



LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT

Série : Études économiques

LA MESURE DE LA PAUVRETÉ ET DE L'EXCLUSION SOCIALE :

QUELS INDICATEURS ?

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS	5
INTRODUCTION	7
I. LA PAUVRETÉ MONÉTAIRE : UNE MESURE DES INÉGALITÉS	11
A. LA MESURE DES INÉGALITÉS	11
1. <i>La mesure des niveaux de vie</i>	11
a) Le revenu disponible	11
b) Les unités de consommation (UC)	12
2. <i>La mesure des inégalités de distribution des niveaux de vie</i>	13
a) Les inégalités en 2005	13
b) L'évolution des inégalités	16
B. LA MESURE DE LA PAUVRETÉ	17
1. <i>La pauvreté monétaire</i>	17
a) Le seuil de pauvreté	17
b) Les taux de pauvreté	20
c) L'impact des politiques de redistribution	22
2. <i>Intensité et persistance de la pauvreté monétaire</i>	24
a) L'intensité de la pauvreté monétaire	24
b) La persistance de la pauvreté monétaire	26
II. LA PAUVRETÉ MONÉTAIRE : UNE APPROCHE À COMPLÉTER	27
A. LES LIMITES ET VARIANTES	27
1. <i>Les limites</i>	27
a) Des sources statistiques incomplètes	27
b) Des limites conceptuelles	30
2. <i>Les variantes</i>	34
a) Les effets de l'autoproduction	34
b) Les effets des revenus implicites tirés des services publics	35
B. LES APPROCHES COMPLÉMENTAIRES	39
1. <i>Pauvreté en conditions de vie et pauvreté subjective</i>	39
a) La pauvreté mesurée par les conditions de vie	39
b) La pauvreté subjective	42
2. <i>Les enquêtes spécifiques : le cas des « sans domicile »</i>	43
III. QUELLE GRILLE DE LECTURE ?	45
A. LES INDICES SYNTHÉTIQUES	45
1. <i>Les indicateurs de développement humain du PNUD</i>	45
2. <i>L'indice BIP 40</i>	47
3. <i>L'indice de Sen</i>	49

B. LES TABLEAUX DE BORD	51
1. <i>La méthode européenne de mesure de la pauvreté et de l'exclusion sociale</i>	51
a) Les indicateurs de Laeken révisés	51
b) Des indicateurs à compléter	56
2. <i>Les grilles de lecture en France</i>	59
a) Les indicateurs généraux.....	59
b) Les indicateurs d'efficacité des politiques	61
CONCLUSION	65

AVANT-PROPOS

Appréhender la réalité économique et sociale au moyen d'indicateurs est **une façon de « considérer les faits sociaux comme des choses »**, pour reprendre l'expression de l'un des fondateurs de la sociologie, Émile Durkheim. La statistique répond autant que possible à cet exercice, moins évident qu'il n'y paraît au premier abord, comme en attestent les controverses récentes sur des sujets tels que la mesure du pouvoir d'achat ou celle du chômage. Ces polémiques auront eu au moins le mérite d'intéresser le grand public aux contraintes et aux enjeux d'une discipline auparavant réservée à un cercle de spécialistes.

Réalisé par le service des études économiques du Sénat, à la demande de nos collègues Christian Demuynck, président de la Mission commune d'information sur les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, et Bernard Seillier, rapporteur, le présent document de travail expose la méthode française de mesure de la pauvreté.

Ce champ de recherches témoigne tout particulièrement de la difficulté de dessiner les contours objectifs des phénomènes sociaux, puisque ceux-ci ne relèvent généralement pas simplement de l'observation, mais dépendent du point de vue nécessairement subjectif de l'observateur. C'est pourquoi il est utile **d'éclairer les choix qui sous-tendent la méthode française** de mesure de la pauvreté, ce qui conduit à présenter **l'intérêt et les limites des concepts et des outils employés** pour effectuer cette mesure.

Cette analyse des indicateurs existants se veut une « boîte à outils » pour **apprécier le tableau de bord d'objectifs chiffrés que le gouvernement met actuellement en place autour de l'indicateur central choisi, celui de « pauvreté ancrée dans le temps »**. Elle évoque quelques pistes d'amélioration des mesures existantes, dans le sens d'une **meilleure prise en compte des dimensions non monétaires de la pauvreté** d'une part, et d'une **meilleure lisibilité des disparités existant au plan local** d'autre part.

Enfin, plus généralement, ce document se veut aussi une incitation à rapprocher les acteurs, en mettant en évidence **l'intérêt d'une confrontation permanente des instruments de mesure aux réalités**, afin de ne pas donner raison à ce mot célèbre selon lequel *« les économistes pensent que les pauvres ont besoin d'eux pour leur dire qu'ils sont pauvres »*¹.

Joël Bourdin
Président de la Délégation sénatoriale pour la planification

¹ Mot de Peter Drucker (1909-2005), théoricien américain du management.

INTRODUCTION

Le gouvernement a pris l'engagement de réduire d'un tiers la pauvreté au cours des cinq prochaines années. Pour évaluer les résultats obtenus, un « tableau de bord » d'indicateurs, associés à des objectifs chiffrés, est en cours de constitution. Cette démarche s'inscrit dans un cadre déjà existant de statistiques, coordonné au plan européen.

Dans ce contexte, l'information du Sénat appelle une présentation technique des méthodes et des enjeux de la mesure de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Mesurer la pauvreté et l'exclusion est un exercice difficile car les phénomènes sociaux considérés comportent de multiples dimensions. Leur appréciation est pour partie subjective et leurs formes varient selon les époques et les lieux, en fonction du degré de développement économique et des structures de la société. **Définir la pauvreté et l'exclusion, afin de pouvoir les mesurer, implique un jugement de valeur sur ce qu'est le bien-être. La mesure de ces phénomènes multiformes dépend de l'angle de vue adopté et des définitions formulées.**

Toute frontière tracée entre situations jugées ou non acceptables comporte un caractère conventionnel. **Les choix effectués affectent les chiffres, la population étant très concentrée à des niveaux intermédiaires « limites », proches du basculement vers la pauvreté et susceptibles d'interprétations divergentes.**

Pauvreté : une frontière mouvante, des chiffres très variables

Quelle que soit l'approche retenue pour mesurer la pauvreté, le résultat dépend du tracé de la « **ligne de pauvreté** », selon la terminologie anglo-saxonne. La statistique donne des outils mais ne saurait porter en elle-même les jugements de valeur qui sont du domaine de l'interprétation des résultats. En attestent les deux exemples suivants :

1°/ En adoptant la **définition préconisée au niveau européen**, c'est-à-dire en retenant le seuil de pauvreté à 60 %, plutôt qu'à 50 % de la médiane des niveaux de vie, le taux de pauvreté s'établit à 12,1 % au lieu de 6,3 % de la population globale en France en 2005. La définition européenne, aujourd'hui adoptée par l'INSEE, aboutit donc à un quasi-doublement du nombre de pauvres. Par ailleurs, ce mode de calcul comporte des aspects difficilement compréhensibles par le grand public. Ainsi, si on doublait le niveau de vie de chacun, le nombre de pauvres resterait inchangé, ce qui résulte du caractère relatif du seuil de pauvreté.

2°/ Si l'on se réfère à l'approche par les **conditions de vie**, reposant sur le repérage d'un certain nombre de privations d'éléments de bien-être matériel (relatifs notamment au logement et à la consommation), le taux de pauvreté varie là encore très fortement selon le nombre jugé acceptable de carences : ainsi, en 2004, 14,3 % de la population subit un nombre de privations supérieur ou égal à 8. Ce taux est de 8,4 % si l'on considère un nombre de privations supérieur ou égal à 10 et de 4,8 % pour un nombre de privations supérieur ou égal à 12.

Les choix à effectuer sont de plusieurs ordres :

1°) En premier lieu, plusieurs approches sont possibles.

→ **Les approches monétaires**, purement quantitatives, peuvent se fonder soit sur le revenu, soit sur la consommation. Privilégier le revenu permet d'être le moins dépendant possible des choix effectués par les individus, et le plus proche possible d'une approche par les « capacités » au sens développé par le prix Nobel d'économie Amartya Sen.

→ **Les approches non monétaires** se fondent sur une analyse des conditions de vie. Elles évaluent le degré de privation par rapport à certains éléments de bien-être (alimentation, logement, habillement, santé, éducation, relations sociales, sentiment de sécurité...).

2°) En deuxième lieu, pour une approche donnée, mesurer la pauvreté implique la définition d'un seuil.

Ce seuil peut être relatif ou, au contraire, absolu :

→ **Un seuil relatif** est défini par rapport à la distribution générale des revenus (ou de la consommation) ;

→ **Un seuil absolu** suppose un jugement de valeur sur les éléments dont un individu doit disposer pour couvrir ses besoins fondamentaux.

La France et, plus généralement, l'Union européenne ont fait le choix d'indicateurs monétaires relatifs. Ce choix suppose que le bien-être d'un individu est étroitement lié à sa position sociale relative. **Il suppose également que la croissance économique n'a pas nécessairement d'impact sur l'ampleur de la pauvreté.** En effet, si le revenu de chacun augmentait dans les mêmes proportions, le taux de pauvreté demeurerait identique. L'impact du taux de croissance sur le taux de pauvreté dépend des effets de la croissance sur les inégalités.

Ces seuils relatifs ou absolus, lorsqu'ils sont monétaires, peuvent être réestimés chaque année ou, au contraire, « **ancrés dans le temps** », c'est-à-dire réévalués annuellement uniquement en fonction de l'inflation. En l'espèce, **pour mesurer l'atteinte de l'objectif de réduction d'un tiers de la pauvreté en cinq ans, le gouvernement a choisi de suivre l'évolution d'un taux de pauvreté « ancré dans le temps »** calculé en prenant comme seuil de pauvreté celui de 2005, augmenté de l'inflation.

3°) Pour une approche et un seuil donnés, plusieurs mesures sont possibles.

Deux mesures au moins doivent être analysées conjointement :

→ Le **taux de pauvreté**, appelé aussi « risque de pauvreté », ou « incidence de la pauvreté » : il s'agit de la part de la population qui n'atteint pas le seuil ;

→ « **L'intensité de la pauvreté** », c'est-à-dire l'écart par rapport au seuil, pour les individus situés sous le seuil.

Il est important de combiner ces deux approches pour analyser les situations et évaluer les effets des politiques : **les évolutions du taux de pauvreté doivent en effet être examinées conjointement aux variations de l'intensité de la pauvreté.** Par exemple, une réduction de la probabilité d'être pauvre (l'incidence de la pauvreté), qui résulterait d'actions ciblées uniquement sur la population se situant juste en dessous du seuil, pourrait s'accompagner d'une aggravation de l'intensité de la pauvreté. Inversement, améliorer le sort des plus pauvres n'aurait pas forcément d'impact sur l'incidence de la pauvreté en général.

D'autres indicateurs sont par ailleurs utiles pour appréhender le phénomène d'exclusion, notamment les indicateurs de persistance de la pauvreté et d'accès aux ressources fondamentales (logement, éducation, santé notamment).

Il serait donc illusoire d'espérer appréhender la pauvreté grâce à un indicateur unique, ou de tenter l'alchimie d'indicateurs synthétiques qui nuiraient à la lisibilité des phénomènes.

Ces préalables de méthode étant posés, **cette note examinera la question des indicateurs de la pauvreté tout d'abord sous son angle le mieux connu en France, à savoir la mesure des inégalités monétaires. Elle examinera ensuite les autres dimensions de la question, avant de présenter les approches combinées retenues aux plans national et européen, que le rapport d'un groupe de travail du CNIS² a récemment proposé de compléter.**

² « Niveaux de vie et inégalités sociales », Jacques Freyssinet, Pascal Chevalier, Michel Dollé, Rapport d'un groupe de travail du Conseil national de l'information statistique (CNIS) en date de mars 2007, disponible à l'adresse : http://www.cnis.fr/ind_doc.htm .

I. LA PAUVRETÉ MONÉTAIRE : UNE MESURE DES INÉGALITÉS

La pauvreté est principalement appréhendée en France d'un point de vue relatif, sous l'angle des inégalités. **Sont considérés comme « pauvres » les individus dont le niveau de vie est inférieur à 60 % du niveau de vie médian.**

Mais, la mesure des inégalités ne se réduit pas à celle du taux de pauvreté monétaire ; elle comporte d'autres aspects.

A. LA MESURE DES INÉGALITÉS

Les inégalités sont mesurées en France sur la base du concept de niveau de vie, qui se distingue des notions de revenu ou de pouvoir d'achat.

1. La mesure des niveaux de vie

Le niveau de vie d'un individu se calcule en rapportant le **revenu disponible** du ménage auquel il appartient au nombre **d'unités de consommation** de ce ménage. Le ménage est défini comme l'ensemble des personnes partageant le même logement. Tous les individus d'un ménage ont donc par définition le même niveau de vie.

a) Le revenu disponible

Le concept de revenu disponible, utilisé pour mesurer les niveaux de vie, est **distinct du concept de revenu disponible brut**, qui sert de base au calcul du pouvoir d'achat.

Le revenu disponible brut (RDB) est une grandeur macroéconomique mesurée dans le cadre de la comptabilité nationale. Il correspond à la masse des revenus perçus par l'ensemble des ménages, nets des impôts et cotisations qu'ils paient. L'évolution du pouvoir d'achat est mesurée en rapportant l'évolution du RDB à celle des prix³. Cette mesure peut différer de la perception que les ménages ont de leur niveau de vie⁴.

La notion de revenu disponible est, quant à elle, estimée au niveau micro-économique à partir de l'enquête « Revenus fiscaux » (ERF). Le revenu disponible d'un ménage est la somme de toutes les ressources des différentes personnes qui le composent : revenus d'activité (salaires nets, bénéfices, etc.), de remplacement (allocations chômage, retraites, etc.), revenus du patrimoine déclarés, et prestations reçues (allocations familiales,

³ Le déflateur utilisé pour calculer l'évolution du revenu disponible brut des ménages est l'indice des prix de la consommation finale des ménages, qui se distingue de l'indice des prix à la consommation (IPC), car il tient compte de l'autoconsommation, des avantages en nature et des loyers fictifs.

⁴ Voir: « L'évolution du pouvoir d'achat des ménages : mesure et perception », note de la Délégation du Sénat pour la planification (décembre 2006).

aides au logement, minima sociaux). De ce total sont déduits les impôts directs payés par le ménage ainsi que les prélèvements sociaux.

L'enquête « Revenus fiscaux »

L'enquête « Revenus fiscaux » (ERF) fournit une approche du revenu disponible monétaire des ménages enrichie des données de l'enquête Emploi. Elle se déroule en deux étapes :

- **La première consiste en un appariement statistique des fichiers fiscaux des revenus et du fichier de l'enquête Emploi en continu (EEC).** L'EEC est une enquête par sondage trimestriel. Elle se déroule tout au long de l'année. L'appariement consiste à retrouver les déclarations fiscales des individus interrogés dans le cadre de l'EEC qui représente environ 37.000 ménages. A cette fin, la Direction générale des impôts (DGI) transmet à l'INSEE un fichier contenant l'ensemble des éléments de taxation du foyer fiscal à l'impôt sur le revenu (déclaration n° 2042) ainsi qu'un fichier contenant l'ensemble des données relatives à la taxe d'habitation.

- **Dans un second temps, les informations sur les revenus non fournies par la source fiscale sont complétées par des estimations réalisées par l'INSEE.** Les revenus non imposables des ménages ne figurent pas dans les fichiers fiscaux. Ils sont estimés par l'INSEE sur barème ou par des simulations économétriques. Les revenus ainsi imputés sont les suivants :

→ **Les allocations familiales** de base ou sous condition de ressources : elles sont déterminées en fonction du nombre et de l'âge des enfants (ces données étant fournies par l'EEC) ;

→ **Les minima sociaux** : RMI, API, AAH, Minimum Vieillesse : leur estimation est imparfaite car leur perception dépend de paramètres complexes ;

→ **L'allocation logement** : estimée économétriquement en fonction des caractéristiques et du revenu des ménages.

L'ERF permet l'analyse des revenus suivant des critères sociodémographiques connus par l'enquête Emploi : catégorie socioprofessionnelle et âge des personnes composant le ménage, statut d'activité de ces personnes, taille du ménage. Elle précise également comment se cumulent les divers types de revenus (salaires, chômage, pensions, revenus agricoles, industriels, commerciaux, non commerciaux etc.) perçus par chaque membre du ménage.

Source : INSEE

b) Les unités de consommation (UC)

Le nombre d'UC d'un ménage diffère du nombre de personnes que comporte ce ménage, pour tenir compte des économies d'échelle qui existent pour certaines dépenses. L'échelle d'équivalence retenue est celle dite de l'OCDE modifiée⁵. Cette échelle attribue une unité de consommation au premier adulte du ménage, 0,5 pour chaque adulte supplémentaire, et 0,3 pour chaque enfant de moins de quatorze ans. Dans son rapport précité en date de

⁵ L'OCDE utilise dans ses travaux une échelle d'équivalence fondée sur la racine carrée du nombre d'individus du ménage. Cette échelle implique un accroissement des coûts pour chaque individu supplémentaire (de 41 % pour une personne, de 32 % pour deux personnes, de 27 % pour trois personnes) proche de ceux implicites à l'échelle dite de l'OCDE modifiée.

mars 2007, le groupe de travail du CNIS sur les niveaux de vie et les inégalités sociales reconnaissait le caractère partiellement conventionnel des échelles d'équivalence. Préconisant de mieux prendre en compte le caractère variable des économies d'échelle réalisées par le ménage (en fonction notamment de sa position dans la distribution des revenus et du type de famille considéré), il suggérait de calculer des variantes d'échelle et de tester la sensibilité des résultats à l'échelle retenue.

Dans son rapport sur la mesure du pouvoir d'achat des ménages⁶, la Commission Quinet s'est également interrogée sur la pertinence des valeurs retenues dans l'échelle de l'OCDE modifiée, notamment dans certaines situations particulières telles que les familles monoparentales ou les familles nombreuses de plus de trois enfants. En préconisant la publication d'un indicateur de pouvoir d'achat par unité de consommation, qui permettrait de tenir compte des évolutions démographiques et familiales dans l'évolution du pouvoir d'achat, la Commission Quinet a néanmoins souligné indirectement l'intérêt de l'utilisation d'une échelle d'équivalence.

2. La mesure des inégalités de distribution des niveaux de vie

a) Les inégalités en 2005

Le tableau suivant présente les principaux indicateurs d'inégalités :

Niveau de vie des individus et indicateurs d'inégalités (2005)

Premier décile (D1)*	776 €
Moyenne*	1.550 €
Médiane (D5)*	1.362 €
Neuvième décile (D9)*	2.448 €
Rapport interdécile (D9/D1)	3,15
Masse détenue par les 20 % les plus riches (en %)	36,7 %
Masse détenue par les 50 % les plus riches (en %)	68,1 %
Masse détenue par les 20 % les plus pauvres (en %)	9,6 %

* En moyenne par mois.

Champ : individus vivant dans des ménages en France Métropolitaine, dont le revenu déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source : enquête Revenus fiscaux 2005, Insee-DGI

Note : la médiane est le niveau de vie en dessous duquel se situe la moitié des individus. Le premier décile est le niveau de vie en dessous duquel se situent 10 % des individus. Le neuvième décile est le niveau de vie en dessous duquel se situent 90 % des individus.

⁶ Rapport de la Commission "Mesure du pouvoir d'achat des ménages", présidée par Alain Quinet, Inspecteur général des finances (février 2008), disponible à l'adresse : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000066/0000.pdf>.

Selon l'ERF, le **niveau de vie moyen** s'établit à **1.550 euros par mois** en 2005. Le **niveau de vie médian** s'élève à **1.362 euros par mois**, ce qui signifie que la moitié de la population a un niveau de vie inférieur à ce niveau.

Le niveau de vie moyen est supérieur au niveau de vie médian, ce qui dénote une concentration des revenus vers le haut de l'échelle de distribution, résultant du fait que les revenus sont bornés vers le bas de distribution (salaire minimum, minima sociaux), alors qu'ils ne sont pas bornés vers le haut, avec des revenus qui peuvent être très élevés, ce qui relève la moyenne mais pas la médiane.

Les inégalités de revenus se lisent ainsi :

- les 10 % d'individus les plus aisés ont un niveau de vie au moins **3,15** fois plus élevé que les 10 % d'individus les plus pauvres (il s'agit du **rapport interdécile**) ;

- les 20 % des individus aux niveaux de vie les plus faibles perçoivent 9,6 % de la masse des revenus par équivalent adulte ; les 20 % des individus les plus aisés 36,7 %.

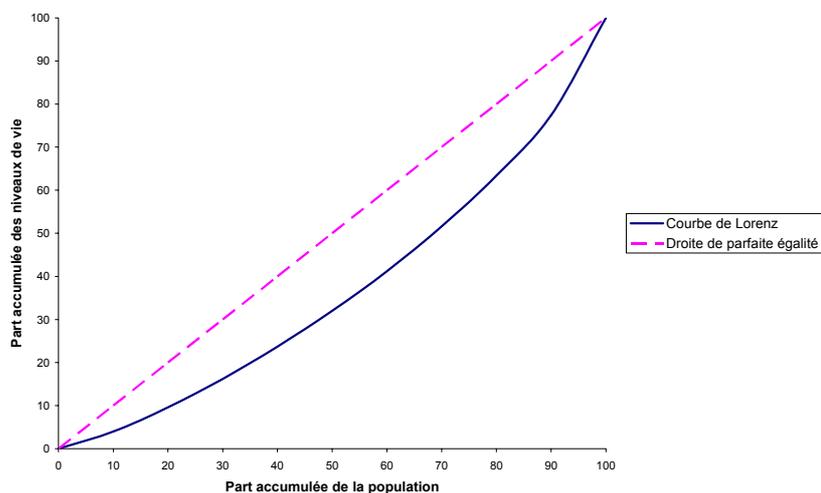
Les niveaux de vie sont moins dispersés que les revenus disponibles des ménages, car le nombre moyen d'unités de consommation est plus important dans les ménages bénéficiant d'un revenu disponible élevé.

Le niveau de vie moyen augmente avec l'âge jusqu'à 65 ans. Parmi les ménages dont la personne de référence a moins de 65 ans, les personnes vivant seules ou dans une famille monoparentale ont en moyenne des niveaux de vie plus faibles (respectivement 1.430 euros et 1.170 euros par mois). Le niveau de vie des couples est en moyenne d'autant plus faible que le nombre d'enfants est plus élevé.

L'indice de Gini est stable à 0,27. Étant par nature synthétique, cet indice ne donne pas d'indication sur les évolutions relatives au sein des diverses catégories de population.

Les indicateurs synthétiques d'inégalités de Gini, Theil et Atkinson

La courbe de Lorenz de distribution des niveaux de vie (France, 2004)

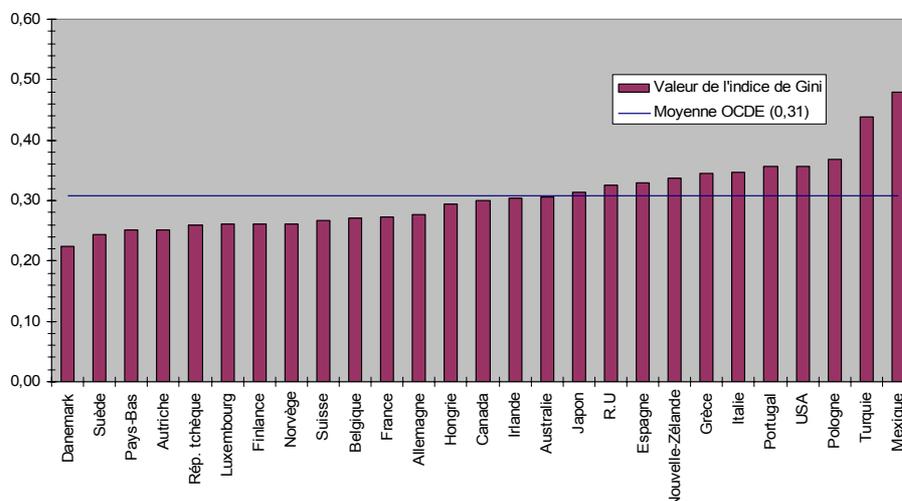


Note de lecture : La courbe de Lorenz représente la répartition des niveaux de vie entre déciles de la population. Ainsi par exemple en France, le premier décile de la population (c'est-à-dire les 10 % les moins riches) perçoit 4 % de la masse totale des niveaux de vie. Le deuxième décile perçoit 5,6 % du total (le premier quintile - les 20 % les moins riches - détient donc 9,6 % du total), etc. La bissectrice correspond à ce que serait une répartition parfaitement égalitaire. **Plus la courbe est éloignée de la diagonale, plus l'inégalité constatée des revenus est prononcée.**

L'indice de Gini vise à résumer la courbe de Lorenz. Il est représenté graphiquement par la surface entre la courbe de Lorenz et la première bissectrice (droite de parfaite égalité de distribution des revenus). Il est compris entre 0 (situation d'égalité parfaite correspondant à la première bissectrice) et 1 (situation la plus inégalitaire, où l'ensemble des revenus serait détenu par un seul individu).

L'indice de Gini est estimé **en France à 0,27. Il a peu évolué récemment** et place la France dans une **position plutôt favorable, par rapport à celle de ses principaux partenaires de l'OCDE dont l'indice de Gini moyen est évalué à 0,31 (cf. graphique ci-après).**

Le coefficient de Gini de concentration des revenus dans 27 pays de l'OCDE



Source : Michael Förster et Marco Mira d'Ercole (OCDE, 2005)

Pour mémoire, il existe d'autres indicateurs synthétiques des inégalités. **L'indice de Theil**⁷ s'inspire de la mesure de l'entropie, c'est-à-dire qu'il mesure l'écart entre une distribution égalitaire uniforme et la distribution constatée. Plus une suite est désordonnée, plus son entropie est grande. Ici, plus les revenus sont dispersés, plus l'indice de Theil est élevé. Cet indice a la propriété remarquable de pouvoir être décomposé, c'est-à-dire qu'il peut s'additionner pour différents sous-groupes ou régions d'un pays.

L'indice d'Atkinson traduit l'aversion de la population pour l'inégalité. Un indice d'Atkinson valant x % signifie que la population accepterait de perdre x % de son revenu actuel pour que la distribution devienne égalitaire. Cet indice dépend d'un paramètre d'aversion pour l'inégalité. L'avantage de cet indicateur est de faire apparaître clairement la mesure retenue comme dérivant d'un choix qu'il faut justifier (celui du paramètre).

b) L'évolution des inégalités

Entre 1996 et 2005, les inégalités de revenus ont légèrement reculé. Le rapport interdécile est passé de 3,35 en 1996 à 3,15 en 2005. **Depuis 2003, on observe une stagnation du rapport interdécile.**

Évolution du rapport interdécile (D9/D1)

	1996	1998	2000	2002	2002 rétrapolé	2003	2004	2005
D9/D1	3,35	3,26	3,27	3,20	3,21	3,17	3,14	3,15

Source : INSEE-DGI, ERF. D1 désigne la limite supérieure du plus bas décile de niveau de vie ; D9 la limite inférieure du décile supérieur.

⁷ Henri Theil, *Economics and information theory* (1967)

Le mouvement de baisse des inégalités s'est interrompu : alors que le niveau de vie des 10 % les plus modestes a augmenté de 3,3 % en moyenne par an entre 1996 et 2002, il a stagné ensuite entre 2002 et 2005. Le niveau de vie des 5 % les plus aisés, qui avait augmenté de 2,4 % par an sur la première période, a continué à augmenter mais dans une moindre mesure (de 1 % par an) au cours de la seconde période⁸.

Cette stagnation récente des inégalités se traduit par une stagnation de la pauvreté. Moyennant le choix d'un seuil, la mesure des inégalités débouche en effet sur une mesure de la pauvreté.

B. LA MESURE DE LA PAUVRETÉ

L'indicateur d'**incidence** de la pauvreté (le taux de pauvreté monétaire) doit être complété par des données concernant son **intensité** et sa **persistance**.

1. La pauvreté monétaire

Le ralentissement du mouvement de baisse des inégalités sur la période récente se traduit par une **stagnation de la pauvreté relative**. L'évolution est plus favorable si l'on considère l'**indicateur semi-absolu de pauvreté « ancré dans le temps »**. Cet indicateur est toutefois **critiquable**.

a) Le seuil de pauvreté

Le seuil de pauvreté à 60 % de la médiane des niveaux de vie a été adopté par souci d'harmonisation avec nos partenaires européens, à la suite du Conseil européen de Laeken (décembre 2001) qui a approuvé une série d'indicateurs de pauvreté et d'exclusion sociale (cf *infra*). Ce seuil remplace celui de 50 % auparavant utilisé par l'INSEE.

Le choix de la médiane, de préférence à la moyenne, exprime le fait qu'être pauvre, c'est avant tout être à l'écart du mode de vie courant, puisque le niveau de vie médian est celui au-dessous duquel se situent 50 % des individus. La médiane est préférée à la moyenne pour deux raisons :

- d'une part, **elle n'est pas tirée artificiellement vers le haut par les niveaux de vie très élevés d'un très petit nombre d'individus** ;

- d'autre part, elle n'est **pas affectée par l'incertitude qui entoure la mesure des valeurs extrêmes**.

⁸ Il s'agit des évolutions moyennes des niveaux de vie respectivement du premier décile et du dernier vingtile. Ce ne sont évidemment pas les mêmes individus que l'on retrouve dans ces catégories en 1996, 2002 et 2005, du fait notamment de l'évolution des revenus des personnes au cours du cycle de vie.

Le seuil de pauvreté à 60 % de la médiane est de 817 euros en France en 2005. **Ceci signifie qu'un individu est pauvre si son niveau de vie est inférieur à 817 euros mensuels, ce qui correspond, en termes de revenu disponible par ménage, à :**

- **817 euros** par mois **pour une personne seule** (UC = 1) ;
- **1.226 euros** par mois **pour un couple** (UC = 1,5) ;
- **1.471 euros** par mois **pour un couple avec un enfant** de moins de 14 ans (UC = 1,8).

Il faut ajouter ensuite au revenu disponible du ménage 245 euros par enfant de moins de 14 ans et 409 euros par personne de plus de 14 ans, pour déterminer si les individus qui composent le ménage sont ou non en situation de pauvreté.

Le seuil à 50 % de la médiane (égal à 681 euros en 2005), qui était anciennement le seuil de référence au niveau national, est encore utilisé, tant par l'INSEE que par l'Observatoire national de la pauvreté⁹ (ONPES), ainsi qu'au plan international, notamment dans le cadre de travaux de l'OCDE.

L'évolution du niveau des seuils à 60 % et à 50 % dépend de l'évolution des niveaux de vie médians. **L'approche dite « ancrée dans le temps » fait au contraire varier les seuils uniquement en fonction de l'inflation** (cf. *infra*). Dans le premier cas, la pauvreté est appréciée de façon plus dynamique que dans le second cas, où le seuil est mobile en fonction de l'inflation mais fixe au regard d'éventuelles modifications de la répartition des revenus.

⁹L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) a été créé par la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre l'exclusion. Il a pour vocation de rassembler, d'analyser et de diffuser les données relatives à la pauvreté, et de faire réaliser des travaux d'étude en lien étroit avec le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE).

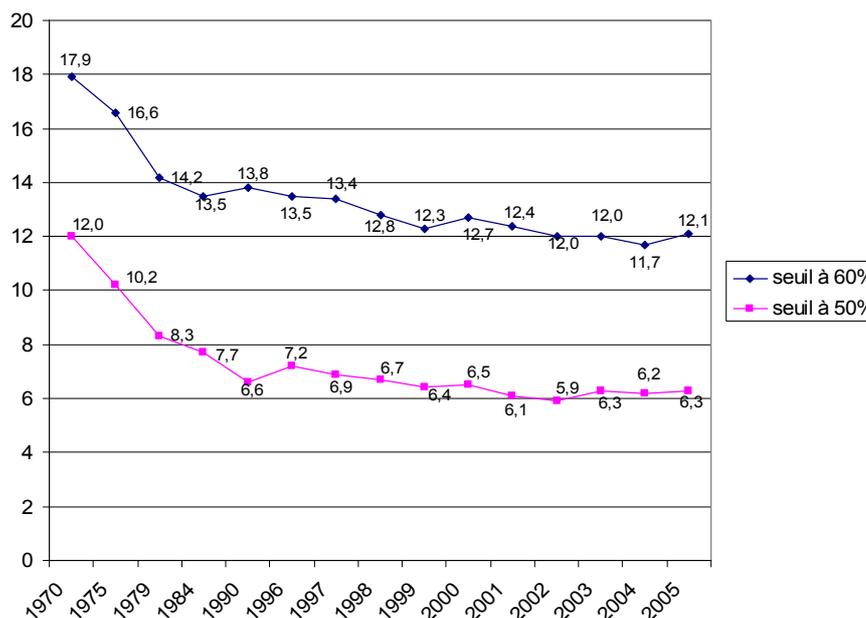
Seuils de pauvreté (en euros)

		2002 rétropolée*	2003	2004	2005
En euros constants 2005	Seuil à 60 %	805	805	803	817
	Seuil à 50 %	671	671	669	681
En euros courants	Seuil à 60 %	758	774	788	817
	Seuil à 50 %	632	645	657	681
<p>* L'ERF 2002 rétropolée correspond au début d'une nouvelle série de statistiques sur les revenus, s'appuyant sur les résultats annuels du recensement de la population. Cette nouvelle série prend par ailleurs en compte les revenus soumis à prélèvements libératoires. Champ : individus des ménages dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante. Source : enquêtes revenus fiscaux, Insee-DGI</p>					

b) Les taux de pauvreté

En 2005, 12,1 % de la population ont un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté à 60 % de la médiane. Ce taux est de 6,3 % au regard du seuil à 50 % de la médiane.

L'évolution des taux de pauvreté en France depuis 1970 (en %)



Note : à partir de 2002, les données correspondent à une nouvelle série de statistiques sur les revenus, s'appuyant sur les résultats annuels du recensement de la population. Cette nouvelle série prend par ailleurs en compte les revenus soumis à prélèvements libératoires.

Champ : individus des ménages dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source : enquêtes revenus fiscaux, Insee-DGI

Après une forte baisse des taux de pauvreté entre 1970 et 1990, le mouvement s'est ralenti. La tendance à la baisse est néanmoins demeurée nette au cours de la période 1996-2002, en conséquence d'une conjoncture et d'une évolution de l'emploi favorables. Un ressaut du taux de pauvreté est toutefois observable en 2000, malgré un taux de croissance du PIB en volume de 3,9 % à cette date, ce qui souligne l'absence de corrélation systématique entre croissance économique et baisse de la pauvreté relative.

Sur la période 2002-2005, on observe une quasi-stagnation de la pauvreté.

Il faut toutefois conserver à l'esprit que la marge d'incertitude dans la mesure des taux de pauvreté est de 0,5 point pour le seuil à 60 % et de 0,4 point pour le seuil à 50 %. **Les évolutions constatées en 2005 sont donc considérées par les statisticiens comme non significatives.**

La source fiscale (ERF) permet des décompositions selon le statut d'activité ou type de ménages. A long terme, **le profil sociodémographique de la pauvreté s'est modifié** : touchant autrefois principalement le monde agricole et les retraités, celle-ci pèse désormais davantage sur les ouvriers et sur les jeunes. **Le chômage et l'instabilité des trajectoires familiales sont des facteurs importants de ce phénomène.**

Taux de pauvreté (au seuil de 60 %) – Année 2005 (en %)

Selon le statut d'activité

Actif occupé	6,8
Chômeur	34
Étudiants de 18 ans ou plus	17,2
Inactifs de 18 à 64 ans	24,2
Retraités / inactifs 65 ans et +	8,9
Enfants de moins de 18 ans	15,5
Ensemble de la population	12,1

Selon le type de ménage

couple sans enfant	7,2
couple avec un enfant	8,2
couple avec deux enfants	8,3
couple avec trois enfants ou +	18,2
famille monoparentale	24,6
personne seule	16,0
Ensemble de la population	12,1

Champ : individus appartenant à des ménages dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est ni étudiante ni militaire du contingent

Le gouvernement a récemment souhaité s'affranchir de ce type de mesure purement relative de la pauvreté. Il a choisi de mesurer les résultats des politiques menées à l'aune d'un autre indicateur, le **taux de pauvreté ancré dans le temps**. Celui-ci est calculé en prenant comme seuil de pauvreté celui d'une année précédente augmenté de la seule inflation. Il est considéré comme semi absolu, puisque le seuil, déterminé de façon relative pour une année, reste ensuite constant en termes réels d'une année sur l'autre. Ainsi, par exemple, en 2005, le taux de pauvreté (au seuil à 60 %) ancré en 2004 est de 11,4 % (au lieu de 12,1 % en termes purement relatifs).

L'objectif de réduction de la pauvreté d'un tiers en cinq ans, énoncé dans le cadre de l'« engagement national » mis en œuvre par le Haut-Commissaire aux Solidarités actives, se fonde sur cette mesure de la pauvreté « ancrée dans le temps ». Il s'agit de ramener le taux de pauvreté, calculé avec le seuil de 2005 augmenté de l'inflation, **de 12,1 % au début du quinquennat à 8 % en 2010**. Cette mesure est présentée comme plus appropriée que la mesure de la pauvreté par le suivi du taux de pauvreté d'une part, parce qu'elle rendrait mieux compte de l'impact des politiques publiques et, d'autre part, car elle traduirait plus directement le sentiment des personnes qui, à court terme, verraient leur niveau de vie fluctuer en fonction du coût de la vie plutôt qu'en fonction de leur place dans l'échelle sociale.

Dans les faits, la pauvreté sera ainsi évaluée en fonction d'un seuil historiquement figé, réestimé en fonction de l'inflation, mais ne tenant pas compte de l'augmentation continue des niveaux de vie résultant de la croissance du PIB en volume. Or dans un contexte non récessif, **la diminution des taux de pauvreté ancrés dans le temps est une tendance prévisible, liée**

à l'augmentation des revenus et indépendante de tout effort de réduction de la pauvreté. Un bref retour sur le passé le confirme :

- entre 2000 et 2005, le taux de pauvreté ancré dans le temps (2000) est passé de 12,7 % à 9,7 %, soit une diminution d'environ un quart ; cette diminution ralentit toutefois nettement au cours des trois dernières années.

- entre 1997 et 2000, le taux de pauvreté ancré dans le temps (1997) est passé de 13,4 % à 10,2 %, soit une diminution d'environ un quart, mais sur trois ans.

La cible visée par le gouvernement implique une accélération du rythme de réduction de la pauvreté, compte tenu de l'essoufflement observé au cours des dernières années. L'objectif consiste à revenir à une tendance observée antérieurement.

c) L'impact des politiques de redistribution

L'approche par les niveaux de vie ne permet pas de mesurer l'impact des politiques de redistribution sur la pauvreté monétaire dans un pays donné. Les revenus disponibles sont en effet pris en compte après transferts sociaux. **Or il est utile de tenter d'évaluer le degré d'inégalité d'une économie, avant intervention des politiques publiques de redistribution.** En Europe, ce type d'approche révèle un tableau contrasté, reflet de la diversité des systèmes économiques, sociaux et fiscaux du continent.

Dans l'Union européenne, les transferts sociaux réduisent la proportion de personnes exposées à la pauvreté de 38 % en moyenne (UE 25) Ce chiffre est de 32 % dans la zone euro. La réduction de la pauvreté varie de 20 % ou moins en Grèce, Italie, Espagne, à plus de 60 % en Danemark, Suède, Finlande et République tchèque.

En France, la réduction est estimée à 46 %.

Taux de pauvreté monétaire avant et après transferts sociaux¹⁰ (2003 ou 2004)

Pays	Taux de pauvreté (seuil de 60 %)		Impact
	Avant transferts (%)	Après transferts (%)	
Danemark	31	11	65%
Suède	30	11	63%
Finlande	29	11	62%
République tchèque	21	8	62%
Luxembourg	22	11	50%
Belgique	28	15	46%
France	26	14	46%
Pologne	31	17	45%
Royaume-Uni	29	18	38%
Allemagne	24	16	33%
Slovaquie	28	21	25%
Espagne	25	20	20%
Italie	23	19	17%
Grèce	23	20	13%

Source : Eurostat (SILC)

Lecture : les transferts sociaux permettent de diminuer le taux de pauvreté de 46 % en France, passant de 26 % à 14 %.

Le taux de pauvreté avant transferts est ici défini comme la **proportion de personnes dont le revenu disponible équivalent, avant transferts sociaux, se situe en dessous du seuil de risque de pauvreté**, fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian national (après transferts sociaux). Les pensions de retraite et de réversion sont considérées comme revenus d'origine et non pas comme des transferts sociaux.

Ces travaux ne reflètent pas l'impact des transferts fiscaux, puisque les revenus avant transferts sont nets d'impôts, mais seulement celui des prestations sociales. **Par ailleurs, ils ne donnent pas d'indication quant à l'effet des transferts sociaux sur l'intensité de la pauvreté¹¹.**

D'autres travaux ont été menés à l'échelle de l'OCDE pour évaluer les **effets des impôts et transferts** sur les taux de pauvreté relative¹². Ces travaux montrent que **les effets combinés des impôts et transferts sociaux permettent de faire sortir de la pauvreté plus de la moitié de la population à risque¹³ (en moyenne dans l'OCDE).**

¹⁰ Les pensions de retraite sont comptées comme revenu avant transferts et non comme transferts sociaux.

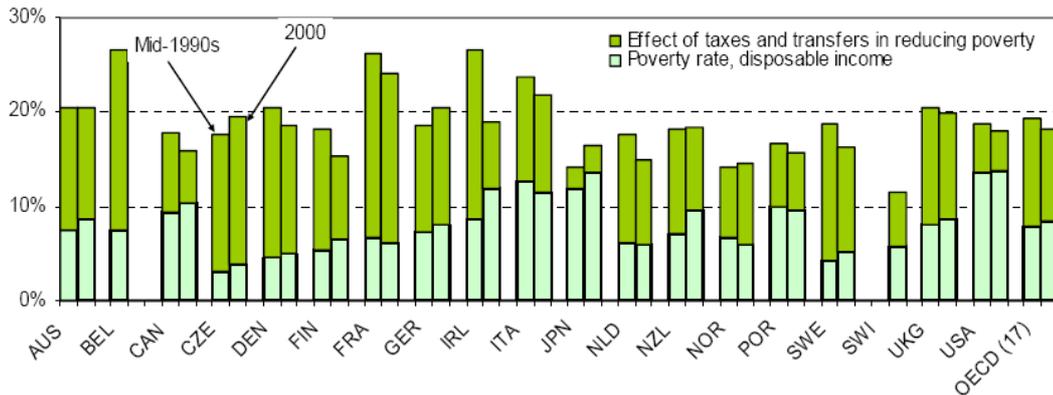
¹⁰ Cet effet est néanmoins évalué dans : DREES « Pauvreté et transferts sociaux en Europe », Marc Cohen-Solal et Christian Loisy (n° 18 – juillet 2001).

¹² Michael Förster et Marco Mira d'Ercole, « Income distribution and poverty in OECD countries in the second half of the 1990s », OECD Social, employment and migration working papers n° 22 (2005).

¹³ La « population à risque » est ici définie comme la population pauvre avant impôts et transferts.

Cet effet varie d'environ un quart de la population située sous le seuil de pauvreté avant impôts et transferts (États-Unis) à plus des deux tiers de cette population (Danemark, France). Cet effet a toutefois décliné au cours de la seconde moitié des années 1990 dans la plupart des pays de l'OCDE.

Les effets des impôts et transferts sur la pauvreté monétaire relative



□ Taux de pauvreté calculé à partir du revenu disponible

■ Effet des impôts et transferts en termes de réduction de la pauvreté

Note de lecture : la partie claire de la barre représente le taux de pauvreté relatif calculé à partir du revenu disponible (après impôts et transferts), avec un seuil fixé à 50 % du revenu médian national. La partie foncée représente l'impact des politiques de redistribution, c'est-à-dire la différence entre le taux de pauvreté qui résulterait du marché, et celui calculé après impôts et transferts. En France par exemple les impôts et transferts réduisent la pauvreté d'environ 3/4.

Source : Förster et Mira d'Ercole (OCDE, 2005)

2. Intensité et persistance de la pauvreté monétaire

a) L'intensité de la pauvreté monétaire

L'évolution des taux de pauvreté monétaire doit être analysée parallèlement à celle de l'intensité de la pauvreté monétaire, c'est-à-dire au regard de la distribution des revenus à l'intérieur de la catégorie des individus considérés comme « pauvres ». La pauvreté recouvre vraisemblablement des réalités très différentes selon que les individus considérés ont un niveau de vie plus ou moins proche du seuil.

Les indicateurs d'intensité de la pauvreté mesurent l'écart entre le revenu médian (ou moyen) des ménages pauvres et le seuil de pauvreté à 60% de la médiane.

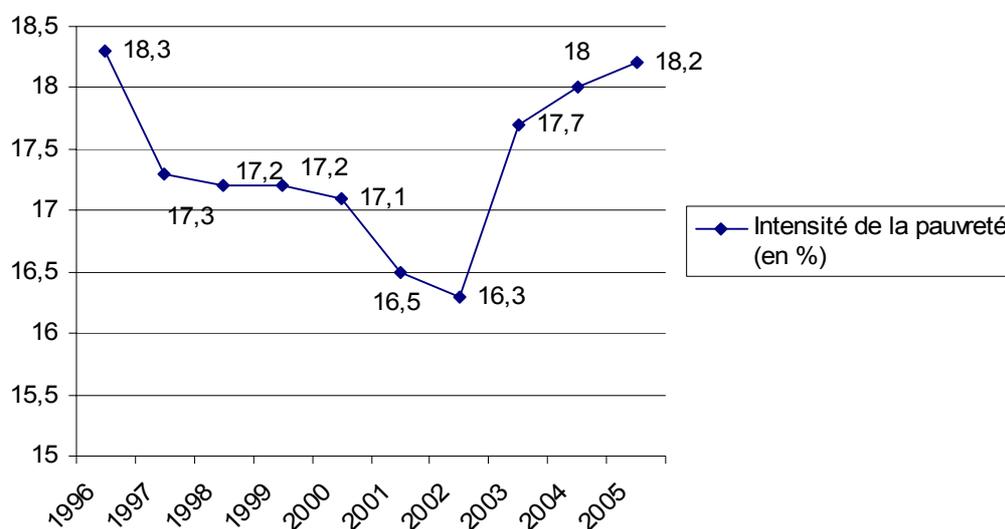
Il est exprimé en pourcentage du seuil de pauvreté. Plus ce chiffre est élevé, plus le revenu médian (ou moyen) des personnes pauvres est éloigné du seuil de pauvreté. L'indicateur privilégié par l'ONPES est l'intensité en termes

d'écart relatif au revenu médian des personnes pauvres, cet indicateur figurant également au nombre des indicateurs centraux européens (cf. *infra*).

Le graphe ci-dessous montre **qu'après une diminution régulière de l'intensité de la pauvreté entre 1996 et 2002, celle-ci est significativement remontée, notamment en 2003**. L'intensité de la pauvreté a quasiment rejoint en 2005 son niveau de 1996.

Ceci signifie qu'entre 1996 et 2002, le niveau de vie médian de la population pauvre s'est rapproché du seuil de pauvreté à 60 % : l'écart était d'environ 16 % en 2002, contre 18 % en 1996. Sur la période 2002-2005, cet écart tend à revenir à 18 %.

L'évolution de l'intensité de la pauvreté depuis 1996 (en %)



Note : une rupture de série s'est produite en 2002 (cf. *supra*).

L'intensité de la pauvreté mesure l'écart entre le seuil de pauvreté et le niveau de vie médian des personnes pauvres, en pourcentage du seuil de pauvreté.

Champ : individus appartenant à des ménages dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est ni étudiante ni militaire du contingent.

La faible croissance du PIB en volume depuis 2001 s'est donc accompagnée d'une stagnation du taux de pauvreté (cf. *supra*) et d'une augmentation de son intensité. Cette tendance n'a pas été modifiée par l'amélioration de la conjoncture en 2004 (avec une croissance du PIB de +2,5 %). Elle s'est confirmée en 2005, année qui voit tant le taux que l'intensité de la pauvreté stagner, dans le contexte d'une croissance économique à 1,7 %.

b) La persistance de la pauvreté monétaire

Le phénomène de pauvreté est d'autant plus pénalisant qu'il s'inscrit dans la durée, engendrant des processus cumulatifs d'exclusion. Il est utile de savoir si la pauvreté est un phénomène **transitoire** ou au contraire un phénomène **structurel**, car ces diagnostics appellent des politiques distinctes.

L'indicateur de persistance de la pauvreté permet de connaître la part des individus ayant un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté pendant plusieurs années, par exemple (par convention au niveau européen) pendant l'année courante et deux des trois années précédentes. L'emploi d'un tel indicateur est recommandé tant au niveau national, par le groupe de travail du CNIS sur les niveaux de vie et les inégalités sociales, qu'à l'échelle européenne, dans le cadre des « indicateurs de Laeken » (cf. *infra*).

Toutefois, **l'indicateur de persistance de la pauvreté n'est pas à ce jour calculable en France.** Il nécessite un suivi longitudinal des personnes pauvres sur au moins quatre années. Or un tel suivi a été interrompu suite à la suppression du panel communautaire des ménages, utilisé de 1994 à 2001 par Eurostat. De 1997 à 2000, le taux de persistance de la pauvreté était estimé en France entre 8 % (en 1998) et 9 % (en 1997, 1999 et 2000).

Ce panel a été remplacé par les **Statistiques communautaires sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC)**, projet qui a démarré en 2003 suite à un règlement cadre du Parlement européen et du Conseil (n° 1177/2003). En conséquence, l'INSEE a mis en place en 2004 un panel, dans le cadre d'enquêtes dites SRCV (statistiques sur les ressources et les conditions de vie des ménages). Le panel sur les ressources et conditions de vie, partie française du système de statistiques communautaires (SILC), compte environ 12.000 ménages interrogés sur leur revenu, leur situation financière et leurs conditions de vie. Ce dispositif complète les anciennes enquêtes permanentes sur les conditions de vie (1996-2004), qui n'étaient pas panélistées.

Les résultats obtenus dans le cadre des enquêtes SILC n'étant pas comparables à ceux de l'ancien panel européen, **on ne dispose pas pour le moment d'un recul suffisant pour calculer la persistance de la pauvreté. Cette lacune sera comblée en 2008**, lorsque les données de quatre années (2004-2007) auront été collectées dans le cadre du nouveau dispositif.

II. LA PAUVRETÉ MONÉTAIRE : UNE APPROCHE À COMPLÉTER

A. LES LIMITES ET VARIANTES

1. Les limites

La mesure de la pauvreté par le revenu, qui traduit de nécessaires choix conceptuels, est contrainte par l'imperfection des sources.

a) Des sources statistiques incomplètes

L'approche monétaire des inégalités se fonde sur l'enquête « revenus fiscaux » (ERF), qui est imparfaite, ce qui explique des divergences avec les résultats obtenus en comptabilité nationale. Cette source est toutefois en cours d'amélioration.

→ En premier lieu, le champ couvert par l'ERF est celui des ménages.

Ce champ présente deux inconvénients :

• d'une part, **il suppose admis que les revenus sont également répartis au sein des ménages**, et que **le logement constitue bien le critère pertinent d'« unité de vie »**. Pour vérifier la robustesse de ces hypothèses, le CNIS a suggéré, dans son rapport précité, de mettre en place une enquête visant à rendre compte :

- des disparités des situations individuelles au sein des ménages
- et de l'impact des liens familiaux hors ménages.

• d'autre part, ce champ d'enquête exclut les personnes ne disposant pas d'un logement (cf. *infra*), ainsi que celles hébergées en collectivité ou dans des formes particulières de logement. **Elle exclut notamment les personnes hébergées en institution, ainsi que les personnes sans domicile**. Le champ de l'ERF est ainsi estimé à **98 % de la population de métropole**.

→ En deuxième lieu, l'ERF appréhende mal les revenus du patrimoine, et en particulier du patrimoine financier.

Les revenus sont en effet appréhendés au travers des déclarations fiscales. Y échappent notamment les revenus issus des produits exonérés d'impôt (livrets d'épargne, plans d'épargne en actions). Ceux soumis au prélèvement libératoire ne sont pris en compte que depuis 2002. D'après des estimations réalisées par l'INSEE en 2001, **l'ERF collectait alors entre 12 % et 23 % des revenus des valeurs mobilières** enregistrés par la Comptabilité nationale. La couverture était meilleure mais n'atteignait que **47 % pour les revenus des patrimoines immobiliers**.

Des informations détaillées sur les revenus du patrimoine existent toutefois, grâce aux enquêtes patrimoine de l'INSEE, réalisées environ tous les six ans depuis 1986. Des travaux¹⁴ ont été menés afin d'introduire les revenus du patrimoine dans l'enquête ERF en 2003, à partir des données recueillies dans le cadre de l'enquête patrimoine 2004. Puisque les revenus du patrimoine sont plus concentrés que les revenus d'activité, **leur prise en compte dans les niveaux de vie accroît logiquement les inégalités** et, dans une moindre mesure, le taux de pauvreté. L'ajout des revenus du patrimoine absents de la déclaration fiscale accroît le niveau de vie de 3 % pour les individus du premier décile de niveau de vie contre 9,8 % pour le dernier décile. **Le rapport interdécile augmente de 3,19 à 3,34 et le taux de pauvreté (seuil à 60 %) passe à 12,7 %¹⁵ (contre 12 %).**

Une amélioration de la prise en compte des revenus du patrimoine doit intervenir lors de la prochaine ERF, à paraître fin 2008 (données 2006). **Cette évolution devrait avoir un impact non seulement sur le taux de pauvreté, mais aussi sur les caractéristiques de la population pauvre.** Les revenus du patrimoine s'accroissent en effet avec l'âge. En outre, ils sont concentrés chez les travailleurs indépendants et les cadres, et bénéficient plus particulièrement aux individus ayant les revenus hors patrimoine les plus élevés.

→ En troisième lieu, le montant des prestations familiales, minima sociaux et allocations logement est estimé dans l'ERF à partir de barèmes et de simulations économétriques.

Leur prise en compte sur des bases réelles nécessite un **appariement** des fichiers des organismes dispensateurs de prestations sociales avec les déclarations fiscales prises en compte dans l'ERF. Le principe de l'appariement consiste à essayer de retrouver les prestations perçues par les individus des ménages de l'enquête Emploi (dont l'ERF identifie déjà les déclarations fiscales). Ce travail est en cours de réalisation.

¹⁴ « Imputation de revenus du patrimoine dans l'enquête revenus fiscaux : travaux menés pour l'année 2003 à partir de l'enquête Patrimoine », Alexandre Baclet (INSEE), in rapport précité du CNIS (annexe n° 6)

¹⁵ Cette estimation est réalisée par imputation aux ménages de l'ERF de revenus du patrimoine simulés économétriquement à partir de l'enquête Patrimoine. Les résultats obtenus sont ensuite recalés sur le patrimoine de la comptabilité nationale. Ce recalage est réalisé en multipliant les revenus du patrimoine simulés par le coefficient qui permet de retrouver une masse imputée égale à la masse équivalente de la comptabilité nationale, à taux de détention inchangé. Ainsi les détenteurs voient le montant qu'ils détiennent modifié de manière uniforme, alors qu'on peut légitimement supposer que la sous-estimation est d'autant plus forte que les montants de patrimoine sont élevés.

Par ailleurs, **l'allocation personnalisée pour l'autonomie (APA), destinée aux personnes âgées dépendantes¹⁶ n'est pas prise en compte par l'ERF**, ce qui constitue une lacune importante.

Prestations prises en compte par l'ERF

L'ERF évalue les niveaux de vie à partir des données fiscales, transmises par la DGI, et d'estimations des montants de prestations sociales.

Les prestations estimées sont les suivantes :

- Allocations familiales
- Complément familial
- APE (allocation parentale d'éducation) / APJE (allocation pour jeune enfant) / PAJE (prestation d'accueil du jeune enfant, à compter du 1^{er} janvier 2004)
- AES (Allocation d'éducation spéciale)
- ASF (allocation de soutien familial)
- ARS (allocation de rentrée scolaire)
- Minimum vieillesse
- AAH et Complément AAH (allocation adulte handicapé)
- API (allocation parent isolé)
- RMI (revenu minimum d'insertion)
- AL (allocations logement)

Par ailleurs, la prime pour l'emploi est prise en compte.

Source : INSEE

→ Plus largement se pose la question de l'augmentation de la taille de l'échantillon ERF, qui compte actuellement environ 40.000 ménages.

Une telle évolution aurait un double intérêt :

- d'une part, combinée au recours croissant à des données détenues par les prestataires sociaux, elle permettrait de mieux évaluer les niveaux de vie à l'échelon local ;

- d'autre part, elle permettrait de remonter jusqu'aux causes au moins apparentes, ou directes, du phénomène de pauvreté. L'impact du chômage et celui des politiques de redistribution pourraient être mieux appréhendés.

¹⁶Allocation créée par la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie

b) Des limites conceptuelles

→ La définition du revenu

Le choix de mesurer la pauvreté par rapport au revenu, plutôt que par rapport à la consommation ou aux conditions de vie, résulte de deux considérations :

- en premier lieu, il s'agit de **se situer du côté des « causes »** plutôt que des conséquences du phénomène de pauvreté, c'est-à-dire d'appréhender le bien-être en termes de capacités (ce qui permet d'éviter la confusion entre pauvreté et ascèse choisie) ;

- en second lieu, il s'agit de **remédier aux difficultés de l'observation statistique** en mesurant un aspect résumant apparemment tous les autres, plutôt que d'évaluer conjointement toutes les conséquences résultant, en aval, de la situation de pauvreté.

Ce choix du revenu, s'il procède d'une volonté de simplification, soulève néanmoins des **problèmes de méthode**.

Mesurer la pauvreté en termes monétaires implique l'adoption d'une définition du revenu, ce qui pose des problèmes théoriques. Dans un pays donné, **la notion de revenu est pour beaucoup tributaire du système fiscal**, ce qui peut poser des problèmes de comparabilité internationale.

Plus généralement, la question se pose de **délimiter correctement le revenu monétaire** d'un ménage. Faut-il ne déduire que les impôts directement prélevés sur les revenus, ou faudrait-il prendre en compte la fiscalité de façon plus globale et déduire notamment les impôts indirects et les taxes locales ? Faut-il déduire du revenu les dépenses qui lui sont associées, tels que frais de transport, de gardes d'enfants, ou d'assurances obligatoires, susceptibles d'amputer de façon significative le salaire perçu, notamment le second salaire perçu dans un ménage ? Comment distinguer les frais contraints et ceux qui résultent de choix individuels, par exemple en ce qui concerne le logement ?

S'agissant par exemple des **impôts indirects** (TVA, droits d'accise, TIPP), on peut arguer que leur paiement n'est pour partie pas contraint, puisqu'il résulte de choix de consommation qui n'ont pas à entrer en compte dans le calcul des niveaux de vie. Néanmoins, il ne faut pas perdre de vue **l'effet anti-redistributif relativement élevé de la fiscalité indirecte**. La prise en compte de la fiscalité indirecte accroît le coefficient de Gini de 1,3 point, de 0,274 avant à 0,287 après¹⁷.

Plus largement, se pose la question de l'élargissement de la notion de revenu aux **ressources non monétaires** qui participent également au bien-être. Parmi ces ressources non monétaires figurent notamment :

¹⁷ *L'impact redistributif des impôts indirects en France, Gérard Forgeot et Christophe Starzec, Economie publique n°13 – 2003/2.*

- les **services collectifs** gratuits ou à prix bonifiés, notamment dans les domaines de l'éducation ou de la santé (avec ici un effet contraire à celui qui pourrait résulter de la prise en compte de la fiscalité indirecte, en raison du caractère redistributif de ces services) ;

- le service de logement que s'offrent à eux-mêmes les propriétaires-occupants, mesurable grâce à la notion de « **loyer fictif** » ;

- plus généralement, la valeur de la **production domestique**, notamment celle du travail accompli par un conjoint non-occupé, la valeur du temps libre, l'insertion dans un réseau de relations, etc.

→ *La fixation d'un seuil*

Au-delà de cette question de définition du revenu, la fixation d'un seuil de pauvreté est également problématique. Le seuil de 60 % de la médiane des niveaux de vie est un seuil conventionnel, « *un point arbitraire de la distribution statistique* »¹⁸. Il est arbitraire car on ne peut identifier un seuil traduisant une rupture nette, en deçà duquel l'engrenage qui conduit à la pauvreté apparaîtrait très clairement.

Le choix d'un **seuil relatif** signifie que **ce n'est pas le niveau du revenu qui est l'aspect le plus essentiel, mais sa place au sein de la distribution.** De fait, **percevoir un revenu moins élevé signifie être exclu d'un certain nombre de biens et services auxquels les autres ont accès.**

Il est intéressant de noter que, selon la terminologie européenne, le seuil à 60 % de la médiane est désigné comme « **seuil de risque de pauvreté** » plutôt que comme seuil de pauvreté. En France, le changement de seuil¹⁹ ne s'est pas accompagné d'un changement de terminologie. Dans d'autres pays, le seuil à 60 % de la médiane est considéré comme un indicateur de risque de pauvreté, devant être complété par des données sur les conditions de vie (cf *infra*, concernant l'Irlande et la notion de pauvreté « consistante »).

Le choix de situer le seuil de pauvreté commune une fraction du revenu médian, c'est-à-dire celui en deçà duquel se situe la moitié de la population, a des implications fortes. Le seuil de pauvreté étant, par construction, inférieur au revenu médian, **il est impossible que plus de la moitié de la population puisse être pauvre.** Des résultats paradoxaux pourraient être observés dans des pays très égalitaires, ayant par conséquent des taux de pauvreté faibles, alors que la pauvreté absolue y serait forte.

¹⁸ Marc Fleurbaey, Nicolas Herpin, Michel Martinez, Daniel Verger, « Mesurer la pauvreté » in *Economie et Statistique* n° 308-309-310 (1997)

¹⁹ Le seuil à 50 % de la médiane était privilégié en France avant l'adoption des indicateurs de Laeken (cf *infra*).

En Europe, par exemple, plusieurs pays d'Europe centrale et orientale figurent parmi les pays de l'Union où il y a le moins de pauvres, ce qui **pose la question de la pertinence des comparaisons de taux de pauvreté relatifs** (cf. *infra*).

A tout le moins faut-il garder à l'esprit que la pauvreté, telle que mesurée en Europe, est un **indicateur des inégalités en bas de l'échelle de distribution des niveaux de vie**, et **non un indicateur absolu**. **Il ne permet pas de dire si un pays est « pauvre » ou « riche », mais seulement s'il est « égalitaire » ou « inégalitaire ».**

A cet égard, des **seuils absolus** pourraient être jugés plus proches des représentations que l'on se fait de la pauvreté. Aux États-Unis par exemple, les seuils de pauvreté ont été fixés en fonction d'un niveau de consommation jugé minimal au regard de besoins fondamentaux (cf. encadré). Toutefois, ce type d'approche implique des choix normatifs pour la définition dudit seuil, qui demeure en tout état de cause **daté et localisé**. Il a pour cette raison été qualifié d'« *absolu relatif* » ou d'« *absolu socio-historique* »²⁰. **Il s'agit là aussi d'un seuil conventionnel, surtout lorsque, comme aux États-Unis, il n'a pas été réactualisé depuis 45 ans.**

²⁰ « *Bas revenus, consommation restreinte ou faible bien-être : les approches statistiques de la pauvreté à l'épreuve des comparaisons internationales* » Daniel Verger in *Economie et Statistique* n° 383-384-385 (2005)

La mesure de la pauvreté aux Etats-Unis

La pauvreté est mesurée aux Etats-Unis selon des modalités prévues par l'Office of Management and Budget (OMB)²¹. Les indicateurs sont publiés par le Bureau du recensement (Census Bureau), sur la base des revenus monétaires après transferts sociaux, mais avant impôts. Ces revenus sont mis au regard de seuils de pauvreté qui diffèrent en fonction de la taille de la famille et de l'âge de ses membres. Il existe ainsi 48 seuils de pauvreté, initialement calculés en 1963-1964 à partir de budgets alimentaires établis par le département de l'agriculture, et de données concernant la part consacrée à l'alimentation dans les budgets des ménages. Les seuils furent définis comme le **coût du budget alimentaire minimal, multiplié par trois** pour prendre en compte les autres dépenses de biens et services. Ces seuils, géographiquement uniformes, sont révisés chaque année en fonction de l'inflation. **Il s'agit donc d'une mesure de la pauvreté « absolue » et « ancrée dans le temps »**. Elle est fondée sur l'idée d'un revenu minimum calculé en fonction des besoins, selon une approche initiée, en Angleterre, par B. S. Rowntree en 1901.

Cette méthode est **fortement critiquée, principalement pour trois raisons** :

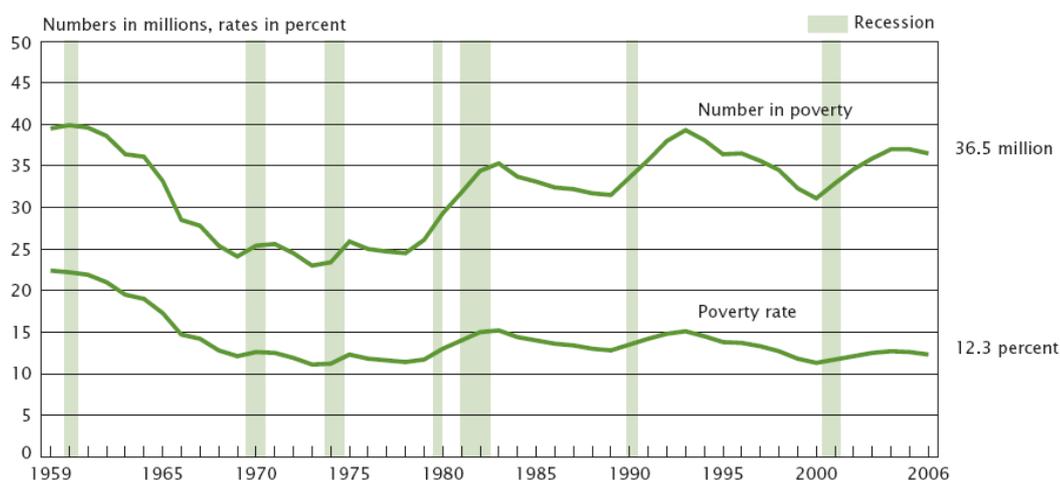
- En premier lieu, elle ne permet pas de distinguer entre ménages ayant des besoins différents, en fonction :

- du statut d'activité des individus qui le composent, et notamment de la nécessité ou non de faire garder ses enfants ;
- des coûts médicaux qui varient considérablement entre individus ;
- des écarts géographiques de prix, notamment en matière de logement.

- En deuxième lieu, la révision des seuils de pauvreté en fonction de l'inflation ne permet pas de prendre en compte l'élévation générale des niveaux de vie ;

- En dernier lieu, cette approche ne reflète ni les effets des politiques fiscales, ni ceux des politiques d'aide sociale non monétaire (« noncash benefits ») dans les domaines de l'alimentation, du logement et de la santé.

Nombre de pauvres et taux de pauvreté aux Etats-Unis de 1959 à 2006



Sources : Constance Citro et Robert Michael, « Measuring poverty : a new approach » (1995) ; US Census Bureau, « Income, poverty and health insurance coverage in the United-States : 2006 ».

²¹ Directive 14 de l'Office of Management and Budget (mai 1978). Placé auprès du Président des Etats-Unis, l'OMB a pour principale mission de préparer le budget fédéral.

2. Les variantes

L'approche de la pauvreté par le revenu monétaire présente l'avantage de la simplicité et d'une relative indépendance par rapport aux choix effectués par les individus. Le bien-être n'étant toutefois pas réductible au concept de revenu monétaire, des approches complémentaires apportent un éclairage utile quant à la valeur des ressources tirées d'une part de l'autoproduction et d'autre part des services publics collectifs individualisables. **Il serait intéressant de pouvoir calculer ces variantes au niveau européen, dans la mesure où les modèles nationaux présentent de fortes disparités dans ces deux domaines.**

a) Les effets de l'autoproduction

S'agissant de la question de la prise en compte des ressources tirées de la production domestique, **la question la plus discutée est celle des imputations de loyers fictifs**²². Ces loyers fictifs sont la traduction monétaire de l'avantage tiré par les ménages du fait d'être propriétaires de leur résidence principale, ou d'être logés gratuitement. Ce revenu supplémentaire est évalué comme le loyer que les propriétaires percevraient si leur logement était loué au prix du marché. Le montant du loyer est estimé en fonction des caractéristiques du logement, des caractéristiques du ménage, de l'ancienneté dans le logement ainsi que du type d'habitat concerné. Le loyer est imputé à partir d'équations économétriques estimées dans l'enquête Logement 2002 de l'INSEE. Sont déduits les intérêts d'emprunt contractés pour l'achat de la résidence principale.

Cette imputation modifie sensiblement la hiérarchie des niveaux de vie, puisque **la population à bas revenus apparaît alors plus jeune et plus urbaine**. Ainsi, si les ménages où la personne de référence est âgée de plus de 65 ans représentent près du tiers des ménages à bas revenus (au seuil de 50 % de la médiane des niveaux de vie), ils n'en représentent plus qu'un cinquième si l'on tient compte des loyers imputés. Les imputations de loyers fictifs accroissent par ailleurs le poids au sein des ménages à bas revenu des familles de trois enfants et plus. Globalement, elles conduisent à une **légère baisse du taux de pauvreté**.

Au niveau européen, il est prévu que le dispositif d'enquête sur le revenu et les conditions de vie SILC permette à terme l'imputation de loyers fictifs aux propriétaires occupants.

²² « Loyers imputés et inégalités de niveaux de vie », J-C Driant et A. Jacquot, in *Economie et Statistique, numéro spécial Logement*, n°381-382 (2005).

b) Les effets des revenus implicites tirés des services publics

L'appréciation des niveaux de vie est sensiblement modifiée si l'on calcule le revenu disponible ajusté, qui prend en compte **les transferts implicites résultant des services collectifs individualisables**, en plus du revenu disponible. **L'impact de ces dépenses publiques sur le niveau des inégalités est exposé dans un rapport de M. Bernard Angels, sénateur**, qui sera examiné en juillet 2008 par la délégation pour la planification.

Ces transferts, qui représentent un montant proche de celui des transferts sociaux en espèces, contribuent à réduire les inégalités, dans une proportion qui dépend de leur progressivité. Les modalités de cette redistribution sont variables en fonction du type de dépense considéré : tandis que les dépenses d'éducation bénéficient plutôt aux familles avec enfants et très peu aux personnes âgées, les services de santé profitent en revanche massivement à ces dernières.

L'imputation des dépenses de santé²³ repose sur l'identification de catégories de la population (sexe, âge) réputées homogènes en matière de consommation de soins. Cette imputation conduit à réévaluer le seuil de pauvreté, qui passe à 966 euros, tandis que le taux de pauvreté diminue à 8,5 %. Pour les plus de 70 ans, le taux de pauvreté serait même ramené à 1,1 %. Des travaux similaires pour l'imputation des dépenses d'éducation, actuellement en cours à l'INSEE, permettront de donner une vision globale plus équilibrée, car plus exhaustive, de l'impact des dépenses publiques sur les niveaux de vie en fonction des caractéristiques des individus.

²³ François Marical, « En quoi la prise en compte des transferts liés à la santé modifie-t-elle l'appréciation du niveau de vie », *France Portrait social 2007 (INSEE Références)*.

Taux de pauvreté après prise en compte des dépenses de santé en 2005

			Après prise en compte des transferts monétaires	Après prise en compte des transferts monétaires et de la santé
Seuil de pauvreté (montant mensuel en euros)			823	966
Taux de pauvreté (en %)			11,8	8,5
Selon le type de ménage	La personne de référence a moins de 60 ans	Couples sans enfant	6,1	5,3
		Couples, 1 enfant	9,0	7,7
		Couples, 2 enfants ou +	13,3	9,7
		Célibataires	16,5	17,4
		Célibataires, 1 enfant ou +	32,9	29,7
	La personne de référence a plus de 60 ans	Couples sans enfants	6,9	1,3
		Célibataires	14,3	4,6
Selon l'âge		0-10 ans	15,4	11,7
		10-19 ans	17,5	14,2
		20-29 ans	11,6	10,3
		30-39 ans	10,1	8,0
		40-49 ans	11,1	9,3
		50-59 ans	10,1	8,2
		60-69 ans	8,0	3,8
		70 ans et plus	9,6	1,1
<p>Note : le seuil de pauvreté correspond au seuil de pauvreté pour un personne seule. Champ : individus vivant dans un ménage ordinaire dont le niveau de vie est positif ou nul Source : modèle INES, enquête santé 2002-2003, calculs François Marical (INSEE)</p>				

La question de l'imputation de **la subvention implicite dont bénéficient les locataires du parc social** a également été discutée²⁴. Il s'agit de mesurer un avantage équivalent au versement d'une allocation, mais non pris en compte dans les revenus des bénéficiaires, parce que versé à des tiers. Cette imputation est contestée car elle suppose l'existence dans le parc privé de biens comparables aux logements du parc social. Elle repose par ailleurs sur l'hypothèse d'une égale capacité des deux parcs à loger les plus défavorisés.

Dans le même ordre d'idée, on pourrait songer à mesurer la subvention implicite perçue dans le cadre des **systemes de soutien aux prix agricoles**.

Un autre aspect sur lequel il existe peu de données concerne **l'impact des dépenses d'action sociale des collectivités locales sur les niveaux de vie**. Les régions, départements et communes versent en effet des prestations financières ou en nature, de caractère non obligatoire. Il s'agit :

- d'une part, d'**aide extra-légale**, c'est-à-dire versée dans des conditions ou pour des montants plus favorables que ceux prévus par les lois et règlements ;

- d'autre part, d'**action sociale facultative**, dans d'autres domaines que ceux de l'aide sociale légale.

Les enquêtes réalisées régulièrement par la DREES²⁵ mettent en évidence la **diversité des pratiques des collectivités locales, sans qu'il soit possible d'évaluer l'impact de ces politiques sur les niveaux de vie**. Un exemple simple (cf. encadré ci-dessous) montre que ces aides peuvent avoir un impact significatif sur les niveaux de vie individuels. Lorsque ces aides sont liées à la perception d'un minimum social, il en résulte des effets de seuil importants.

²⁴ Voir Driant et Jacquot (2005), *op cit.*

²⁵ Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques : « L'action sociale extralégale et facultative des départements », *Études et Résultats n°537* (novembre 2006) ; « L'action sociale des communes de taille moyenne », *Études et Résultats n° 530* (octobre 2006).

L'impact des aides locales sur les niveaux de vie

Les aides locales facultatives ont à l'évidence un impact important sur les niveaux de vie en bas de la distribution.

Afin de donner une idée des proportions dans lesquelles ce type d'aide est susceptible de modifier les niveaux de vie, prenons l'exemple d'un parent isolé à Paris, ayant deux enfants à charge, percevant l'Allocation parents isolés c'est-à-dire 812 euros par mois (montant maximal de l'API dans ce cas, après déduction du forfait logement et des autres ressources de l'allocataire : salaire, pension alimentaire, prestations sociales), correspondant à un niveau de vie de 508 euros mensuels ($812 / 1,6$), soit 37 % du revenu médian (1^{er} décile des niveaux de vie).

Cette famille peut par exemple bénéficier d'une place en crèche à tarif réduit pour 81 euros par mois, ce qui représente un « gain » implicite de 394 euros mensuels par rapport au tarif maximal.

En outre, la région Ile-de-France propose aux parents isolés :

- 75 % de réduction sur le prix de la carte de transport (« carte orange ») mensuelle, soit 89 euros par mois (pour la carte la plus onéreuse) ;

- 180 euros par an de chèques emploi services prépayés (soit 15 euros par mois)

La ville de Paris propose d'autres aides, sous conditions de ressources, aux familles monoparentales non titulaires de l'API (prestation logement de la ville de Paris) ainsi qu'à d'autres catégories de la population.

Si l'on tient compte des seules trois aides mentionnées ci-dessus (sans compter les services publics individualisables : école, services de santé, et d'autres aides telles que : cantines, centres de loisirs, colonies de vacances, réductions SNCF... qui bénéficient également à d'autres catégories de la population), les ressources de la famille considérée passeraient à 1310 euros mensuels, soit 819 euros en termes de niveaux de vie (+ 60 %).

Étant donné que la plupart des aides locales existantes sont sous conditions de ressources, leur prise en compte ferait probablement baisser de façon significative le taux de pauvreté. Pour mesurer l'impact des aides locales sur les niveaux de vie, il faudrait **accroître la taille de l'échantillon de l'enquête revenus fiscaux**. L'échantillon actuel est trop restreint pour rendre compte avec suffisamment de fiabilité des situations locales.

Cet exemple suggère également une certaine **réserve à l'égard des comparaisons internationales**, puisque ce qui est pris en compte dans le calcul des niveaux de vie peut être très différent dans chaque pays, selon les caractéristiques des politiques sociales redistributives.

Les limites de l'approche « centrale » par le revenu rendent utile un examen des méthodes complémentaires de mesure de la pauvreté.

B. LES APPROCHES COMPLÉMENTAIRES

Connaître le phénomène de pauvreté nécessite de **recouper le risque de pauvreté, mis en évidence par les indicateurs monétaires, avec des éléments plus qualitatifs relatifs aux conditions de vie des individus**. Une telle approche permet en outre d'aller au-delà de l'approche par les inégalités et de ne pas définir le bien-être uniquement en termes de position sociale relative.

1. Pauvreté en conditions de vie et pauvreté subjective

a) La pauvreté mesurée par les conditions de vie

Une approche globale des phénomènes de pauvreté et d'exclusion doit comporter une dimension relative à l'analyse des conditions de vie, dans l'esprit de l'approche pratiquée par exemple en Irlande (cf. encadré). Cette dimension est parfois appelée « **pauvreté d'existence** ».

La mesure de la pauvreté en Irlande

L'intérêt de la méthode irlandaise de mesure de la pauvreté réside dans la combinaison de deux critères se rapportant respectivement au revenu et aux conditions de vie.

Un individu est en effet considéré comme étant en situation de **pauvreté « consistante »** s'il cumule les deux caractéristiques suivantes :

- d'une part **son niveau de vie est inférieur à 60 % de la médiane des niveaux de vie** : cette situation est qualifiée de « risque de pauvreté » ou de « pauvreté relative ». Ce seuil de 60 %, qui correspond au seuil européen, est toutefois estimé en Irlande d'après une échelle d'équivalence nationale, distincte de celle dite « de l'OCDE modifiée ». Cette échelle particulière attribue un poids de 1 au premier adulte du ménage, puis 0,66 aux autres individus de 14 ans et plus, et enfin 0,33 aux enfants âgés de moins de 14 ans. Elle est utilisée pour permettre des comparaisons rétrospectives, tandis que l'échelle de l'OCDE modifiée est employée par ailleurs afin de rendre possibles des comparaisons internationales ;

- d'autre part, **cet individu vit dans un ménage privé d'au moins un item figurant parmi une liste de huit indicateurs de privation**. Parmi ces 8 indicateurs, 3 portent sur l'alimentation, 3 sur l'habillement, 1 sur le chauffage et 1 sur l'endettement.

Selon cette méthode de calcul, tandis que 18,5 % de la population se trouvait en situation de pauvreté relative en Irlande en 2005, 7 % de la population se trouvait en situation de pauvreté « vérifiée ».

Source : CSO (Central Statistics Office) d'Irlande.

Cette approche, en apparence similaire **aux mesures absolues de la pauvreté** fondées sur la construction de paniers de consommation minimaux, est néanmoins « *d'essence relative* »²⁶ : les pauvres sont en effet, ici aussi, « les plus mal lotis », ceux qui sont en dessous d'un seuil fixé de façon arbitraire et conventionnelle. Ce seuil n'est pas similaire aux seuils absolus « de survie décente » utilisés aux Etats-Unis, dans le sillage des travaux de Rowntree au début du siècle (cf. *supra*).

L'analyse des inégalités de conditions de vie et de consommation consiste à **repérer un certain nombre de privations**. Par rapport à l'approche monétaire de la pauvreté, cette analyse réduit l'effet des fluctuations à court terme du revenu des individus. L'impact de ces fluctuations sur la consommation est en effet atténué, si l'on suppose que les individus consomment non pas en fonction de leur revenu courant, mais en fonction de leur « revenu permanent » anticipé sur le long terme.

Cette méthode soulève toutefois la question de la nature du référentiel de privations à adopter, car elle implique une définition normative absolue, c'est-à-dire un jugement de valeur sur ce qu'est la pauvreté. Elle se heurte également au fait que la consommation reflète en partie des préférences individuelles. La pauvreté, ainsi définie, pourrait résulter d'un choix individuel plutôt que d'une contrainte en termes de ressources.

La pauvreté en termes de conditions de vie est définie comme un manque global d'éléments de bien-être matériel, mesuré à l'échelle du ménage. En France, dans le cadre de l'enquête permanente sur les conditions de vie des ménages (EPCV) jusqu'en 2004, puis des statistiques sur les revenus et les conditions de vie des ménages (SRCV²⁷), **un individu est dit pauvre s'il vit dans un ménage cumulant au moins 8 privations parmi 27 unités prédéfinies** (cf. encadré).

Ce seuil de 8 privations est fixé afin que le taux de ménages pauvres en termes de conditions de vie soit du même ordre que le taux de pauvreté monétaire, ce qui souligne là encore le caractère conventionnel de tout référentiel en matière de pauvreté.

²⁶ « *Pauvreté d'existence, monétaire ou subjective sont distinctes* », Stefan Lollivier, Daniel Verger, in *Economie et Statistique* n° 308-309-310 (1997)

²⁷ *Les statistiques sur les revenus et les conditions de vie des ménages (SRCV) sont la partie française du dispositif européen SILC (statistics on income and living conditions). Ce dispositif consiste en une enquête annuelle traditionnelle (suivi transversal) et un panel d'individus suivis pendant 9 années consécutives (suivi longitudinal). Ce projet européen, coordonné par Eurostat, est prévu par le règlement n° 1177/2003 du Parlement européen et du Conseil du 16 juin 2003. Il a été mis en place dans le cadre de la méthode ouverte de coordination sur l'inclusion sociale, qui a également conduit à l'élaboration des indicateurs de Laeken (cf. infra).*

Unités retenues pour mesurer le taux de pauvreté en conditions de vie

Les unités retenues sont au nombre de 27, réparties en 4 catégories :

- **insuffisance des ressources** : être soumis à des remboursements d'emprunt élevés par rapport à ses revenus, avoir été en découvert bancaire au cours des 12 derniers mois, avoir des revenus insuffisants pour équilibrer le budget du ménage, puiser dans ses économies pour équilibrer le budget, ne disposer d'aucune épargne, considérer sa situation financière comme difficile ;

- **retards de paiement** : avoir été dans l'impossibilité de payer, au cours des 12 derniers mois, des factures d'électricité ou de gaz, des loyers, ses impôts ;

- **restrictions de consommation** : maintenir le logement à la bonne température, se payer une semaine de vacances, remplacer des meubles, acheter des vêtements chauds, acheter de la viande, recevoir parents ou amis, offrir des cadeaux au moins une fois par an, posséder deux paires de chaussures, ne pas faire de repas par manque d'argent au moins une fois au cours des 2 dernières semaines ;

- **difficulté de logement** : surpeuplement, pas de salle de bains, pas de toilettes, pas d'eau chaude, pas de système de chauffage, logement trop petit, difficulté à chauffer, humidité, bruit.

L'indicateur synthétique des conditions de vie cumule pour chaque ménage le nombre de difficultés sur les vingt-sept ci-dessus énumérées. **La pauvreté en conditions de vie marque globalement une évolution favorable, qui exprime la diminution de la part des situations de grande privation.**

Taux de difficulté de conditions de vie en France (en %)

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
13,1	12,0	11,9	12,1	11,6	11,9	11,4	10,6 /14,7*	13,3	12,7

Source : ONPES

*La rupture de série observable en 2004 s'explique par le passage de l'enquête EPCV (enquête permanente sur les conditions de vie) à l'enquête européenne SILC-SRCV (statistiques sur les revenus et les conditions de vie).

On observe, logiquement, que la pauvreté en conditions de vie est fortement liée au niveau de revenus du ménage ; elle est d'autant plus fréquente que ce revenu est faible. Par ailleurs, elle concerne davantage les personnes sans conjoint (notamment famille monoparentales) que les couples.

Le recoupement entre pauvreté monétaire et pauvreté en conditions de vie n'est toutefois que partiel.

Près du quart de la population (22 %) appartient à l'une ou l'autre catégorie (pauvreté monétaire ou en conditions de vie). Ce nouvel

ensemble d'individus « pauvres » est donc deux fois plus étendu que chacun des deux ensembles dont il constitue la réunion.

A l'intersection des deux ensembles, **5 % des individus « seulement » cumulent les deux formes de pauvreté²⁸**. Il s'agit, d'après la terminologie européenne, du **taux de pauvreté consistante** (« *consistent poverty* »).

b) La pauvreté subjective

La **pauvreté subjective** se définit comme la **difficulté à équilibrer son budget** quelles que soient les causes de cette situation.

Cette approche est qualifiée de subjective pour deux raisons :

- d'une part parce qu'elle repose sur la perception par les individus eux-mêmes de leurs difficultés à « boucler les fins de mois » ;
- d'autre part parce que ces difficultés peuvent résulter du choix implicite de dépenser plus qu'on ne gagne, sans que les niveaux de revenu ou de consommation de l'individu soient ici considérés.

Cette dimension de la pauvreté n'est toutefois bien évidemment que **partiellement subjective**.

Une étude parue en 2005²⁹ étudie **le recoupement entre pauvreté monétaire, pauvreté en conditions de vie et pauvreté subjective**. Dans cette étude, un ménage est jugé pauvre dans l'acception subjective du concept s'il cumule trois difficultés budgétaires parmi six difficultés prédéfinies concernant :

- l'insuffisance de revenu (un revenu ne permettant de vivre que « *difficilement* ») ;
- la nécessité de s'endetter ;
- et des retards de paiement (loyer, factures, impôts...)

Le taux de pauvreté subjective des ménages, ainsi calculé, est de 12,4 % en 2001.

La même étude montre, ici encore, que **les différentes formes de pauvreté ne se cumulent pas systématiquement** : près du quart des ménages présente au moins un symptôme de pauvreté (monétaire, de conditions de vie ou subjective), un sur soixante-dix cumule les trois dimensions³⁰.

²⁸ « Revenus et pauvretés depuis 1996 », Dominique Demailly et Emilie Raynaud in *Le revenus et le patrimoine des ménages Édition 2006 (INSEE Références)*.

²⁹ « Pauvreté relative et conditions de vie en France », Madior Fall et Daniel Verger in *Economie et Statistiques n°383, 384, 385 (2005)*.

³⁰ Dans cette étude, fondée sur les données du panel européen des ménages (supprimé depuis la création du dispositif SILC cf. supra), la pauvreté monétaire est définie par rapport au seuil de 50 % de la médiane des niveaux de vie. La pauvreté en conditions de vie est définie comme le

Ce recoupement entre plusieurs approches de la pauvreté souligne **l'intérêt de plusieurs éclairages**, puisque ceux-ci ne se recouvrent que partiellement.

Étant donné les lacunes des dispositifs de mesure, **ce tableau n'est toutefois pas complet**. Il est nécessaire d'y joindre les informations fournies par des enquêtes spécifiques menées auprès des populations les plus démunies, s'agissant notamment de la situation des sans-domicile, demeurée longtemps mal connue.

2. Les enquêtes spécifiques : le cas des « sans domicile »

Les personnes ne disposant pas d'un logement étant par hypothèse exclues de l'enquête ERF, des enquêtes spécifiques sont nécessaires pour connaître cette population.

Ainsi que l'a mis en évidence un récent rapport de l'Inspection générale des Affaires sociales (IGAS)³¹, de nombreuses données sur les sans-domicile ont été collectées depuis les années 1990, mais dans un cadre trop peu structuré, avec un déficit d'organisation et de diffusion des connaissances.

En 2001, à la suite du rapport d'un groupe de travail du CNIS³², et à une enquête pilote de l'INED³³, l'INSEE a réalisé sa première enquête nationale sur les utilisateurs des services d'hébergement et de distribution de repas chauds (dite enquête Sans-domicile). Ce travail, qui doit être renouvelé tous les dix ans, évaluait à 86.000 le nombre de sans-domicile³⁴.

D'autres sources existent. Des enquêtes complémentaires à celles de l'INSEE ont été menées par l'INED. Des données sont collectées à l'occasion des recensements, et lors des enquêtes sur le logement et sur la santé de l'INSEE. La DREES³⁵ dispose de la base FINESS³⁶ des établissements sanitaires et sociaux. Elle mène, depuis 1982, des enquêtes sur les établissements sociaux (ES) et notamment sur l'activité de centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)³⁷. Enfin, des études sociologiques ont été réalisées, des témoignages ont été recueillis et des études

cumul se sept indices de mauvaises conditions de vie. Les seuils sont définis pour que les populations des trois sous-ensembles de ménages pauvres soit à peu près égales.

³¹ « La coordination de l'observation statistique des personnes sans abri », rapport de Laurent Chambaud (IGAS), octobre 2007.

³² « Pour une meilleure connaissance des sans abri et de l'exclusion du logement », CNIS, 1996.

³³ Institut national des études démographiques.

³⁴ Les sans-domicile étant définis dans cette enquête comme les personnes qui ont passé la nuit précédant l'enquête dans un hébergement procuré par un organisme d'aide ou dans un lieu non prévu pour l'habitation, comme l'espace public.

³⁵ Direction de la Recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES).

³⁶ Fichier national des établissements sanitaires et sociaux.

³⁷ « L'hébergement d'urgence dans les CHRS (résultats de l'enquête ES 2004), Etudes et Résultats n° 620 (janvier 2008).

ont été menées par les associations pour décrire les difficultés des personnes rencontrées.

Toutefois, ainsi que le soulignait l'IGAS, **ce dispositif ne permet pas d'identifier des fluctuations dans le nombre de sans-domicile, ni de repérer des modifications dans les caractéristiques de ces personnes.** Une amélioration du répertoire FINESS et de son articulation aux autres sources permettraient d'améliorer la connaissance statistique des personnes les plus en difficulté. Des études de trajectoire sont également nécessaires, pour expliquer les processus d'exclusion et identifier les leviers d'action les plus efficaces. L'ONPES devrait dans ce domaine jouer le rôle **d'interface entre les acteurs « de terrain » et les administrations**, les premiers étant mieux à même d'identifier les évolutions qualitatives, que les secondes peuvent ensuite examiner d'un point de vue statistique.

III. QUELLE GRILLE DE LECTURE ?

Le caractère multidimensionnel de la pauvreté rend chaque indicateur insuffisant s'il est considéré isolément. Il est donc nécessaire de **synthétiser les données existantes**, ce qui peut se faire de deux façons :

- soit par la construction d'indicateurs synthétiques ;
- soit par la présentation de tableaux hiérarchisés d'indicateurs.

A. LES INDICES SYNTHÉTIQUES

On présentera ici trois exemples d'indicateurs synthétiques, tout en considérant, d'emblée, que cette approche, bien que séduisante par la simplicité de ses résultats, n'est toutefois pas satisfaisante. Les indicateurs synthétiques sont en effet trop peu lisibles. **Leur niveau et leur évolution ne peuvent être interprétés** simplement.

1. Les indicateurs de développement humain du PNUD

Le Programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD) calcule depuis 1990 (pour l'indice de développement humain) et 1997 (pour les indices de pauvreté humaine) plusieurs indices composites ayant pour vocation de permettre des comparaisons internationales des niveaux de développement des pays.

- **L'indice de développement humain (IDH)** est la moyenne de trois indices mesurant respectivement trois aspects du niveau de développement d'un pays. Ces trois aspects sont les suivants :

- l'espérance de vie ;
- le niveau d'éducation ;
- le PIB par tête.

Calcul de l'IDH : un exemple concret

L'IDH est calculé à partir de trois indicateurs élémentaires mesurant les résultats obtenus dans trois domaines fondamentaux du développement humains : l'espérance de vie, l'éducation et le revenu par tête.

Les indices élémentaires sont calculés de la façon suivante : $\text{indice} = (\text{valeur observée} - \text{valeur minimum}) / (\text{valeur maximum} - \text{valeur minimum})$. Chaque indice élémentaire varie donc entre 0 (pour le pays dont l'indicateur serait à la valeur minimum) et 1 (pour le pays dont l'indicateur serait à la valeur maximum). L'IDH est une moyenne des indices reflétant ces trois dimensions.

Ainsi, par exemple, pour la Turquie :

1. Indicateur d'espérance de vie : Pour la Turquie, avec une espérance de vie de 71,4 ans en 2005, l'indicateur d'espérance de vie est de 0,773. En effet, les valeurs minimum et maximum d'espérance de vie ayant été fixées respectivement à 25 ans et 85 ans :

$$\text{Indicateur d'espérance de vie} = (71,4 - 25) / (85 - 25) = \mathbf{0,773}$$

2. Indicateur d'éducation : cet indicateur combine deux indicateurs : un indicateur d'alphabétisation des adultes (ici 87,4 %) et un indicateur d'accès à l'enseignement (ici 68,7 %). Une pondération de 2/3 est attribuée au premier indicateur et d'1/3 au second.

$$\text{Indicateur d'éducation} = 2/3 (0,874) + 1/3 (0,687) = \mathbf{0,812}$$

3. Indicateur de PIB / tête : la Turquie ayant un PIB par tête de 8.407 USD, cet indicateur est calculé à partir de valeurs minimum et maximum fixées respectivement à 100 USD / tête et 40.000 USD / tête.

$$\text{Indicateur PIB} = \log(8.407) - \log(100) / \log(40.000) - \log(100) = \mathbf{0,740}$$

4. Calcul de l'IDH : il s'agit d'une moyenne simple :

$$\text{IDH} = 1/3 (\text{indicateur d'espérance de vie}) + 1/3 (\text{indicateur d'éducation}) + 1/3 (\text{indicateur PIB})$$

$$\mathbf{IDH = 0,775}$$

Source : PNUD

La France se situe en 10^{ème} position du classement des pays selon l'IDH avec un score de 0,952. Les meilleurs résultats sont obtenus par l'Islande et la Norvège, avec un score de 0,968. Les Etats-Unis sont en 12^{ème} position avec un score de 0,951, le Royaume-Uni figure à la 16^{ème} place (0,946) et l'Allemagne à la 22^{ème} (0,935).

- **L'indice de pauvreté humaine pour les pays en développement³⁸ (IPH-1)** est une moyenne de 4 mesures relatives à des privations subies dans trois domaines (durée de vie, connaissances et conditions de vie). Les indicateurs pris en compte sont les suivants :

- la probabilité à la naissance de ne pas vivre jusqu'à l'âge de 40 ans ;
- le taux d'illettrisme ;
- le pourcentage de la population qui n'a pas accès à une source d'eau potable ;

- le pourcentage d'enfants en sous poids pour leur âge.

- **L'indice de pauvreté humaine (IPH-2) pour les pays développés** (pays de l'OCDE sélectionnés) est une moyenne de 4 mesures :

- la probabilité à la naissance de ne pas vivre jusqu'à l'âge de 60 ans ;
- le pourcentage d'adultes privés de compétences en lecture et écriture ;

- le pourcentage de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté fixé à 50 % du revenu disponible ;

- le taux de chômage de longue durée (12 mois ou plus).

La France se situe en 11^{ème} position du classement des pays en fonction de l'IPH-2.

Si ces indices ont un certain intérêt pour des comparaisons internationales, ils sont en revanche assez peu exploitables au plan national. Comme on le voit, s'agissant de l>IDH, **les résultats obtenus sont assez peu discriminants** entre pays développés. Leur **lisibilité est faible** car leur objet n'est pas ciblé. Leur évolution n'est donc pas clairement interprétable.

Néanmoins **ces indices ont le mérite de rappeler que certains éléments fondamentaux du bien-être, tels que la santé ou les niveaux d'éducation, sont des éléments à prendre en compte non seulement dans l'analyse du développement des pays mais aussi au plan national pour la compréhension des phénomènes d'inégalité et de pauvreté.** Ils montrent que la question des revenus ne saurait résumer celle du bien-être.

2. L'indice BIP 40

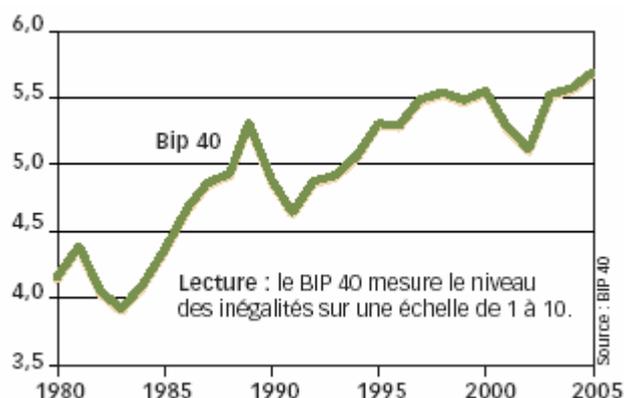
Au niveau national, **un indicateur synthétique a été élaboré en 2004 par un collectif dénommé « réseau d'alerte sur les inégalités »**, regroupant des associations, des syndicats et des chercheurs.

³⁸ Quant à la Banque Mondiale, elle utilise pour évaluer la situation des pays en développement deux seuils de pauvreté internationaux fixés en 1990 à respectivement 1 et 2 dollars par jour. Suite à une révision des tables de taux de change en parité de pouvoir d'achat en 1993, ces seuils sont en réalité de respectivement 1,08 et 2,15 US dollars par jour.

Cet indicateur, appelé BIP 40 (baromètre des inégalités et de la pauvreté), est né d'un **débat sur la pertinence et l'exhaustivité des statistiques publiées par l'INSEE** dans les domaines de la pauvreté et de l'exclusion, au moment où était également critiquée la mesure par cet organisme de l'inflation et du pouvoir d'achat des ménages.

En plus du pourcentage d'individus situés sous le seuil de pauvreté, l'indicateur BIP 40 agrège cinq autres dimensions : emploi et conditions de travail, santé, éducation, logement et justice. Chaque dimension est évaluée par plusieurs indicateurs, ramenés à un chiffre entre 0 et 10. **Le BIP 40 est ainsi composé en tout de 6139 indicateurs très divers**, pondérés d'après des choix effectués par les concepteurs de cet outil.

L'évolution des inégalités depuis 1980 d'après l'indicateur BIP 40



Source : Alternatives économiques

L'évolution de cet indicateur suggère que les inégalités se sont réduites entre 1999 et 2002 avant d'augmenter à nouveau entre 2002 et 2005. La hausse du taux de chômage, l'aggravation des inégalités entre catégories sociales face au chômage et la hausse de la proportion de chômeurs non indemnisés auraient contribué pour un quart à cette montée des inégalités, qui s'expliquerait également par la précarisation de l'emploi et par la dégradation des conditions de travail et de logement.

Cet indicateur soulève toutefois des problèmes théoriques et pratiques : d'une part, il nécessite de définir et de pondérer un certain nombre de données, ce qui implique des choix nécessairement subjectifs ; d'autre part, il se heurte à la difficulté d'agrèger des séries hétérogènes et d'interpréter les résultats ainsi obtenus. **C'est le type même de l'indicateur « éthiquement non neutre », c'est-à-dire normatif plutôt qu'objectif, selon la terminologie développée par Amartya Sen.**

³⁹ Cet indicateur fut dénommé BIP 40 par allusion au CAC 40 d'une part et au PIB d'autre part, dans le but de dénoncer la domination de ces deux indicateurs dans le débat public, au détriment des indicateurs sociaux.

Le débat engendré par la publication du BIP 40 a entraîné la saisine du CNIS, qui a abouti au rapport précité sur les indicateurs de niveaux de vie et d'inégalités sociales. **Ce rapport n'est pas favorable aux indicateurs synthétiques.** Il préconise plutôt l'établissement d'un panorama d'indicateurs, à partir d'un système d'information national prenant en compte les aspects non monétaires de la pauvreté.

3. L'indice de Sen

Par rapport aux indices présentés précédemment, l'indice construit par Amartya Sen a pour intérêt de synthétiser des indicateurs dont l'analyse conjointe procède d'une certaine logique. Cette analyse conjointe peut même être considérée comme indispensable dans la mesure où chaque indicateur pris isolément pourrait être interprété de façon erronée.

L'apport de cet indice est de **tenir compte simultanément de la proportion des pauvres, de l'intensité de la pauvreté et de l'inégalité de répartition des revenus parmi les pauvres.**

L'indice de Sen

Le **taux de pauvreté** d'un pays est mesuré par la proportion d'individus vivant dans des ménages disposant d'un revenu équivalent (c'est-à-dire un niveau de vie) inférieur à un seuil égal à 60 % de la médiane nationale des revenus équivalents.

Le taux de pauvreté ne reflète que la proportion d'individus pauvres dans la population, il ne tient pas compte de l'**intensité de la pauvreté**. En effet, un même taux peut correspondre à des situations sensiblement différentes selon que les ménages pauvres ont des revenus proches ou éloignés du seuil. Cet écart peut être mesuré en valeur absolue ou en pourcentage du seuil. Ainsi, l'intensité apporte une information différente par rapport au taux de pauvreté : elle mesure une distance moyenne entre les pauvres et la ligne qui définit la pauvreté. Lorsqu'il est mesuré en valeur absolue, l'écart de pauvreté indique le montant du transfert qu'il faudrait en moyenne verser à chaque ménage pauvre pour que tous atteignent le seuil de pauvreté, à un facteur près égal au nombre d'unités de consommation dans chaque ménage (les calculs étant effectués sur les revenus par unité de consommation perçus par chaque ménage).

Enfin, la troisième dimension, l'**inégalité de distribution des revenus parmi les pauvres**, n'est prise en compte ni par le taux ni par l'écart de pauvreté moyen. En particulier, l'intensité reste identique pour différentes dispersions des revenus de pauvres autour de la même moyenne. L'inégalité de distribution des revenus parmi les pauvres peut se mesurer par l'**indice de concentration de Gini** calculé sur la sous-population constituée uniquement par les ménages pauvres. Cet indice est compris entre 0 et 1. Il vaut 0 si la répartition des revenus est absolument égalitaire (tous les pauvres disposent du même revenu) ; il vaut 1 si un seul individu concentre tous les revenus, les autres n'ayant aucune ressource.

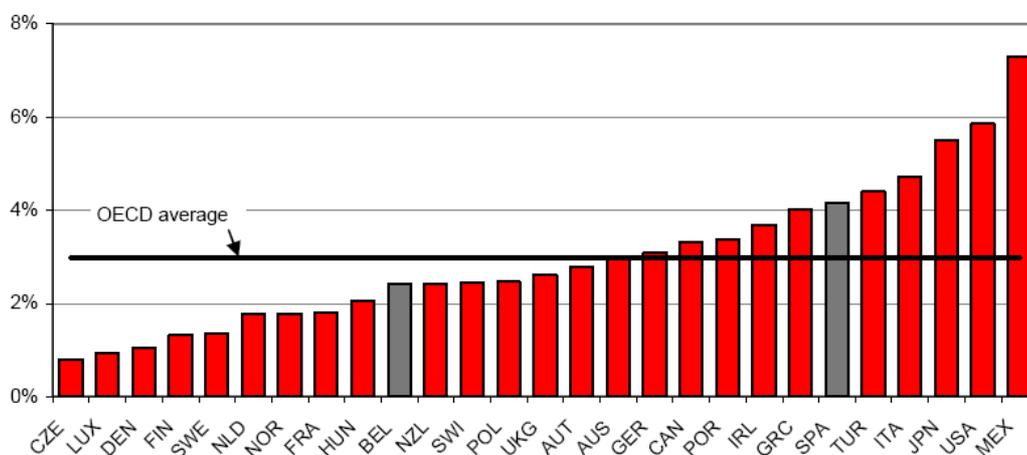
L'indice de Sen s'écrit : $S = T.[I + (1 - I).G]$

où T est le taux de pauvreté, I est l'écart de pauvreté moyen (intensité) mesuré relativement au seuil, et G est l'indice de Gini mesuré sur les pauvres.

Source : DREES « Pauvreté et transferts sociaux en Europe », Marc Cohen-Solal et Christian Loisy (n° 18 – juillet 2001).

L'indice de Sen n'étant pas **calculable pour un certain nombre de pays**, on se référera ici à un indice composite plus simple, **produit du taux de pauvreté et de l'intensité de la pauvreté** (ou écart de pauvreté, défini ici comme la différence entre le revenu moyen des pauvres et le seuil de pauvreté à 50 % du niveau de vie médian, en % de ce seuil). **Cette mesure indique quel transfert de niveau de vie serait nécessaire pour élever le niveau de vie des pauvres jusqu'au seuil de pauvreté.** L'indice varie de 7 % de la masse des niveaux de vie au Mexique à moins de 1 % en République tchèque et au Luxembourg.

Indicateur composite de la pauvreté relative dans l'OCDE (2000)



Source : Michaël Förster et Marco Mira d'Ercole (2005, op cit.)

Cet indice est le produit du taux de pauvreté et de l'écart de pauvreté. Il mesure l'ampleur du transfert de revenu équivalent (niveau de vie) qui serait nécessaire pour élever le niveau de vie de la population située sous le seuil de pauvreté jusqu'à ce seuil. Les données pour la Belgique et l'Espagne remontent à 1995.

B. LES TABLEAUX DE BORD

In fine, les indicateurs de la pauvreté et de l'exclusion sociale n'ont de sens que présentés conjointement, afin de donner une vision d'ensemble des phénomènes. Une hiérarchisation est nécessaire, par la distinction entre des indicateurs de base et des indicateurs secondaires ou « de contexte ». Ce type d'approche, préconisé au niveau européen, est également recommandé en France par le CNIS. Il aboutit toutefois au niveau national à **une multiplicité de tableaux de bord et de grilles de lecture, au risque parfois de nuire à la lisibilité d'ensemble.**

1. La méthode européenne de mesure de la pauvreté et de l'exclusion sociale

a) Les indicateurs de Laeken révisés

A l'intérieur de l'Union européenne, les dispositifs nationaux de mesure de la pauvreté et de l'exclusion sociale tiennent compte des principes définis dans le cadre de la « méthode ouverte de coordination » (MOC) dans les domaines de la protection et de l'inclusion sociale, qui s'inscrit dans le cadre de la stratégie de Lisbonne⁴⁰.

Le volet social de la stratégie de Lisbonne

Visant à faire de l'Union européenne « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique au monde* » et à parvenir au plein emploi avant 2010, la stratégie adoptée lors du Conseil européen de Lisbonne (23-24 mars 2000), et développée au cours de plusieurs conseils postérieurs, repose sur trois piliers :

- un pilier économique ;
- un pilier social ;
- un pilier environnemental.

Le pilier social doit permettre de moderniser le modèle social européen grâce à l'investissement dans les ressources humaines et la lutte contre l'exclusion sociale, dans l'objectif de « *donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté* ».

Pour atteindre les buts fixés en 2000, une liste d'objectifs chiffrés a été arrêtée. Étant donné que les politiques concernées relèvent presque exclusivement des compétences attribuées aux États membres, une méthode ouverte de coordination (MOC) incluant l'élaboration de plans d'action nationaux a été mise en place.

⁴⁰ Cf « *Les travaux conduits au niveau européen sur les indicateurs sociaux de pauvreté* » par Laurent Caussat, Michèle Lelièvre, Emmanuelle Nauze-Fichet, DREES, Communication au 11^{ème} colloque de l'Association de Comptabilité Nationale (janvier 2006).

Lors du Conseil européen de Stockholm, qui s'est tenu en mars 2001, il a été décidé l'élaboration d'un ensemble d'indicateurs devant permettre aux États membres et à la Commission :

- de surveiller les progrès réalisés dans la recherche des objectifs fixés par le Conseil européen de Lisbonne ;

- de favoriser une meilleure compréhension de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans le contexte européen, et de repérer et d'échanger les bonnes pratiques.

Dans le cadre de la MOC, chaque État membre rédige tous les deux ans un « plan national d'action pour l'inclusion sociale » (PNAI)⁴¹ qui fait l'objet d'une revue par les pairs (c'est-à-dire d'un examen croisé entre États membres). La Commission et le Conseil européen présentent conjointement un rapport de synthèse de ces plans nationaux d'action⁴².

Des travaux ont été réalisés par le sous-groupe technique « indicateurs » (SGI) du comité de la protection sociale, à partir de février 2001. Lors de sa réunion de Laeken (décembre 2001), le Conseil européen a avalisé une première série de 18 indicateurs de pauvreté et d'exclusion sociale.

Les indicateurs européens de l'inclusion sociale comportent un noyau dur fondé sur une approche relative de la pauvreté, en termes monétaires, complété par une large palette destinée à rendre compte de toutes les dimensions du phénomène de pauvreté en Europe.

Il a par ailleurs été choisi de privilégier des indicateurs de résultat, plutôt que de moyens, et de refuser l'élaboration d'un indicateur composite unique.

⁴¹ Pour la France, voir le rapport sur les stratégies pour la protection sociale et l'inclusion sociale 2006-2008 en date du 15 septembre 2006, ainsi que le rapport d'actualisation 2007.

⁴² Depuis 2005, un rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale est publié annuellement. Il est soumis au Conseil européen de printemps.

Indicateurs de Laeken : les principes méthodologiques

Dans son rapport sur les indicateurs dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale (octobre 2001), le Comité de la protection sociale propose de mettre l'accent davantage sur les indicateurs qui mettent en évidence les résultats obtenus dans le domaine social plutôt que sur les moyens grâce auxquels ils sont atteints. Les principes méthodologiques généraux retenus sont issus d'un rapport⁴³ rédigé par un groupe d'économistes européens coordonné par le professeur Tony Atkinson, qui comporte un ensemble de recommandations méthodologiques pour la sélection des indicateurs sociaux :

- un indicateur doit être bien ciblé pour saisir le cœur du problème et son interprétation doit être claire et acceptée sans réserve ;
- un indicateur doit être solide et statistiquement validé ;
- un indicateur doit s'adapter aux interventions stratégiques sans être sujet à manipulations ;
- un indicateur doit pouvoir permettre la comparaison entre les États membres et, autant que faire se peut, satisfaire aux normes appliquées au niveau international ;
- un indicateur doit pouvoir être actualisé sur la période récente et se prêter à la révision ;
- la mesure d'un indicateur ne doit pas faire peser un fardeau trop lourd sur les États membres, les entreprises et les citoyens de l'Union ;
- le portefeuille d'indicateurs doit être équilibré dans ses différentes dimensions ;
- les indicateurs doivent être cohérents entre eux et le poids des différents indicateurs dans le portefeuille doit être proportionné ;
- le portefeuille d'indicateurs doit être aussi transparent et accessible que possible aux citoyens de l'Union européenne.

Constatant qu'il était nécessaire de pouvoir disposer d'un grand nombre d'indicateurs pour évaluer correctement la nature pluridimensionnelle de l'exclusion sociale, le comité de la protection sociale a proposé de classer ces indicateurs par ordre de priorité en les répartissant en trois niveaux :

- un premier niveau constitué de 10 indicateurs primaires ;
- un deuxième niveau consistant en 8 indicateurs secondaires ;
- un troisième niveau à la discrétion de chaque Etat membre, afin de mettre en évidence les spécificités de domaines particuliers et de contribuer à l'interprétation des deux premiers niveaux d'indicateurs.

Source : Comité de la protection sociale, Rapport sur les indicateurs dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale, Octobre 2001.

⁴³ Atkinson T., Cantillon B., Marlier E., Nolan B., 2002, «*Social Indicators : The EU and Social Inclusion*» Oxford University Press

A la suite de la révision à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne, un travail de renforcement et de rationalisation de la MOC a été mené, dans un cadre fixé par la Commission européenne⁴⁴. En juin 2006, le SGI a proposé un cadre rénové d'indicateurs communs, consistant en un **portefeuille transversal de 14 indicateurs** conçus pour refléter le recentrage de la stratégie de Lisbonne sur la croissance et l'emploi, accompagnés de **12 « indicateurs de contexte »**, ainsi que **trois portefeuilles thématiques** portant respectivement sur l'inclusion sociale, les retraites et la santé. Le **portefeuille relatif à l'inclusion sociale**, largement issu des « indicateurs de Laeken », comporte 11 indicateurs primaires, 3 indicateurs secondaires et 11 indicateurs de contexte.

Les indicateurs européens de l'inclusion sociale

N°	Indicateur	Définition
Indicateurs primaires		
SI-P1	Taux de risque de pauvreté ⁴⁵ (i.e taux de bas revenus) + valeur du seuil + répartition par âge et par sexe	Pourcentage de personnes vivant dans des ménages dont le revenu équivalent (sur la base de l'échelle de l'OCDE modifiée) est inférieur à 60 % de la médiane
SI-P2	Taux de persistance du risque de pauvreté	Part des ménages dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté à 60 % dans l'année courante et au moins 2 années sur les trois années précédentes
SI-P3	Intensité de la pauvreté	Ecart entre le revenu médian des personnes se situant en dessous du seuil de bas revenu et ce seuil de bas revenu
SI-P4	Taux de chômage de longue durée	Part des chômeurs de plus d'un an au sens du BIT au sein de la population active
SI-P5	Personnes vivant dans des ménages sans emploi	Proportion d'individus vivant dans des ménages sans emploi dans la population totale du même âge (0-17 ans ; 18-59 ans) hors étudiants
SI-P6	Jeunes quittant prématurément l'école et ne poursuivant pas d'études ou une formation quelconque	Part des 18-24 ans ayant un bas niveau d'éducation (≤ 2 selon la classification internationale type de l'éducation –CITE- de l'UNESCO) et ne poursuivant aucune études ou formation

⁴⁴ « Travailler ensemble, travailler mieux : un nouveau cadre pour la coordination ouverte des politiques de protection sociale et d'inclusion sociale dans l'Union européenne », *communication de la Commission en date du 22 décembre 2005*.

⁴⁵ « At-risk-of poverty rate » correspondant au taux de pauvreté monétaire français (seuil de 60 %).

SI-P7	Écart de taux d'emploi entre personnes immigrées et non immigrées	Écart en points de pourcentage entre le taux d'emploi des non immigrés et celui des immigrés
SI-P8	<i>Indicateur de privation matérielle</i>	<i>En cours de développement</i>
SI-P9	<i>Logement</i>	<i>En cours de développement</i>
SI-P10	<i>Besoins de santé non satisfaits</i>	<i>En cours de développement</i>
SI-P11	<i>Bien-être des enfants</i>	<i>En cours de développement</i>
Indicateurs secondaires		
SI-S1	Taux de risque de pauvreté détaillé par tranches d'âge	Pourcentage de personnes vivant dans des ménages dont le revenu équivalent est inférieur à 60 % de la médiane pour les 0-17 ; 18-24 ; 25-54 ; 55-64 ; +65 ans.
SI-S1a	Taux de risque de pauvreté par type de ménages	Taux de risque de pauvreté en fonction de la taille et de la composition du ménage
SI-S1b	Taux de risque de pauvreté en fonction de l'intensité de travail des ménages	L'intensité de travail des ménages se mesure en divisant le nombre de mois travaillés (par les membres du ménage d'âge actif) par le nombre de mois théoriquement « travaillables ».
SI-S1c	Taux de risque de pauvreté selon le statut d'activité	Le statut d'activité (emploi ; chômage ; retraité ; inactif) est celui déclaré par les individus plus de la moitié de l'année de référence.
SI-S1d	Taux de risque de pauvreté selon le statut d'occupation du logement	Propriétaire ou loyer gratuit / locataire
SI-S1e	Dispersion autour du seuil de risque de pauvreté	Nombre de personnes vivant dans des ménages dont le revenu équivalent est inférieur à 40 %, 50 %, et 70 % du revenu médian national équivalent
SI-S2	Personnes ayant un faible niveau d'études	Proportion de la population adulte (> 25 ans) dont le niveau d'éducation est ≤ 2 selon la classification internationale type de l'éducation –CITE– de l'UNESCO)
SI-S3	Performance en lecture des élèves	Proportion des élèves de 15 ans dont les performances en lecture sont ≤ 1 dans l'enquête PISA (programme international pour le suivi des acquis des élèves) de l'OCDE.

Indicateurs de contexte		
SI-C1	S80/S20	Rapport inter-quintiles de revenus
SI-C2	Coefficient de Gini	
SI-C3	Cohésion régionale	Dispersion des taux d'emploi régionaux
SI-C4	Espérance de vie à la naissance et espérance de vie en bonne santé	
SI-C5	Taux de risque de pauvreté ancré dans le temps	Proportion de personnes sous le seuil de risque de pauvreté de l'année n-3 augmenté par le facteur d'inflation sur les 3 années
SI-C6	Taux de risque de pauvreté avant transferts sociaux (hors retraites)	
SI-C7	Taux de ménages sans emploi par type de ménages	
SI-C8	Taux de risque de pauvreté au travail	En distinguant travail à temps plein et travail à temps partiel
SI-C9	Incitation financière au travail	Trappes à chômage, à inactivité et à bas salaires
SI-C10	Revenu des ménages vivant uniquement de prestations sociales en % du seuil de risque de pauvreté	
SI-C11	Restrictions d'activité dans la vie quotidienne	

Source : Commission européenne (rapport sur les indicateurs en date du 7 juin 2006)

b) Des indicateurs à compléter

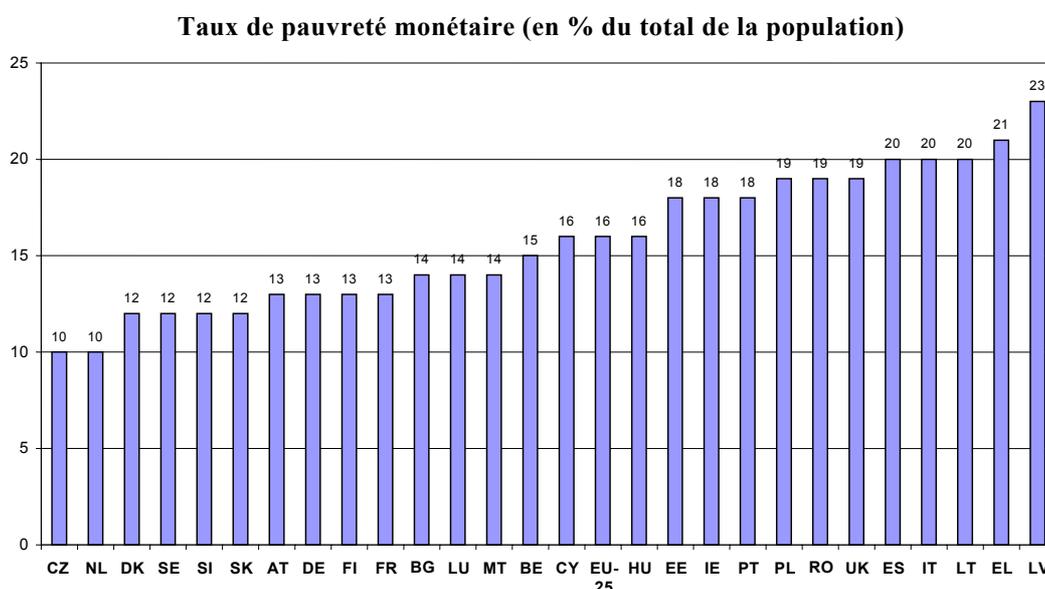
Le portefeuille d'indicateurs relatif à l'inclusion sociale **met l'accent sur des indicateurs relatifs de pauvreté monétaire**. Cette orientation était justifiée ainsi⁴⁶ :

« Une notion absolue est moins pertinente pour l'UE, essentiellement pour deux raisons. En premier lieu, le principal défi posé à l'Europe est de permettre à l'ensemble de la population de partager les bénéfices d'une prospérité moyenne élevée, et non d'atteindre des niveaux de vie élémentaires comme dans certaines parties moins développées du monde. Ensuite, ce qui peut être considéré comme un niveau de vie acceptable dépend largement du

⁴⁶ Source : Commission européenne (2004), cité dans « La privation matérielle dans l'UE » d'Anne-Catherine Guio (Statistiques en bref, Eurostat, 21/05)

niveau de développement social et économique général, qui présente des différences considérables selon les pays ».

L'élargissement à douze nouveaux États membres invalide au moins partiellement ce constat, qui était déjà intrinsèquement contradictoire, puisqu'il soulignait l'existence de disparités de développement à l'intérieur de l'UE. **Les taux de pauvreté monétaire ne suffisent pas à refléter la diversité des conditions de vie entre États membres, notamment entre les 15 « anciens » et des douze « nouveaux ».**



AT Autriche ; BE Belgique ; BG Bulgarie ; CY Chypre ; CZ République tchèque ; DE Allemagne ; DK Danemark ; EE Estonie ; EL Grèce ; ES Espagne ; FI Finlande ; FR France ; HU Hongrie ; IE Irlande ; IT Italie ; LU Luxembourg ; LV Lettonie ; LT Lituanie ; MT Malte ; NL Pays-Bas ; PL Pologne ; PT Portugal ; RO Roumanie ; SE Suède ; SI Slovénie ; SK Slovaquie ; UK Royaume-Uni

Source : SILC 2006, données 2005

Les taux de pauvreté monétaires sont très similaires dans les anciens et les nouveaux États membres. La République tchèque, la Slovaquie et la Lettonie sont ainsi parmi les États les plus égalitaires de l'Union, avec des taux de pauvreté monétaire inférieurs au taux français. Les États baltes et la Roumanie figurent au contraire parmi les plus inégalitaires, au même titre que la Grèce, l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni.

La diversité des situations est mieux reflétée par des indicateurs de privation matérielle : ainsi, en 2003, la proportion de la population ne pouvant pas s'offrir un repas composé de viande ou de poisson tous les deux jours si elle le souhaite se situe autour de 30 % dans quatre⁴⁷ des dix nouveaux États membres ayant adhéré en 2004, la moyenne de l'UE-15 étant de 4 %. En France, ce taux est de 2 %.

La mise en place du projet **SILC (statistiques sur le revenu et les conditions de vie)**, pour succéder au panel communautaire des ménages, ouvre des perspectives pour l'évaluation du degré de privation matérielle et donc pour une meilleure connaissance des aspects non monétaires de la pauvreté. SILC vise à fournir deux types de données :

- des **données transversales** (pour une année donnée) sur le revenu et les conditions de vie ;

- des **données longitudinales** (sur plusieurs années pour un même individu) permettant d'appréhender des évolutions dans le temps.

Lancé en 2003 sur la base d'un règlement⁴⁸, le projet SILC a conduit l'INSEE à réviser ses enquêtes permanentes sur les conditions de vie, créant une rupture puisque les données ne sont pas comparables. Toutefois, des désaccords persistent entre États membres, notamment concernant le mode d'agrégation des données de privation issues de SILC.

Ces désaccords conduisent à une prise en compte insuffisante de la dimension non monétaire de la pauvreté au niveau européen, alors même que cet aspect est essentiel dans la définition que le conseil européen donnait de la pauvreté en 1984 :

« 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 considérées comme acceptables dans le pays où elles vivent. »

Certes le taux de pauvreté monétaire est un outil d'analyse indispensable, mais, comme le souligne la terminologie européenne (« taux de risque de pauvreté »), il constitue davantage un indice du risque de pauvreté qu'un taux de pauvreté avérée.

Il doit être complété par des indicateurs de conditions de vie, et par des informations concernant l'accès à des éléments de bien-être et à des ressources fondamentales telles que le logement, l'éducation, l'accès aux services de santé.

⁴⁷ Il s'agit de la Hongrie, la Slovaquie, la Lettonie et la Lituanie. La Bulgarie et la Roumanie, qui ont adhéré à l'Union le 1^{er} janvier 2007, connaissent une situation plus grave puisque respectivement 56 % et 40 % de la population y déclare appartenir à un ménage ne pouvant s'offrir un repas composé de viande ou poisson tous les deux jours.

⁴⁸ Règlement –cadre du Parlement européen et du Conseil n°1177/2003

2. Les grilles de lecture en France

De nombreux travaux ont été menés en France pour la construction d'indicateurs de pauvreté et d'exclusion. Il existe ainsi **plusieurs grilles de lecture**, avec de nombreux **indicateurs communs**, mais des **objectifs différents**.

a) Les indicateurs généraux

L'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion sociale (ONPES) a réalisé un tableau de bord d'indicateurs dits « centraux », à l'usage des acteurs politiques et sociaux. Par ailleurs, le CNIS a récemment proposé de compléter les données disponibles et de les insérer au sein d'un véritable système d'information sur les inégalités.

→ *Un socle de 11 indicateurs de pauvreté a été défini par l'ONPES.*

Il met l'accent sur les indicateurs monétaires de pauvreté, complétés par un indicateur de difficultés d'existence et par des données relatives aux minima sociaux et à l'accès aux ressources fondamentales.

Les onze indicateurs « centraux » retenus par l'ONPES

Tous les indicateurs sont exprimés en pourcentage. Ils ne concernent que la France métropolitaine

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Pauvreté												
Taux de pauvreté : part des individus dans la population globale vivant dans un ménage au revenu inférieur à 60% de la médiane		13,5	13,4	12,8	12,3	12,7	12,4	12,2 /12,0*	12,0	11,7	12,1	
<i>dont : part des individus dans la population globale vivant dans un ménage dont le revenu est inférieur à 50% de la médiane</i>		7,2	6,9	6,7	6,4	6,5	6,1	6,0 /5,9*	6,3	6,2	6,3	
Intensité de la pauvreté (écart entre le revenu médian des ménages pauvres et le seuil de pauvreté à 60% de la médiane)		18,3	17,3	17,2	17,2	17,1	16,5	16,2 /16,3*	17,7	18	18,2	
Taux de pauvreté de la population en emploi : part des individus en emploi vivant dans un ménage dont le revenu est inférieur à 60% de la médiane		7	7	7	7	7	8		5,3*	6,1	6,4	
Taux de difficultés de conditions de vie			13,1	12,0	11,9	12,1	11,6	11,9	11,4	10,6 / 14,7*	13,3	12,7
Minima sociaux												
Évolution du nombre d'allocataires de minima sociaux d'âge actif (RMI, AAH, API, ASS+AER à partir de 2002)		5,2	1,9	2,6	1,8	-3,4	-1,6	0,7	3,2	4,9	4,6	0,5
Persistance des allocataires dans le RMI (supérieure à 3 ans)	35,4	37,5	39,4	40,7	43,2	47,2	48,9	48,7	47,0	44,9	44,5	46,1
Non accès aux droits fondamentaux												
Taux de renoncement aux soins pour raisons financières		17,0	14,0	14,0		15,7		11,2		13		
Taux de sortants du système scolaire à faible niveau d'études	15,4	15,2	14,1	14,9	14,7	13,3	13,5	13,4	12,7	13,4	12,6	13,1
Taux de demandeurs d'emploi non indemnisés (RAC et ASS)	43,4	44,7	46,4	46,24	46,2	44,3	39,9	36,5	36,1	37,7	40,5	40,3
Part des demandes de logement social non satisfaites après un an		35,3						33,6				45,8**
Inégalités de revenu												
Rapport inter-déciles des revenus		3,35	3,34	3,26	3,23	3,27	3,23	3,2	3,17	3,14	3,15	

*Nouvelle valeur (en raison d'une rupture de série, explications p. suivante) ** Rupture de série en 2006 : données non comparables à 2002 (modification du questionnaire).

Source : ONPES

→ *Dans son rapport précité, le groupe de travail du CNIS sur les niveaux de vie et les inégalités sociales demande la mise en place d'une publication centrale annuelle sur les inégalités, qualifiée de véritable « système d'information ».*

Ce système d'information comporterait notamment une cinquantaine d'indicateurs de base, définis par le CNIS, concernant les revenus, le patrimoine, les salaires, l'emploi, l'éducation, le logement, la santé. D'autres indicateurs sont suggérés concernant notamment la culture, la justice... ou encore la participation des femmes à la vie politique, pour laquelle le groupe de travail suggère comme indicateur unique le ratio « nombre d'hommes au Sénat / nombre de femmes »...

L'analyse de la pauvreté ne constitue qu'un aspect de ce travail qui porte, plus généralement, sur la mise en évidence d'inégalités de toutes sortes.

b) Les indicateurs d'efficacité des politiques

Les **plans triennaux d'action**, présentés dans le cadre de la méthode ouverte de coordination européenne (cf. *supra*) donnent lieu à la présentation par le gouvernement de nombreux indicateurs de pauvreté et d'exclusion.

Par ailleurs, le **projet de loi de finances** est l'occasion de rendre compte annuellement de l'efficacité et de l'efficience des politiques menées, c'est-à-dire d'évaluer les résultats obtenus non seulement par rapport aux objectifs fixés mais également au regard des moyens engagés.

→ Dans le cadre du **plan national d'action pour l'inclusion sociale (PNAI)**, la France s'est engagée pour trois ans (2006-2008) sur des objectifs prioritaires :

- l'accès et le retour à l'emploi ;
- l'insertion sociale et professionnelle des jeunes ;
- le développement de l'offre de logement.

Ce plan est accompagné d'une annexe statistique qui comporte notamment les indicateurs généraux de résultat définis par le sous-groupe « indicateurs » du Comité de protection sociale¹. Ces indicateurs sont complétés d'une part par le tableau de bord de 11 indicateurs centraux retenus par l'ONPES (voir ci-après), et d'autre part, par des indicateurs relatifs aux priorités nationales précitées.

¹ Le Comité de protection sociale (CPS) est un groupe de hauts fonctionnaires créé en 2000 pour former une plate-forme d'échange et de coopération entre la Commission européenne et les États membres en ce qui concerne la modernisation et l'amélioration des systèmes de protection sociale. Le travail de ce comité depuis sa création a été largement déterminé par le volet social de la stratégie de Lisbonne, dont le principal instrument est la méthode ouverte de coordination sur la protection sociale et l'inclusion sociale.

→ Dans le cadre du projet de loi de finances présenté chaque année, un **document de politique transversale**¹ (DPT) retrace l'ensemble des objectifs et indicateurs des programmes du budget de l'État, concourant aux politiques de lutte contre l'exclusion. Ce DPT reprend les trois axes précités du PNAI, et y ajoute un quatrième axe relatif à l'amélioration de la gouvernance, de la transparence et de la participation des parties intéressées à la conception et à l'exécution des politiques.

Pour chaque axe, les thématiques privilégiées sont :

- la réduction de la pauvreté, dont celle des enfants ;
- l'insertion des jeunes ;
- la lutte contre l'illettrisme ;
- l'éradication de l'habitat insalubre ;
- l'amélioration de l'accès à la santé et aux soins.

Les indicateurs du DPT doivent rendre compte de **l'impact des politiques d'inclusion sociale**. Ils sont donc conçus comme des indicateurs de résultat. S'agissant plus précisément de l'évaluation de la pauvreté, les indicateurs retenus sont par exemple :

- l'intensité de la pauvreté ;
- le pourcentage des allocataires de minima sociaux (RMI, API, ASS) retournant à l'emploi ;
- le pourcentage d'enfants vivant en situation de précarité ;
- le pourcentage de jeunes insérés dans un emploi durable (CDI) à 25 ans révolus ;
- le nombre de logements sortis de l'indignité ;
- la part des personnes sortant des CHRS bénéficiant d'une insertion en matière de logement ou d'emploi.

→ **Les indicateurs du PNAI et du DPT ont vocation à être complétés ou modifiés** lorsque seront achevés les travaux actuellement en cours dans le cadre de l'« engagement national » conduit par M. Martin Hirsch, Haut-Commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, visant à « réduire d'un tiers la pauvreté en France en cinq ans ».

¹ Cette annexe au projet de loi de finances est prévue par l'article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificatives pour 2005, complété par l'article 169 de la loi n° 2006-1770 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.

L'indicateur central adopté ici est, comme il a été indiqué plus haut, celui de pauvreté ancrée dans le temps, qui constitue un compromis entre approches relatives et absolues. **Il faut en effet conserver à l'esprit :**

- d'une part que la baisse de cet indicateur est une tendance historique lourde ;

- et d'autre part que le suivi de ce seul indicateur pourrait dissimuler d'autres évolutions, s'agissant notamment des inégalités au sein de la population pauvre et de la situation des plus démunis, qui est mal reflétée par les indicateurs existants.

Plutôt que de communiquer sur un seul indicateur, **il semble plus logique de se référer à une grille de lecture plus étendue**. Le projet d'engagement national pour réduire d'un tiers la pauvreté prévoit d'ailleurs que plusieurs indicateurs soient associés à l'indicateur central en sorte d'éviter de n'avoir les yeux rivés que sur un objectif, ce qui pourrait avoir des « effets pervers » sur d'autres signaux. Il est donc prévu de **mettre aussi l'accent sur l'intensité de la pauvreté**, afin de vérifier que la diminution de la pauvreté ne s'accompagnera pas d'une dégradation de la situation de ceux qui ont les ressources les plus faibles. Il est également prévu de rendre compte du caractère multidimensionnel de la pauvreté, grâce à des indicateurs relatifs à l'emploi, à l'éducation, à la santé et au logement.

CONCLUSION

Le **choix d'indicateurs** adéquats pour la mesure de la pauvreté et de l'exclusion sociale n'est pas une simple question technique ; en effet, ce choix est le reflet des objectifs prioritaires assignés à une politique. **Il induit par ailleurs des stratégies et une allocation des moyens** susceptibles de faire évoluer le « thermomètre » choisi dans le sens souhaité.

Aux plans européen et français, l'accent a été mis, de façon jugée trop prononcée par certains, sur les aspects monétaires de la pauvreté, dans une perspective relative, c'est-à-dire par la mesure des inégalités. Pour intéressante qu'elle soit, cette analyse est nécessairement incomplète.

D'un point de vue statistique, l'approche par les revenus fiscaux comporte certains défauts de mesure, notamment une prise en compte lacunaire des revenus du patrimoine. Des rapprochements entre bases de données fiscales et sociales sont par ailleurs nécessaires, afin d'améliorer l'exactitude d'une enquête dont beaucoup d'éléments sont encore fondés sur des imputations, c'est-à-dire déduits de barèmes ou d'équations économétriques. Ce rapprochement, parallèlement à une augmentation de la taille de l'échantillon ERF, pourra permettre de mieux analyser les inégalités :

- **d'une part, en donnant une meilleure idée de leurs causes**, ou du moins des phénomènes directement corrélés (emploi, logement, éducation, accès à la culture, etc.), permettant de passer du constat à l'action de la façon la plus appropriée ;

- **d'autre part, de mener ce type d'analyse y compris au plan local**. La place des collectivités, notamment du département, dans les politiques sociales justifierait l'existence d'indicateurs locaux de niveaux de vie ; or ceux-ci seraient, en l'état actuel de l'échantillon ERF, insuffisamment fiables.

Dans cette double perspective, le suivi longitudinal, mis en place depuis 2004 dans le cadre européen SILC, doit permettre d'améliorer la connaissance des trajectoires des individus, afin d'identifier le plus précisément possible le processus de cumul de difficultés, qui conduit à une mise à l'écart sur un plan social. Dans ce cadre, il faudrait s'attacher à **mettre en évidence les stades auxquels il serait le plus approprié d'agir**.

Au-delà de cette amélioration de la connaissance des inégalités et de leur processus de formation, il est également nécessaire de **renforcer l'approche qualitative de la pauvreté, notamment en ce qui concerne les conditions de vie**. Des comparaisons européennes pourraient être utiles, mais elles se heurtent à l'hétérogénéité des méthodes, cet aspect demeurant marginal dans la grille de lecture européenne. A l'échelle nationale, l'attention

est focalisée sur le taux de pauvreté monétaire relatif ou « ancré dans le temps ». **Faisant l'objet de peu de communication, le taux de pauvreté par les conditions de vie semble négligé.** Or un recoupement plus systématique entre indicateurs monétaires et indicateurs de conditions de vie serait susceptible de fournir des informations intéressantes, malgré les lacunes inhérentes à chacune de ces mesures.

Enfin, et paradoxalement, la très grande pauvreté est mal connue, alors même qu'elle en constitue l'aspect le plus aigu et celui qui vient sans doute le plus communément à l'esprit à l'évocation de ces questions de pauvreté et d'exclusion. **La très grande pauvreté demeure un indéfini sur le plan statistique.** Cette situation peut être améliorée, d'autant que l'évolution du taux de pauvreté monétaire nous dit peu de chose concernant cette dimension particulière. S'agissant de la prise en compte des sans-domicile, le récent rapport de l'IGAS a suggéré des pistes relatives notamment à une meilleure articulation des sources statistiques existantes. **Il serait très utile à la connaissance du sujet, qu'en partenariat avec les associations, il soit possible de définir un certain nombre d'indicateurs d'alerte, plus qualitatifs que les indicateurs existants et susceptibles d'être mesurés et publiés dans des délais plus brefs.**

**La mesure de la pauvreté et de l'exclusion :
quelques pistes de réflexion**

→ Continuer le travail **d'enrichissement de l'enquête revenus fiscaux** afin que tous les revenus monétaires y soient pris en compte, notamment en rapprochant les bases de données fiscales et sociales actuellement disjointes ;

→ **Élargir l'échantillon de cette enquête** afin que soient connues de façon plus fiable les conditions de vie au plan local, et pour établir précisément les corrélations existant entre pauvreté, emploi, logement, éducation, etc. ;

→ **Mieux connaître l'impact des politiques sociales locales sur les niveaux de vie** ;

→ Améliorer la **connaissance des trajectoires** qui mènent à la pauvreté et à la persistance dans la pauvreté (suivi longitudinal) ;

→ Encourager une **meilleure prise en compte, au plan européen, des dimensions qualitatives de la pauvreté, s'agissant notamment des difficultés en termes de conditions de vie** ;

→ Encourager aussi, au plan européen, le **calcul de variantes** afin que l'ensemble des aspects des politiques fiscales et de redistribution puissent être pris en compte dans le calcul des niveaux de vie (notamment **l'impact des services publics collectifs individualisables et des aides locales**) ;

→ Améliorer la **connaissance de la très grande pauvreté**, en suivant notamment les préconisations de l'IGAS sur la coordination de l'observation statistique des personnes sans abri ;

→ Définir des **indicateurs d'alerte** publiables rapidement, afin de pouvoir infléchir les politiques conduites sur le fondement de remontées d'expériences des acteurs de terrain ;

→ **Communiquer, non pas sur un indicateur central unique (la pauvreté ancrée dans le temps) mais de préférence sur un ensemble réduit d'indicateurs** ;

→ **Ne pas multiplier les grilles de lecture.**