'introduction d'indicateurs de pauvreté absolue (décision du comité du programme statistique de novembre 1998). Suite à un appel d'offre, un rapport[20] de Jonathan Bradshaw et alii analyse les aspects théoriques et pratiques de la mesure de la pauvreté absolue, les considérations liées à des seuils de pauvreté fondés sur les instruments de minima sociaux ou sur les données de déprivation disponibles dans les enquêtes harmonisées européennes.

Deux remarques peuvent être faites à ce stade encore expérimental du développement du dispositif. La mise à l'agenda politique du thème de la pauvreté et de l'exclusion sociale pousse à un effort statistique important et à une poussée vers l'harmonisation des méthodes. La multiplicité des indicateurs (notamment dans les plans nationaux) risque de conduire au même danger de brouillage de l'information que celui analysé dans le cas anglais. Il est enfin à craindre que le dispositif livre surtout des informations d'ordre structurel et avec des délais certains. Ainsi, le rapport sur les indicateurs statistiques d'octobre 2001 indique comme source d'information le Panel communautaire des ménages de 1997. Un nouveau dispositif de collecte d'information, dit SILC, est en cours de définition, qui pourrait améliorer les délais.

LA SITUATION EN FRANCE

Si le débat public s'est emparé du thème de la pauvreté ou de celui de l'exclusion sociale, avec une tendance à ne pas distinguer tellement les différences entre ces concepts, le système public d'information ne s'est pas engagé jusqu'à présent dans la publication d'indicateurs de pauvreté, régulière et selon une méthodologie stabilisée.
L'affirmation peut surprendre alors qu'a été créé en 1998 un Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans le cadre de la loi de lutte contre les exclusions.

Positionnement des institutions

- La loi de lutte contre les exclusions ne retient pas, de fait, d'objectifs explicites en termes de réduction de la pauvreté, à l'inverse du programme irlandais NAPS. Elle définit des moyens et des modes de mise en œuvre.

Ce choix, comme pour la majorité des lois dans le domaine social, résulte sans doute de l'influence des procédures budgétaires françaises qui, jusqu'à la récente réforme, définissaient les moyens financiers mis à la disposition des pouvoirs publics mais pas les objectifs à atteindre. La réforme budgétaire pourrait constituer un levier de changement : si le budget de l'État s'organise autour de programmes, ceci pourrait conduire à développer davantage d'indicateurs de résultats ; une demande d'indicateurs peut se développer dans le domaine social, par exemple pour la pauvreté.

[19] Voir L. Caillot, M. Lelièvre, P. Pétour « Les indicateurs de suivi et d'évaluation du plan national d'action contre la pauvreté et l'exclusion sociale », Solidarité Santé, n°2, 2002.
[20] The measurement of absolute poverty (E2/SEP/14/2000) Final report for Eurostat, Social Policy Research Unit, University of York.

- Les travaux statistiques se sont beaucoup développés en France, à la fin des années 80 et dans la décennie suivante. Ils ont naturellement tendu à mettre en évidence le caractère multidimensionnel de la pauvreté et le continuum des situations. Ceci, notamment, parce qu'il est plus valorisant dans une démarche de recherche de mettre en évidence la complexité que de la réduire dans la production d'indicateurs résumés. Or, parallèlement, l'institution statistique n'a pas été mise en responsabilité de produire régulièrement, dans ce champ de l'observation du social, des indicateurs qui servent de référence[21], quitte à les compléter par d'autres mesures permettant de rendre compte de la complexité du domaine. Les nombreuses études publiées dans la revue « Économie et Statistique » comme dans les volumes annuels de la collection « Synthèse » ou de « France, portrait social » ont conduit à explorer les difficultés conceptuelles, les problèmes de mesure dans chaque source, la question de l'homogénéité dans le temps des traitements statistiques et des méthodologies. La dernière livraison de la collection Synthèse (« Revenus et patrimoine des ménages édition 2000-2001 », n° 47) comporte une bonne synthèse en la matière.

- La création de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, en 1998, a certes contribué à améliorer l'information disponible, à en discuter la signification, elle n'a cependant pas conduit à la création d'indicateurs centraux de pauvreté. En effet l'Observatoire s'inscrit plutôt, de par sa constitution même, dans une tradition insistant sur la complexité de la pauvreté et le continuum des situations. C'est ainsi que, dans son premier rapport annuel (2000) au chapitre 1, l'Observatoire souligne que : *« Dénombrer les personnes pauvres n'a en soi guère de sens : quelle que soit la notion retenue, il y a un continuum entre les situations. Toute coupure est arbitraire, et les seuils retenus pour estimer la proportion de personnes pauvres dans l'ensemble de la population nécessitent de nombreuses conventions de calcul toujours critiquables. Il demeure cependant nécessaire d'avoir un ordre de grandeur de ce que représentent les pauvretés jugées acceptables ou non par le corps social et d'en mesurer les évolutions* ».

L'Observatoire fait alors référence à trois approches possibles de la pauvreté, le taux de pauvreté monétaire, la pauvreté des conditions de vie « au moyen d'une échelle globale de difficultés ressenties », enfin le nombre de bénéficiaires de minima sociaux.

Le rapport poursuit : « *Les données d'ensemble relatives à ces indicateurs ne sont pas toujours aisées à réunir, à actualiser et à présenter de façon simple. C'est pourquoi l'Observatoire présente, dans cette première partie, avec les précautions requises, les réponses qu'apportent les grandes enquêtes statistiques aux interrogations sur la population pauvre et sa composition, la situation de la France par rapport à des pays de développement économique comparable, les évolutions de long terme de la pauvreté et celles constatées depuis la reprise de 1996.*
Ces données seront complétées et actualisées chaque année dans les rapports périodiques de l'Observatoire, grâce au travail permanent que mène et publie l'INSEE à partir de trois enquêtes principales, et aux compléments apportés par la DREES et la DARES, s'agissant des enquêtes qui relèvent de leur compétence ».

[21] La différence est grande par rapport à la pratique d'autres domaines, par exemple la mesure du chômage.

D'une certaine manière, l'Observatoire s'est ainsi engagé sur une définition d'indicateurs en nombre réduit et sur leur actualisation annuelle. De fait, la démarche n'est pas allée à son terme : la définition d'un indicateur nécessite, en effet, qu'au-delà d'une définition générale soient fixées les sources, les méthodologies de traitement, etc.

Ce n'est pas encore le cas, comme le montre la lecture des deux rapports successifs, qu'il s'agisse des rapports proprement dits ou des volumes annexés de « Travaux ». Ainsi, dans le cadre de la pauvreté monétaire, le premier rapport avait analysé les évolutions de long terme (entre 1970 et 1996) du taux de pauvreté au travers principalement des « enquêtes revenus fiscaux » ; s'interrogeant, l'année suivante, sur l'évolution de la pauvreté monétaire, l'Observatoire publie le résultat de cette enquête pour 1997 en soulignant, comme l'Insee, que les évolutions entre 1996 et 1997 - baisse entre deux années de 0,3 à 0,4 point du taux de pauvreté - ne sont pas significatives. Par ailleurs, l'Observatoire analyse l'évolution de la pauvreté monétaire de 1997 à 2000, au travers des résultats d'une autre enquête, l'EPCV (voir encadré sur les sources disponibles en France).

Si l'objectif de suivre l'évolution de la pauvreté monétaire est bien recherché par le système statistique public, force est de constater que ce n'est pas au travers de l'évolution d'un indicateur, même reconstitué pour établir une synthèse des sources disponibles, comme ceci est fait dans d'autres champs de l'observation du social.

La situation à l'hiver 2001 était ainsi particulièrement complexe pour l'analyste ou le simple lecteur. D'une part, il était évident que le thème de l'évolution de la pauvreté était important pour le débat social et politique, d'autre part les sources publiques faisaient état d'une évolution de la pauvreté monétaire depuis les années soixante-dix au travers d'une série au demeurant quelque peu hétérogène dans la mesure retenue pour le revenu. Cette série s'arrêtait en 1996.

Taux de pauvreté monétaire (seuil 50 % de la médiane)

1970	1975	1979	1984	1990	1996*	1996**	1997**
15,7	12,6	9,1	7,1	7,1	8,0	7,3	7,0

Champ : ménages (hors ménages d'étudiant) dont le revenu fiscal est positif ou nul et le revenu disponible positif.
Source : Enquêtes Revenus fiscaux ; calculs faits hors revenus du patrimoine.
Notes : * et ** Les deux valeurs pour 1996 correspondent au fait que dans le traitement de 1996** des prestations (AAH, APE,AES,ASF) ont été imputées qui ne l'avaient pas été dans les traitements des enquêtes de 1990 ou avant ; la valeur 1996* correspond à un champ de prestations semblable à celui de 1990. Le traitement pour 1997** est homogène à celui pour 1996**. Certaines publications ne présentent, malheureusement, pour 1996 que l'estimation de 7,3 (soit 1996**) et la comparent avec celle de 1990.

Au-delà de 1997, les enquêtes revenus fiscaux n'étaient pas encore disponibles. L'Observatoire de la pauvreté et l'Insee évoquaient une stabilité de l'évolution de la pauvreté monétaire en utilisant les enquêtes EPCV. Mais ces enquêtes, plus légères et plus imprécises que la source Revenus fiscaux donnent des taux de pauvreté monétaire de l'ordre de 11 % … Il y a un risque qu'un lecteur rapide, utilisant ces documents, prenne les données brutes, compare les taux mesurés à diverses époques par des enquêtes différentes et soit conduit à des conclusions erronées ou qu'il lui soit nécessaire de « raccorder » les deux analyses et les deux sources, avec moins de précision que ne le ferait l'institution statistique.

- Le gouvernement français établit désormais, comme on l'a vu ci-dessus avec l'étude des développements dans l'Union Européenne, un plan national d'action contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Une situation qui ne répond pas au besoin d'informations récentes

Ainsi, si les développements statistiques ont été assez sensibles, dans le domaine de la mesure et de l'analyse de la pauvreté, en France, dans la dernière décennie, la situation de l'information disponible n'apparaît pas satisfaisante au regard des besoins.

D'un côté, les différents concepts de pauvreté sont approchés par de nombreuses enquêtes statistiques (voir encadré), mais l'on sait bien que le dispositif d'enquêtes régulières couvre mal certains aspects (en particulier du fait de la non-observation des situations « hors ménages ordinaires », par exemple des personnes sans domicile fixe ou vivant en institution, qui sont fréquentes dans les populations défavorisées). De plus, la variété des sources conduit, pour des concepts équivalents, à des mesures différentes sans qu'un arbitrage entre sources soit réalisé.

Par ailleurs, la lenteur, parfois compréhensible, de l'établissement des résultats d'enquêtes approfondies ou de traitement des données d'origine administrative, conduit à une grande faiblesse de l'information sur les évolutions récentes. L'appareil public d'information ne s'investissant pas dans la création d'indicateurs synthétiques suffisamment lisibles et mis à jour, des substituts viennent combler ce vide. On vient de le constater avec la publication d'un indicateur synthétique de la pauvreté et de l'exclusion, le BIP 40. A noter que cet indicateur composite ne retient pour retracer la dimension de pauvreté aucune mesure de taux de pauvreté monétaire établie par le système statistique faute, peut-être, de disposer d'un indicateur valable sur l'ensemble de la période que couvre le Bip 40.

Se concentrant sur ce deuxième aspect, le CERC estime en conséquence devoir prendre position sur la nécessité pour l'Insee d'établir et de publier des indicateurs synthétiques de pauvreté portant sur la période la plus récente, à partir d'une méthodologie explicite et stabilisée.

Discuter de la nature de cet indicateur, de ses modes d'élaboration, revient à l'Observatoire de la pauvreté et au Conseil National de l'Information Statistique (CNIS), chargé, selon la loi, d'assurer la concertation sur les étapes de la production de l'information statistique et de sa diffusion. Les questions et propositions qui suivent ne correspondent qu'à une contribution du CERC à ce débat. On abordera ici deux éléments : ce que l'on peut souhaiter retenir comme indicateurs centraux de pauvreté ; ce qu'il semble souhaitable de réaliser pour bâtir de tels indicateurs, compte tenu des disponibilités statistiques présentes ou de développements possibles.

Diversité des sources, des champs couverts, des méthodologies

Une des difficultés que rencontre l'utilisateur des statistiques existantes sur la pauvreté est la multiplication des sources, des traitements qui leur sont appliqués et leur relative instabilité dans le temps. Sans prétendre être exhaustif et en se centrant principalement sur la pauvreté monétaire, il faut citer au sein des enquêtes menées par l'Insee quatre sources principales :

Les enquêtes Budget de famille (1979,1984-85,1989, 1994-95, 2000-01 non encore exploitées).

Les enquêtes Revenus fiscaux (1970, 1975, 1979, 1984, 1990, 1996, 1997) ; elles sont annuelles à partir de 1996.

Le Panel européen de ménages (tirage de l'échantillon sur 1994, qui devrait être suivi sur huit ans, dernière année disponible 1998).

Les enquêtes permanentes sur les conditions de vie des ménages (EPCV) : trois enquêtes par an depuis 1997.

Les enquêtes ne diffèrent pas seulement par la taille des échantillons (l'enquête Revenus fiscaux a actuellement l'échantillon le plus large), mais aussi par le champ couvert (l'enquête Revenus fiscaux, par exemple, ne couvre pas les foyers fiscaux qui ne remplissent pas de déclaration de revenus ; ils sont estimés à 2 % environ des foyers, en général les plus pauvres). Plus fondamentalement, les enquêtes ne concernent pas les personnes qui vivent en institution (qu'il s'agisse d'un foyer de personnes âgées au d'un foyer de jeunes travailleurs ou d'un établissement pénitentiaire) ou n'ont pas de domicile ou encore logent dans des structures provisoires.
Diffèrent également la nature des revenus recensés (Budget de famille par exemple ne comporte pas les impôts dûs ou versés) et le mode de déclaration (EPCV recense des tranches de revenus). Toutes sous-estiment, de manière variable, les revenus du patrimoine. Par ailleurs, les revenus non imposables (l'essentiel des prestations sociales hors revenus de remplacement) doivent être reconstitués sur barème ou imputés économétriquement dans les enquêtes Revenus fiscaux, et la liste de ces revenus de transfert a évolué dans le temps avec une couverture de plus en plus extensive induisant au sein de ce type d'enquêtes des biais d'évolution qui peuvent être sensibles -cf. Synthèses n° 28 et 47- etc. Cette nécessité d'imputer ou de reconstituer certains revenus de transferts concerne aussi les enquêtes où le revenu est déclaré par les ménages mais où certains transferts sociaux sont mal déclarés, par exemple, le Panel européen.

De l'analyse des sources a priori disponibles il ressort deux constats :

- Tout d'abord, ce sont les enquêtes Revenus fiscaux qui estiment le plus précisément les revenus d'activité, même si, pour les revenus d'indépendants, certains revenus sont encore estimés de manière forfaitaire (proportion se réduisant au cours du temps, ce qui amène un biais en évolution) et que l'interprétation de revenus d'activité négatifs ou nuls est délicate.
- En second lieu, la précision des mesures du revenu fournies par les Enquêtes permanentes sur les conditions de vie, ne semble pas telle que l'on puisse s'appuyer sur elles pour estimer un taux de pauvreté. Ceci résultant à la fois de la taille de l'échantillon et du caractère déclaratif par tranche de revenus.

CARACTÉRISTIQUES NÉCESSAIRES POUR UN INDICATEUR SYNTHÉTIQUE DE PAUVRETÉ

Créer un, ou plusieurs, indicateurs de pauvreté suppose un accord sur les orientations stratégiques sur les principales options : concept, méthodologie d'établissement, calendrier et type de publication : ces points sont développés successivement.[22] On reprend ici un certains nombre d'éléments tirés de l'expérience française ou étrangère.

Faut-il un indicateur unidimensionnel, la pauvreté monétaire ?

La pauvreté est, on l'a rappelé en première partie, un phénomène multidimensionnel. Il peut être tentant de construire un indicateur complexe rendant compte de ces différentes dimensions.

Un tel indicateur peut résulter de deux démarches très différentes. L'une est de mesurer la fréquence des cas où des personnes éprouvent simultanément différentes dimensions de la pauvreté ; c'est, par exemple, la démarche de l'indicateur de pauvreté irlandais associé au programme NAPS. Cette démarche pourrait être suivie en France en utilisant le Panel européen ou les enquêtes Budget de famille. Mais il faudrait, sans doute, renoncer à construire un indicateur qui puisse être estimé pour des années récentes, sauf à disposer d'enquêtes nouvelles ou renouvelées[23].

L'autre possibilité est de réaliser un indice composite agrégeant des indicateurs séparés pour chacune des dimensions. Les questions à se poser sont alors de définir, dans chaque champ, le « bon indicateur », puis de déterminer la pondération à retenir pour chacun des indicateurs de base et enfin de s'assurer que des sources permettent d'actualiser, avec la même fréquence, les différents indicateurs partiels, sauf à brouiller le message sur les évolutions.

L'établissement d'un indicateur composite comporte donc des difficultés propres allant au-delà de la constitution d'indicateurs retraçant séparément chaque composante.

Compte tenu de ces difficultés, il est proposé de privilégier l'établissement d'indicateurs unidimensionnels portant sur la pauvreté monétaire . C'est la composante la plus immédiatement compréhensible de la pauvreté et elle est corrélée, bien qu'imparfaitement, avec les autres composantes.

Il faut s'interroger par ailleurs mais indépendamment, sur la possibilité d'établir des indicateurs de pauvreté portant sur d'autres dimensions qui puissent porter sur des années récentes et avoir assez de fiabilité.

Une mesure absolue ou relative?

La pauvreté monétaire renvoie principalement ou originellement à la notion d'une insuffisance de revenus qui ne permettent pas de satisfaire les besoins fondamentaux des personnes. Mais toute la difficulté est que ce qui est jugé fondamental à un moment donné de l'histoire ou dans une société donnée évolue au cours du temps.

---

[22] On s'inspire ici, largement, de la communication de John Hills du Center for analysis of social exclusion (Case) au séminaire déjà mentionné et de l'examen des expériences étrangères présentées précédemment.

[23] Les données collectées dans les enquêtes EPCV seraient, en théorie, mobilisables pour une telle démarche ; mais la taille de l'échantillon de ces enquêtes et la mesure du revenu qui rendent peu précise la mesure d'indicateur simple de pauvreté, interdit d'autant plus, de calculer un indicateur du type irlandais.

L'usage consacre deux termes : la pauvreté absolue dont le seuil est défini à une date donnée et n'évolue par la suite qu'en fonction des prix et la pauvreté relative où le seuil est en permanence établi en référence avec l'évolution des habitudes sociales. Force est, cependant, de reconnaître que les indicateurs de pauvreté sont toujours en partie de caractère conventionnel et provisoire.

Il est ainsi clair que la définition en termes absolus de la pauvreté ne peut être retenue dans le long terme : les seuils américains de pauvreté « absolue », définis il y a quarante ans, apparaissent sûrement dépassés.

Des seuils de pauvreté monétaire relatifs peuvent être établis de deux manières. La première est de partir du jugement de la société sur les besoins fondamentaux et de les valoriser pour définir un budget minimal. Dans une telle démarche, la définition de la structure du budget de référence devrait être actualisée avec la même périodicité que celle de l'indicateur de pauvreté. Mais ceci est, dans les faits, impossible : la démarche nécessite des enquêtes spécifiques lourdes[24] (il n'en est d'ailleurs pas réalisées en France) et des délais importants de réalisation. Au demeurant les pays qui suivent ou s'engagent dans cette démarche ne procèdent qu'à des actualisations au bout de quelques années : voir ci-dessus l'exemple canadien pour les indicateurs MCM ou LICO où, entre deux redéfinitions du budget type, le seuil évolue comme les prix.

La seconde démarche, généralement suivie par les instituts de statistiques, consiste à prendre un seuil conventionnel de pauvreté monétaire défini comme fraction du niveau de vie médian ou moyen. Elle n'est pas sans défaut.

Le premier est le caractère parfaitement conventionnel du seuil fixé (pourquoi retenir la moyenne ou pourquoi la médiane, pourquoi retenir un seuil à 40, 50 ou 60 % ?). Les indicateurs fondés sur un jugement porté sur le caractère indispensable de telle ou telle consommation sont, à l'évidence plus parlants.

En fait, les indicateurs de pauvreté monétaire relatifs (définis en % du revenu médian) ne sont que des indicateurs d'inégalité dans la distribution des revenus. Ce sont d'ailleurs des indicateurs d'inégalité relativement « faibles » quant à leur pouvoir descriptif, puisqu'ils ne résument qu'une partie de l'information sur les revenus entre la médiane et en dessous, sans s'occuper de la distribution des revenus au-delà de cette médiane.

Par ailleurs, comme le soulignent Brian Nolan et John Hills[25], retenir un indicateur de pauvreté rapporté au revenu médian conduit à deux paradoxes :

- celui de l'Irlande, dans la deuxième partie des années 90, où la croissance des revenus a été très rapide, y compris pour les moins pourvus, mais où l'indicateur de pauvreté relative s'est aggravé. Ainsi les taux de pauvreté relative (définis chaque année à 60 % du revenu médian) sont de 30 % en 1987, 34 % en 1994 et 35 % en 1997 ; si on avait calculé les taux de pauvreté par rapport au seuil de 1987 actualisé seulement en fonction de l'évolution des prix, les taux auraient été de 30 % en 1987, 20 % en 1994 et 11 % en 1997.

[24] On peut avoir une idée de la démarche à mettre en œuvre dans J. Bradshaw, J.Williams, R. Levitas, Ch.Pantazis, D. Patsios, P. Townsend, D. Gordon, S. Middleton « The Relationship Between Poverty And Social Exclusion In Britain » Conférence de l'IARIW Cracovie 2000. http://www.bris.ac.uk/poverty/pse/conf_pap/pol00_jrb.pdf

[25] Dans le séminaire déjà cité.

- celui des pays de l'Est où après la chute du communisme, le niveau de vie s'est pour un temps effondré, parfois plus pour le niveau de vie moyen ou médian qu'en bas de l'échelle et donc où la pauvreté monétaire relative s'est réduite alors que la situation des plus pauvres s'est, dans l'absolu, dégradée.

À ces deux exemples, il faudrait peut-être en ajouter deux autres : aux États-Unis, le revenu médian a peu progressé, voire s'est réduit certaines années (malgré l'évolution du revenu moyen). Devrait-on en comprendre qu'un indicateur de pauvreté relative qui se détériorerait, dans ces conjonctures, moins que l'indicateur absolu, serait préférable à ce dernier ? De même, dans les évolutions récentes en France, l'amélioration sensible de la conjoncture de l'emploi et des revenus a, probablement, contribué à améliorer la situation matérielle de nombre de personnes pauvres, mais n'a pas forcément réduit, l'indicateur de pauvreté monétaire relative.

Par ailleurs, une des difficultés d'interprétation des indicateurs de pauvreté relative est qu'il est probable que le terme de pauvreté soit davantage perçu par les médias et le public sous une forme absolue et qu'ainsi le message sur l'évolution de la pauvreté (relative) soit, de fait, mal interprété.

Une des manières de réduire ces paradoxes est de retenir, pour une année donnée, un seuil de pauvreté monétaire relative puis de ne le faire évoluer, dans les années suivantes, qu'en fonction du taux d'inflation. L'Observatoire, dans son rapport 2001-2002, évoque d'ailleurs l'utilisation d'un tel indicateur. Il convient cependant de ne pas conserver trop longtemps ce seuil sauf à perdre l'idée que la pauvreté se définit aux besoins jugés fondamentaux dans une société et que ceux-ci s'élèvent progressivement avec le niveau de vie général.

Parmi les caractéristiques que devrait respecter un indicateur de pauvreté monétaire, on pourrait retenir **un premier principe selon lequel si le niveau de vie des personnes pauvres s'améliore, l'indicateur devrait s'améliorer** (et l'inverse si le niveau de vie se détériore) quoiqu'il arrive aux autres revenus ; un **second principe serait de retracer, dans le moyen terme, la croissance générale des revenus censée représenter la déformation de la structure des besoins reconnus comme fondamentaux dans une société**. Ces deux principes ne peuvent être conciliés dans un seul indicateur. La solution qui semble pour l'instant préférable, serait de calculer et de publier simultanément deux indicateurs. ***Le premier serait un indicateur de pauvreté monétaire « absolue » ou si l'on veut marquer le fait que cette notion est discutable, « semi-relative ».*** Pour une « année de base » donnée, un seuil de pauvreté serait défini par rapport au niveau de vie médian (on discutera plus loin de la mesure de celui-ci) ; il évoluerait (en deçà et au-delà de cette année de base) comme les prix. Ces seuils permettraient de calculer des taux de pauvreté « à revenu médian constant ». ***Le second indicateur serait le taux habituel de pauvreté monétaire relative, calculé chaque année en référence à la médiane estimée des revenus de l'année.***

Le premier indicateur permettrait d'isoler l'effet, sur le taux habituel de pauvreté monétaire relative, de la croissance du pouvoir d'achat du revenu médian. On aurait ainsi quelque chose de semblable à ce que l'on publie pour la croissance économique générale : un effet volume (pauvreté semi-relative) et un effet croissance du revenu (pauvreté relative).

Tous les cinq ans, par exemple, un « changement de base » comporterait un recalage sur le niveau du taux de pauvreté monétaire relatif de la nouvelle année de base et intègrerait les améliorations méthodologiques qui seraient, entre temps, apparues nécessaires.

Ces indicateurs figurent, au demeurant, parmi les 18 indicateurs retenus par le comité de la protection sociale de l'Union européenne. L'important, cependant est, en les mettant en avant, de rechercher une mise à disposition rapide.

Délais d'obtention

Un indicateur de pauvreté ne peut pleinement jouer son rôle dans le débat public que dans la mesure où il est disponible rapidement. Le Cerc considère que ceci doit être un des objectifs majeurs : il faut partir des besoins publics et voir comment la production statistique peut les satisfaire au mieux, quitte à établir, comme en d'autres domaines de l'information économique et sociale des résultats provisoires, sujets à révision : c'est le cas pour le rythme de croissance économique (comptes nationaux semi-définitifs et provisoires), l'emploi ou le chômage[26].

À quelle date, au plus tard, devrait être publié un indicateur -provisoire- de pauvreté ? C'est au cours de l'automne de l'année N+1 que, à l'occasion du vote du budget N+2, a lieu le débat macro-économique principal en France. C'est pour cette période que devrait être publiée l'estimation de cet indicateur sensible.

Se donner un tel objectif interdit d'avoir une mesure exhaustive des revenus sur la base d'un rapprochement de l'ensemble des sources nécessaires. En effet, la source statistique la plus fiable, permettant d'établir une donnée « définitive », après rapprochement avec d'autres sources, est certainement l'enquête Revenus fiscaux. Les délais de son exploitation ont été jusqu'à présent particulièrement peu satisfaisants au regard de l'objectif de disponibilité rapide des résultats, puisque les données de l'enquête sur l'année 1997 n'ont été publiées qu'en février 2002 et encore sur des traitements partiellement inachevés. En particulier, les traitements permettant de définir de manière satisfaisante le revenu disponible incorporant les revenus du patrimoine n'étaient pas réalisés. De ce fait, le débat politique a reposé sur des résultats provenant des sources conjoncturelles (enquêtes EPCV) avec des risques liés à la forte imprécision de cette source évoquée plus haut.

Un examen des améliorations à attendre et à rechercher de cette situation est donc nécessaire. La solution dépend aussi des choix à retenir concernant les concepts de revenu à retenir.

Quelles définitions du revenu, du niveau de vie, des unités statistiques ?

Définir un seuil de pauvreté monétaire relative nécessite que soit précisé le concept de revenu à prendre en compte, ainsi que la manière de tenir compte de la taille des ménages, de préciser le champ des ménages étudiés et enfin l'unité statistique retenue (ménage ou individu). Ces choix doivent se faire, dans la mesure du possible, en tenant compte des besoins du débat public.

[26] Par exemple, le taux de chômage au sens de l'OIT est calculé annuellement au travers de l'enquête Emploi réalisée jusqu'à présent en mars de chaque année, le résultat étant disponible en juin. Ce taux de chômage est d'ailleurs recalculé, avec rétropolation, par calage sur les données des recensements. En cours d'année, il est évalué au travers des données mensuelles de demandes d'emploi recensées par l'ANPE et il est recalé sur les enquêtes Emploi.

Le calcul d'un indicateur de pauvreté monétaire est un sous-produit de la définition et de l'estimation régulière d'une *distribution de référence des revenus des ménages*. En sens inverse, la constitution d'une telle référence aurait parmi ses objectifs à satisfaire le calcul d'indicateurs de pauvreté.

Le revenu

La définition du revenu ne va pas de soi pour des raisons pratiques d'observation, comme pour des raisons plus théoriques. On examinera quatre points particuliers.

- ***Les revenus du patrimoine***

Il s'agit là, d'un des problèmes de mesure les plus délicats : toutes les enquêtes sous-estiment grandement l'importance des revenus du patrimoine. Or ceux-ci prennent une place croissante dans le revenu des ménages et même deviennent une composante importante du « revenu d'activité » de nombre de personnes salariées ou non salariées. Par ailleurs on sait que la répartition du patrimoine est plus inégalitaire que celle des revenus d'activité.

Il semble donc nécessaire qu'un indicateur de pauvreté monétaire intègre, au mieux, les revenus du patrimoine dans la mesure des revenus. Toute autre approche serait incomprise.

L'intégration d'une mesure des revenus du patrimoine a trois effets. Elle remonte le revenu médian, mais assez faiblement car le patrimoine est très concentré sur les très hauts revenus. Pour nombre de personnes pauvres le revenu n'est guère relevé car ils détiennent très peu de patrimoine : l'intensité de pauvreté en est accrû. Pour certaines personnes disposant de très peu de revenus d'activité ou de remplacement (retraites), mais qui vivent principalement de revenus du patrimoine (les « rentiers »), la non prise en compte des revenus du patrimoine peut les faire indûment considérer comme pauvres.

Une des difficultés est que les revenus du patrimoine ne figurent pas, pour une grande part d'entre eux, sur la déclaration fiscale, soit qu'ils soient exonérés d'impôts soit qu'ils fassent l'objet du prélèvement libératoire[27]. En évolution, on ne peut reprendre les séries de revenus du patrimoine figurant dans les déclarations fiscales car la part des revenus déclarés à l'IR dans le total des revenus du patrimoine tend à se réduire.

Les publications actuelles des taux de pauvreté monétaire qui excluent tout revenu du patrimoine ne sont pas satisfaisantes.

La base de calcul d'un indicateur de pauvreté devrait inclure les estimations de revenu du patrimoine imputées sur l'enquête Revenus fiscaux, à partir des enquêtes sur la détention du patrimoine et des données globales disponibles auprès des institutions financières. Si les enquêtes permettant l'estimation des revenus du patrimoine ne sont pas disponibles annuellement des procédures d'estimation entre deux années recalculées pourraient être mises en œuvre. Entre la dernière année estimée complètement et les années récentes, on serait sans doute contraint d'estimer que l'évolution de la distribution des revenus y compris ceux du patrimoine est la même que celle des revenus hors patrimoine.

[27] Ces revenus doivent cependant être mentionnés sur la déclaration de revenus, mais ceci ne faisant pas l'objet de contrôle, l'information n'est sans doute guère fiable.

- ***Les revenus des indépendants***

Certains revenus d'indépendants sont déclarés sur la base du forfait fiscal, il est possible aussi que ce type de revenus fasse l'objet d'une plus grande sous-déclaration que pour les salaires faisant l'objet de déclaration par un tiers. Dans la mesure où des sources externes fiables permettraient de corriger ces évaluations, une correction similaire serait utile. Mais ce point doit être expertisé.

- ***Les revenus en contrepartie de consommations socialisés***

Les mesures de pauvreté monétaire ne font pas référence à l'accès à des consommations socialisées (santé, éducation). Lorsque l'effort public vise à renforcer ces éléments de revenu socialisés et notamment l'accès des plus démunis (c'est le cas en France avec l'introduction de la CMU), il réduit sensiblement la pauvreté sans pourtant pouvoir être repris dans les indicateurs de pauvreté monétaire.

- ***Les dépenses de logement***

Le problème se pose aussi pour la question de la prise en compte des dépenses de logement. En effet, dans les déclarations fiscales françaises, la valeur du revenu que tirent les propriétaires de l'occupation de leur logement n'est plus imposée (et donc n'est plus estimée), alors que les allocations logement versées soit aux locataires soit, dans certains cas, à des propriétaires en cours d'acquisition, sont retenues dans le revenu disponible et constituent une part non négligeable des ressources dans le bas de l'échelle des revenus.

Faudrait-il calculer un indicateur de pauvreté sur le revenu hors charges de logement[28] (et hors aide au logement) ? Faut-il, au contraire, majorer le revenu des propriétaires de la valeur de loyers fictifs ?

Ce point fait l'objet de variations dans les expériences étrangères : ainsi, au Royaume-Uni deux indicateurs de taux de pauvreté (*Households below average Income* (HBAI)) sont calculés, avant ou après dépenses de logement. Les choix vont influer sur les taux de pauvreté par sous catégorie (locataires versus propriétaires, jeunes versus personnes d'âge mûr). Conceptuellement, il n'y a guère de raison de calculer un taux de pauvreté hors dépenses de logement, il conviendrait donc de prendre une définition du revenu y compris l'estimation de loyers fictifs et, si nécessaire, d'améliorer les méthodes d'estimation et d'imputation.

Les unités et conventions statistiques

- ***Échelles d'équivalence***

Pour tenir compte des économies d'échelle au sein des ménages, le revenu disponible du ménage est divisé par sa taille, en pondérant chacun des membres en tenant compte de l'âge. Ce revenu par unité de consommation est appelé niveau de vie des individus du ménage. Le choix d'une échelle d'équivalence ou d'une autre a-t-il un effet sur le taux de pauvreté ?

[28] Il conviendrait alors de modifier les échelles d'équivalence qui tiennent compte, dans le calcul de la taille des ménages, des économies d'échelle, le logement étant une des principales composantes de celles-ci (salle de bain, cuisine, etc.).

Certains font valoir qu'il y a moins d'économies d'échelles en bas de la hiérarchie des revenus du fait que, par exemple, les dépenses alimentaires ont une importance accrue : on sous-estimerait donc le taux de pauvreté des couples et des familles avec enfants. Indépendamment de ce dernier point, John Hills rappelle que les mesures globales du taux de pauvreté sont peu sensibles à la définition de l'échelle d'équivalence, mais que ceci n'est pas vrai pour les analyses par sous catégories (notamment pour le taux de pauvreté des enfants ou des retraités). Le choix d'une échelle d'équivalence fixe, sur une période de quinze à vingt ans, n'est probablement pas un problème très important.

- ***L'individu ou le ménage***

Les travaux français privilégient le ménage pour calculer le revenu médian et le taux de pauvreté, les travaux européens utilisent davantage l'individu. Au titre de la comparabilité internationale, il serait peut-être utile que l'indicateur de pauvreté soit calculé en prenant l'individu comme unité de base.

- ***Le champ d'observation***

Actuellement les indications disponibles sur les revenus concernent les « ménages ordinaires » ; sont donc exclues de l'analyse les personnes sans domicile ou en logement collectif (foyers de travailleurs par exemple) ou en institution (de retraite, prison, etc.). À ceci s'ajoute la question du traitement des étudiants disposant d'un logement autonome : dans ce cas, le revenu qu'ils déclarent peut sous-estimer fortement leurs ressources effectives et en faire apparaître certains, indûment, comme pauvres.

- ***Seuil de pauvreté***

Pour définir un seuil de pauvreté monétaire, l'usage, en France, est de retenir 50 % du revenu médian. Les instances européennes s'appuient, à titre principal, sur un seuil à 60 % du revenu médian ; en fait les publications européennes reprennent trois seuils 40, 50 et 60 % du revenu médian. Si un seul seuil était retenu, il pourrait être intéressant que l'on retienne le seuil européen de 60 % du revenu médian. Cependant, publier une estimation, pour une période donnée, de trois taux de pauvreté correspondant aux trois seuils ne semble pas poser de problèmes particuliers d'estimation ou de délais.

Taux ou intensité de pauvreté ?

Une fois défini un seuil de pauvreté, deux mesures peuvent être faites[29] : décompter le nombre de personnes ou de ménages en dessous du seuil (taux de pauvreté) ou mesurer l'écart entre leur revenu moyen et le seuil de pauvreté (intensité de pauvreté -*poverty gap*-). John Hills souligne le risque de l'utilisation d'un décompte des pauvres comme objectif politique. Cette approche peut pousser à définir des actions ciblées sur ceux qui sont les plus près de la ligne de pauvreté pour leur faire franchir la barre, plutôt que de lutter pour améliorer la situation de ceux qui subissent une pauvreté plus profonde. La mesure en termes d'intensité de pauvreté correspond davantage à l'effort qu'il faudrait réaliser, toutes choses égales par ailleurs, pour « éradiquer » la pauvreté ; elle se prête bien également à l'évaluation de l'impact, au moins statique, des différentes prestations sociales à la réduction de la pauvreté.

[29] On peut combiner les deux dans un indice dit de Sen.

Cependant, la faible précision des mesures du revenu des plus démunis risque de conduire à des mesures nettement plus incertaines de l'intensité de pauvreté que du taux de pauvreté surtout pour les années récentes. De ce fait, l'usage de l'intensité de pauvreté, constaté statistiquement ex-post[30], risque d'être un médiocre apport à l'évaluation des politiques de lutte contre la pauvreté. ***Il est donc probable qu'il faille retenir le taux de pauvreté et non pas l'écart de pauvreté comme indicateur central.***

Comparabilité internationale

Il est nécessaire de pouvoir comparer la pauvreté en France et dans les autres pays membres de l'Union européenne. Porter un jugement sur la pauvreté et l'efficacité des politiques publiques est toujours, en partie, relatif : faisons-nous mieux ou pire que nos voisins ? Évoluons-nous mieux qu'eux ? Les comparaisons sont réalisées actuellement au travers des traitements réalisés par Eurostat à partir des enquêtes menées dans chaque pays constituant le « Panel européen ». Le dispositif européen devrait être remplacé par un nouveau dans lequel les instituts statistiques nationaux établiraient les éléments de la distribution des revenus de référence : la comparabilité devrait être mieux assurée en matière de données. Il est fort probable que la construction d'indicateurs permettant des comparaisons intra-européennes ne pourra respecter aisément les objectifs de délais de publication pour les évolutions synthétiques sur les années récentes. Cependant divers choix (par exemple sur les unités statistiques), doivent tenir compte de l'objectif de comparabilité.

LA DÉMARCHE DE CONSTRUCTION

Pour établir un indicateur de pauvreté, reposant sur un concept de revenu satisfaisant aux attentes conceptuelles comme à celles du débat public, et qui soit disponible pour des années récentes, la démarche pourrait être la suivante.

- Établissement ***d'une distribution de référence des revenus des ménages*** reposant sur l'enquête Revenus fiscaux complétée par une enquête sur la détention du patrimoine, pour une année de base. Le concept de revenu retenu incorporerait les revenus d'activité ou de remplacement (source déclarations fiscales), les revenus du patrimoine, les revenus de transferts, les loyers fictifs. Sur cette distribution de référence serait calculé un (ou plusieurs) seuil de pauvreté monétaire relative et le (ou les[31]) taux de pauvreté correspondant. L'établissement de la distribution de référence ne sera probablement pas réalisable pour chaque année pour laquelle on disposera des enquêtes revenus fiscaux et prendra certainement des délais plus longs que les délais de réalisation de l'enquête Revenus fiscaux (qui comporte les imputations des transferts sociaux, mais non les estimations des revenus du patrimoine et des loyers fictifs).

- À partir de cette année de base serait calculée une série de seuils de pauvreté semi relative (n'évoluant qu'en fonction des prix).

[30] Le problème n'est pas le même pour le travail d'évaluation *ex ante* de mesures, par exemple au travers d'instruments de microsimulations.

[31] Le choix d'un seuil à 40, 50, 60 % du niveau de vie médian est tout à fait conventionnel ; il relève largement d'une décision politique. Au demeurant rien n'interdirait d'établir des séries pour chacune de ces définitions.

- Pour les années suivant celles de la distribution de référence pourraient être évaluées les évolutions des taux de pauvreté, relative et semi relative, en utilisant les résultats des enquêtes Revenus fiscaux et en les « calant » sur les taux calculés pour les années de référence.

- Si les délais annoncés des enquêtes Revenus fiscaux se réalisent effectivement, ceci permettrait d'avoir, en fin d'année N+2, une publication de l'évolution du taux de pauvreté allant jusqu'à l'année N.

- La situation serait certainement améliorée par rapport à la situation présente, si un tel calendrier était tenu[32]. Elle ne serait pas pleinement satisfaisante par rapport au besoin exprimé d'une estimation sur N disponible à l'automne N+1. Si l'objectif d'une publication plus rapide (en N+1 sur N) était retenu, et, en toute occurrence, dans la mesure où la disponibilité chaque année des résultats de l'enquête Revenus fiscaux, ne serait pas acquise, des estimations utilisant d'autres sources doivent être envisagées.

- Peut-on viser un dispositif permettant d'estimer à l'automne N+1 un taux de pauvreté en N ?
  On a souligné précédemment que les enquêtes de conjoncture, du type d'EPCV, ne permettent pas d'obtenir des indications suffisamment fiables pour évaluer l'évolution des revenus et du taux de pauvreté.

  Deux voies mériteraient d'être étudiées :
  - introduire dans l'enquête Emploi[33] des questions sur le revenu fiscal déclaré de l'année précédente, ceci serait sans doute possible pour les vagues de l'enquête qui auraient lieu après mars N+1. C'est une voie suivie par d'autres pays (exemple les États-Unis ou le Royaume-Uni) ;
  - procéder à une estimation par microsimulation qui pourrait intégrer les effets attendus des modifications législatives concernant l'impôt et les transferts et des évolutions macro-économiques affectant les revenus d'activité (emploi/ chômage/ salaires).

- ***Rétropolation***. La liste des transferts pris en compte dans les enquêtes Revenus fiscaux s'est améliorée au cours des années 80 et 90. Ceci crée un biais en évolution sur longue période de l'indicateur de pauvreté. Serait-il impossible de recalculer les résultats de l'enquête Revenus fiscaux de 1990, avec un champ de prestations identique à celui des traitements des enquêtes 1996 et 1997 ? Au-delà de cette estimation qui semble très nécessaire, une procédure de rétropolation des données lors de chaque changement d'année de base de la distribution de référence devrait être effectuée, comme c'est le cas pour les autres grands indicateurs statistiques.

---

[32] Il y a un risque que le calendrier visé par l'Insee de résultats de l'enquête revenus fiscaux disponibles en fin N+2 sur N ne puisse être complètement garanti. Les modifications fréquentes du cadre fiscal et les effets sur les chaînes de traitement au niveau de la DGI d'abord, puis les modifications permanentes des transferts sociaux à imputer conduisent à un très fort aléa sur les délais.

[33] L'enquête Emploi, disponible actuellement à l'été n sur mars n, va passer à une enquête en continu ; il pourrait être possible d'introduire des questions sur le revenu fiscal déclaré, qui serait complété par les imputations de prestations sociales et autres transferts.

RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS

1. Si l'on veut que des indicateurs sociaux viennent compléter les indicateurs économiques pour éclairer le débat public, il semble nécessaire que des indicateurs de pauvreté soient calculés de manière régulière par l'institution statistique et qu'ils soient disponibles à l'automne N sur l'année N-1 (par exemple à l'automne 2003 sur l'année 2002).

2. Ces indicateurs seraient constitués de deux séries de taux de pauvreté (pourcentage des individus dont le niveau de vie monétaire se situe en dessous d'un certain seuil[34]) : la première s'appuierait sur un seuil dont l'évolution, à partir d'une année de base, suivrait la seule évolution des prix, la seconde tiendrait compte de l'évolution du niveau de vie médian.

3. Ces indicateurs devraient être établis par l'Insee selon des méthodologies stabilisées et explicites et respecter un calendrier strict. Ils devraient permettre une analyse en évolution des tendances relativement récentes, quitte à ce que les estimations pour les années récentes soient faites en utilisant des sources moins complètes que celles servant aux estimations définitives.

4. Des indicateurs annexes portant sur la pauvreté des conditions de vie, sur la pauvreté subjective, devraient être établis et diffusés par l'Insee, notamment en ce qui concerne le phénomène de déprivation. Ici aussi, la stabilité des méthodes devrait être recherchée.

5. Les résultats statistiques sur la pauvreté devraient être diffusés de manière régulière dans les publications de l'Insee, selon un calendrier strict, comme le sont les autres grands indicateurs statistiques.

[34] Le choix d'un seuil à 40, 50, 60 % du niveau de vie médian est tout à fait conventionnel ; il relève largement d'une décision politique. Au demeurant rien n'interdirait d'établir des séries pour chacune de ces définitions.

ANNEXE

Indicateurs communs de cohésion sociale adoptés par le comité de la protection sociale[35]

Le comité de la protection sociale a adopté les indicateurs suivants de l'exclusion sociale :

Indicateurs primaires

1. Taux de bas revenus après transferts avec le seuil de bas revenu fixé à 60 % du revenu médian (avec répartitions par sexe, âge, statut professionnel le plus fréquent, types de ménages et régime d'occupation).
2. Répartition des revenus (ratio des quintiles de revenu)
3. Persistance de bas revenus
4. Écart médian des bas revenus
5. Cohésion régionale
6. Taux de chômage de longue durée
7. Personnes vivant dans des ménages sans emploi
8. Jeunes quittant prématurément l'école et ne poursuivant pas leurs études ou une formation quelconque
9. Espérance de vie à la naissance
10. Auto-évaluation de l'état de santé

Indicateurs secondaires

11. Répartition de part et d'autre du seuil à 60 % du bas revenu médian
12. Taux de bas revenu établi à un moment « t »
13. Taux de bas revenu avant transferts
14. Distribution du revenu (coefficient de Gini)
15. Persistance de bas revenus (sur la base de 50 % du revenu médian)
16. Part du chômage de longue durée
17. Taux de chômage de très longue durée
18. Personnes à faible niveau d'études

[35] Extrait du rapport du comité de la protection sociale d'octobre 2001 sur les indicateurs dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale