
Les seuils de pauvreté monétaire : usages et mesures

Pierre CONCIALDI *

Une récente étude publiée dans le cadre des *Travaux* de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) a cherché à évaluer la position de différentes familles types dans la hiérarchie des revenus en proposant une comparaison des revenus de ces familles avec différents seuils de pauvreté (Concialdi, 2002). Ces observations ont fait l'objet de « *contestations méthodologiques*¹ » portant, en particulier, sur la mesure des seuils de pauvreté. Au lieu de retenir un seuil de pauvreté issu de données d'enquête, comme le font l'INSEE et les autres administrations économiques et sociales, le seuil de pauvreté utilisé dans l'étude pour effectuer ces comparaisons a été calculé à partir de données macroéconomiques issues de la comptabilité nationale. Les délais impartis pour la réalisation de l'étude en question ainsi que le volume disponible pour rendre compte des résultats de l'étude ne permettaient pas d'étayer de façon suffisamment précise et rigoureuse ce choix méthodologique. Cet article a pour objet de combler ce manque et de s'interroger, plus généralement, sur les méthodes de construction des seuils de pauvreté et leurs usages.

* Chercheur à l'IRES.
1. Introduction à l'article précité.

Les seuils de pauvreté monétaire et leurs usages

La pauvreté n'est pas que monétaire ; elle ne se réduit pas à une absence ou une faiblesse de revenus et son caractère multidimensionnel a été maintes fois souligné. Cependant, les débats autour de cette question empruntent souvent la voie des chiffres. Et dans une société marchande où la plupart des nécessités de la vie quotidienne s'achètent, le manque de ressources monétaires est bien souvent un indice de pauvreté. L'analyse de la pauvreté monétaire est sans doute loin d'épuiser toutes les dimensions du problème, mais elle en constitue une facette incontournable, en raison notamment de la force symbolique du chiffre dans nos sociétés.

Dans ces débats, une question récurrente concerne la mesure du « seuil de pauvreté ». Au-dessous de quel revenu est-on pauvre aujourd'hui en France ? Cette question est souvent posée au statisticien, ce qui ne peut que le plonger dans l'embarras. Car la définition d'un seuil de pauvreté est, fondamentalement, de nature normative (Concialdi, 1998). Or le statisticien n'a pas vocation à définir des normes sociales. Pour autant, son rôle n'est pas anodin : c'est à lui que l'on demande, en fonction de choix collectifs éventuellement exprimés, de proposer la moins mauvaise mesure possible. Mais là encore, il ne faut pas se bercer d'illusions : la statistique n'est pas une science exacte. Elle comporte une dimension sociale, y compris dans les étapes les plus élémentaires de la construction du chiffre, notamment dans la collecte et la mise en forme des informations². Cette dimension sociale n'enlève rien aux aspects qui relèvent plus spécifiquement de la technique statistique et il existera toujours des marges et des imprécisions : c'est précisément le rôle du statisticien que de les mettre en lumière pour nourrir, au mieux, la réflexion collective.

Ce travail de construction du chiffre n'a de sens que par rapport à une problématique précise. Même pour une question d'apparence aussi simple que celle de savoir quel est le salaire moyen en France, il n'existe pas un chiffre unique qui serait susceptible de répondre à toutes les interrogations. Veut-on savoir quel est le salaire versé en moyenne à la fin de chaque mois sur le compte en banque des salariés ? Combien dépensent les employeurs pour employer un salarié (à temps plein) dans le mois ? Si un employé français gagne plus que son homologue anglais ou allemand ? Chacune de ces questions nécessite de construire un chiffre, à chaque fois différent, qui sera le plus adapté à la question posée en fonction des données disponibles. Il n'y a là, contrairement à une opinion fréquemment répandue parmi le public, aucune manipulation de la part du statisticien. Mais au contraire le

2. Cf. Alain Desrosières (1987) qui évoque, parmi les différentes phases du travail statistique, celle qui concerne la pratique du chiffrage, « continuellement confrontée à ce flou de la réalité, des déclarations et des nomenclatures ».

souci de répondre au plus près à la demande sociale qui lui est adressée. Laisser croire, en l'occurrence, qu'il n'y aurait qu'une seule valeur du salaire moyen et qu'on pourrait l'utiliser pour répondre à toutes les questions serait, en revanche, beaucoup plus critiquable. Il en va de même pour la mesure d'un seuil de pauvreté. Sa mesure n'a de sens - comme pour tout indicateur statistique - que par rapport à la question que l'on se pose.

Après avoir longtemps été tabou dans notre pays, la question de la pauvreté a commencé à faire, depuis une dizaine d'années, l'objet de travaux statistiques. Les études réalisées sur ce sujet ont essentiellement cherché à répondre à deux interrogations : dénombrer les pauvres et en dresser le portrait. Pour répondre à ces deux questions, le recours aux données d'enquête s'impose : ce sont les seules qui fournissent des données statistiques détaillées, à la fois sur les revenus des ménages et sur leurs caractéristiques socio-démographiques. Ces travaux ont popularisé l'idée que la pauvreté avait changé de visage : moins rurale et plus citadine que naguère, elle touche aussi davantage les actifs et, en revanche, beaucoup moins les retraités que par le passé.

Ces travaux nécessitent de construire des seuils de pauvreté monétaire qui sont issus, par un évident souci de cohérence, des mêmes données d'enquête que celles utilisées pour mesurer les revenus de chaque ménage. Cependant, avec la publication régulière de ces seuils, ceux-ci ont fini par s'imposer, de fait, comme des normes sociales (ou quasi-officielles) dans le débat. Ce n'est sans doute pas un hasard si, lors de la fixation du seuil ouvrant droit à la CMU, le niveau retenu a été, de fait, très proche du seuil de pauvreté avancé à l'époque par l'INSEE dans ses publications. Or un tel usage ne va pas de soi.

D'abord, parce que les administrations françaises n'ont pas mandat, contrairement à ce qui se pratique aux Etats-Unis, de publier un seuil de pauvreté officiel servant, par exemple, de référence à la définition des barèmes sociaux. La diversité des résultats et des méthodes employés par l'INSEE dans ses travaux témoigne d'ailleurs de ce fait³.

En outre, pour une même norme sociale – généralement exprimée par

3. Dans sa collection Synthèses, l'INSEE publie chaque année un document « Revenus et patrimoines des ménages ». L'édition 1999 de ce document affiche pour l'année 1996 une proportion de ménages pauvres de 8,9 % et un seuil mensuel de pauvreté de 3 600 francs. Dans l'édition 2000-2001, le taux de pauvreté varie pour la même année de 7,3 % à 8,0 % selon les corrections effectuées et le seuil de pauvreté est évalué à 3 500 francs. Les chiffres des deux éditions ont été calculés à partir d'une même source statistique (enquête Revenus fiscaux) et sur un même champ, tant pour les revenus pris en compte que pour la population (hors ménages d'étudiants). Ils se réfèrent à la même norme sociale (50 % du revenu disponible médian par unité de consommation). Rien dans les publications ne permet d'identifier la source de ces écarts qui ne sont pas commentés.

un certain pourcentage du revenu des ménages⁴ – le niveau du seuil peut varier dans des proportions non négligeables en fonction de l'enquête utilisée et des corrections que lui apportent les statisticiens. Par exemple, à partir d'une même source statistique, le niveau « du » seuil de pauvreté pour une personne seule était évalué par l'INSEE à 3 500 F ou à 4 200 F pour l'année 1996, selon que l'on tenait compte ou non de la sous-estimation des revenus de la propriété⁵ (Lagarenne & Legendre, 2000). Pour une large part, cet écart traduit le fait que les enquêtes auprès des ménages ne saisissent que de façon très imparfaite leurs revenus, la sous-estimation globale pouvant varier de 20 % à 40 % selon les sources (Accardo & Fall, 1996). D'autres données publiées par l'INSEE illustrent bien ce décalage : en 1984, le revenu moyen par ménage s'élevait à 8 600 F par mois selon les données de l'enquête Revenus fiscaux et à 11 800 F selon les estimations des comptes par catégorie socio-professionnelle qui s'appuient sur des évaluations macroéconomiques⁶. Soit un écart considérable, de plus de 35 %.

Quel est, dans ces conditions, le chiffre qui traduit le mieux la réalité et à partir duquel il est possible, par conséquent, de fournir la meilleure (ou la moins mauvaise) mesure du seuil de pauvreté ? Pour répondre à cette question, il est primordial de distinguer nettement deux ordres de problèmes.

Une première question concerne la définition de la norme sociale retenue pour évaluer un (ou des) seuil(s) de pauvreté. Cette question ne relève pas de l'expertise statistique mais du débat social, débat qui fait cruellement défaut dans notre pays, comme d'ailleurs dans de nombreux autres pays européens. La première partie de l'article en explicite brièvement les principaux enjeux.

Une seconde série de questions porte sur la mesure du seuil de pauvreté. C'est sur ce point qu'a porté la controverse mentionnée en introduction. L'idée générale qui est soutenue dans cet article est que cette mesure doit être cohérente avec la question à laquelle on cherche à répondre. En particulier, s'il s'agit de déterminer un (ou des) seuil(s) de pauvreté qui ont vocation, plus ou moins explicitement, à servir de norme sociale, il est préférable de retenir une méthode qui prenne en compte l'ensemble des revenus réellement perçus par les ménages et non, comme le font l'INSEE et les autres administrations économiques et sociales, des seuils de pauvreté issus de données d'enquête auprès des ménages. L'article montre que les données

4. Il s'agit en fait d'un revenu par unité de consommation, le revenu de chaque ménage étant ajusté pour tenir compte des différences dans la taille et la composition des ménages.

5. Seuil à 50% du revenu médian par unité de consommation.

6. Sources : INSEE, *Revenus et patrimoine des ménages*, collection Synthèses, n°28, édition 1999, pour les données des enquêtes Revenus fiscaux ; Fall (1992) pour les données des comptes par catégorie socio-professionnelle. L'appauvrissement de la statistique publique ne permet pas d'effectuer de comparaison plus récente, l'INSEE n'ayant pas publié de données plus actuelles sur les comptes par catégorie socio-professionnelle.

de revenus issues de la comptabilité nationale fournissent des évaluations tout à fait pertinentes pour construire des seuils de pauvreté ayant cette fonction.

Cette méthodologie de construction des seuils de pauvreté est reprise dans une dernière partie pour proposer des éléments d'évaluation des barèmes sociaux et des revenus de différentes familles types et présenter des résultats alternatifs à ceux publiés par les administrations publiques. L'habitude prévaut en effet parmi les statisticiens de ces administrations de publier côte à côte des barèmes sociaux et des seuils de pauvreté issus directement de données d'enquête, sans corriger ces derniers de la sous-estimation pourtant considérable du revenu des ménages. Ce qui laisse supposer que les seuils ainsi calculés peuvent servir de référence à la fixation de ces barèmes sociaux alors que ce n'est pas le cas. De même, ces seuils d'enquête sont aussi utilisés pour situer le niveau de vie relatif dont disposent certains ménages types dont les revenus sont supposés, par construction, connus au franc (ou à l'euro) près (Hourriez, 2001). Les résultats présentés montrent que la représentation des situations de pauvreté qui est ainsi proposée au débat public dans les études officielles minimise grossièrement l'étendue des problèmes de pauvreté.

La définition des seuils de pauvreté monétaire : des choix normatifs

La première étape dans la construction d'un seuil de pauvreté monétaire consiste à opérer un certain nombre de choix normatifs. Une première interrogation fréquente dans la littérature sur ce sujet consiste à opposer des seuils relatifs de pauvreté à des seuils absolus. Sur cette question, il est nécessaire de clairement distinguer ce qui relève des débats théoriques concernant la *notion* de pauvreté, d'une part, et ce qui concerne la construction concrète de seuils absolus ou relatifs de pauvreté monétaire, d'autre part.

C'est essentiellement sur le plan théorique que le débat s'est noué autour du caractère absolu ou relatif du concept de pauvreté. Ce débat a notamment opposé Peter Townsend à Amartya Sen, le premier insistant sur le caractère relatif de la pauvreté tandis que le second mettait en avant son caractère absolu⁷. Cependant, ces deux points de vue théoriques convergent vers l'idée que dans l'ordre des ressources (en biens et services) la pauvreté a toujours une dimension fondamentalement relative. Lorsque Sen développe l'idée qu'il y a derrière la notion de pauvreté un noyau absolu, il insiste également sur le fait que, même considérée comme absolue dans l'ordre de certains besoins fondamentaux (ce que Sen appelle les « *capabi-*

7. Pour un exposé de ce débat, voir Concialdi (1998).

lités »), la pauvreté a toujours un caractère relatif dans l'ordre des biens et services qui permettent de satisfaire ces besoins (Sen, 1983 ; Sen, 1987). Ce qui traduit l'idée simple selon laquelle, par exemple, se vêtir décemment ne demande pas les mêmes ressources aujourd'hui qu'il y a dix, vingt ou trente ans. En résumé, un seuil de pauvreté monétaire, qui se situe donc essentiellement sur le plan des moyens, est toujours un seuil relatif qui dépend des conditions de vie qui prévalent à un moment donné dans une société ou un espace donné.

La difficulté, qui est parfois source de confusion, provient du fait que, quelle que soit l'approche théorique, sa mise en œuvre concrète soulève de redoutables problèmes pratiques⁸. D'où le recours à des solutions *ad hoc* qui ne constituent que des approximations et sont, de ce fait, sujettes à la critique. Ainsi, les seuils relatifs de pauvreté se réfèrent généralement à un certain seuil de la distribution des revenus (par exemple un certain pourcentage du revenu médian par unité de consommation), tandis que les seuils absolus sont déterminés par référence au coût d'un panier « minimal » de biens et services dont le montant est simplement indexé sur l'évolution du prix de ces biens, sans tenir compte notamment de l'évolution des modes de vie. Aucune de ces approches n'est, d'un point de vue théorique, réellement satisfaisante.

La méthode des seuils absolus de pauvreté est sans doute la plus critiquable, dans la mesure où elle contredit le principe reconnu par tous les auteurs et selon lequel la satisfaction d'un besoin fondamental nécessite des moyens qui varient selon les lieux et les époques. S'en tenir à un panier de biens et services figé dans le temps n'a donc guère de sens. Un débat s'est d'ailleurs établi depuis plusieurs années aux Etats-Unis sur le bien-fondé des seuils de pauvreté officiels que l'on classe généralement dans la catégorie des seuils « absolus » de pauvreté (Fisher, 1997). Un rapport publié par une commission d'experts en mai 1995 a ainsi souligné les défauts des seuils de pauvreté utilisés depuis plus de trois décennies aux Etats-Unis, notamment parce que la méthode de calcul de ces seuils ne permet pas de prendre en compte les changements économiques et sociaux intervenus au fil du temps et leurs conséquences sur les modes de vie de la population. D'après les travaux de cette commission, il faudrait ainsi réévaluer de 14 % à 33 % le niveau des seuils de pauvreté américains.

Les seuils relatifs de pauvreté apparaissent préférables dans la mesure où ils sont, en quelque sorte, indexés sur l'évolution d'ensemble des revenus. Si l'on considère que cette évolution traduit, certes de façon imparfaite, l'évolu-

8. Il faudrait en théorie identifier ces besoins fondamentaux et en donner une traduction concrète en termes de moyens monétaires, tout en tenant compte du fait que ces moyens peuvent varier selon la situation des individus.

tion des conditions de vie d'une population donnée, cette approche donne une meilleure approximation de ce qu'il serait, en théorie, souhaitable de mesurer. Il s'agit donc non pas de la meilleure solution mais de la moins mauvaise. C'est celle qui a été retenue dans la suite de cet article.

Concrètement, la définition d'un seuil relatif de pauvreté nécessite de choisir :

- une norme de référence (moyenne ou médiane) ;
- un certain pourcentage de la norme de référence en fonction duquel sera évalué le seuil de pauvreté.

Le choix de la norme de référence est nécessairement conventionnel. L'habitude des statisticiens est de se référer à la médiane plutôt qu'à la moyenne du niveau de vie. D'un point de vue théorique, aucun argument ne permet de départager de façon objective ces deux approches. Chacune d'elles traduit un certain degré d'aversion pour les inégalités. Concrètement, retenir comme référence le revenu médian (plutôt que le revenu moyen) reflète une moindre aversion pour l'inégalité. Sur le plan empirique, l'idée est souvent avancée qu'il serait préférable de retenir la médiane plutôt que la moyenne, car la moyenne est une valeur plus sensible aux aléas statistiques. Si les statisticiens utilisaient des données brutes d'enquête, cet argument pourrait avoir un certain poids. Mais dès lors que l'on procède à un minimum de corrections destinées à éliminer les valeurs les plus aberrantes, comme le font usuellement les statisticiens, cet argument ne tient guère. Et il n'a plus aucun fondement si l'on raisonne non pas à partir de données d'enquête, mais sur la base de données macroéconomiques comme le propose l'approche développée dans la suite de cet article.

Le pourcentage de la norme de référence retenu est lui aussi, de façon beaucoup plus évidente, conventionnel. L'INSEE privilégie dans ses travaux un seuil de 50 % du niveau de vie médian et c'est aussi cette norme que l'ONPES a retenue dès la première édition de son rapport. Cependant, les publications d'Eurostat retiennent un seuil de 60 % du revenu médian qui est, en pratique, très proche du seuil de 50 % du niveau de vie moyen retenu par la Commission européenne dans des études antérieures. Les résultats présentés dans la suite de cet article privilégient le seuil de 60 % retenu par Eurostat.

Pour conclure ces développements, il est utile de rappeler que si des choix normatifs sont nécessaires pour construire un seuil de pauvreté, ceci n'est pas propre à l'analyse de la pauvreté. Des choix de même nature sont tout aussi nécessaires - même s'ils sont moins apparents - lorsqu'il s'agit, par exemple, d'appréhender les inégalités. Tout indicateur d'inégalité traduit en effet un jugement de valeur implicite sur l'importance que l'observateur accorde à tel ou tel type de transferts. Des économistes comme Serge-Christophe Kölm et Antony Atkinson ont même proposé (respectivement en 1968 et 1970) des indicateurs d'inégalité qui ne sont utilisables que

si l'observateur définit explicitement la valeur qu'il accorde à un coefficient qui traduit son degré d'aversion pour les inégalités. Si la démarche de ces deux auteurs est analogue, les propriétés des indicateurs qu'ils ont proposés ne sont pas les mêmes. Atkinson a proposé un indicateur qui est invariant par rapport à des variations équiproportionnelles de tous les revenus alors qu'initialement Kölm avait construit un indicateur invariant par rapport à une modification d'un même montant de tous les revenus. Par la suite, Kölm a proposé une version « centriste » de son indicateur : dans cette version, l'inégalité diminue lorsque tous les revenus varient d'un même montant et augmente lorsque tous les revenus varient dans une proportion identique... Comme on le voit, les points de vue et les jugements de valeur peuvent être très variés.

Le caractère conventionnel de l'analyse de la pauvreté entraîne deux conséquences. Premièrement, la définition d'un seuil de pauvreté ne peut relever de l'initiative des statisticiens et elle appelle nécessairement un débat public. En second lieu, la variété potentiellement infinie des choix possibles nécessite de trouver des compromis raisonnés, faute de quoi l'analyse risque de devenir illisible. Une solution possible consiste à retenir un petit nombre de seuils (deux ou trois). Cette solution présente concrètement un double avantage. D'abord, elle évite de laisser penser que la ligne tracée par un seuil unique serait une frontière permettant d'isoler, en quelque sorte, les pauvres. Entre deux personnes situées de part et d'autre du seuil à un euro près, les conditions de vie ne sont guère différentes. Et il serait absurde de considérer que l'une est pauvre et l'autre non. Ensuite, compte tenu de la très forte concentration des ménages dans les bas revenus, cette approche permet de saisir les mouvements qui affectent les populations en zone (ou en risque) de pauvreté. C'est la raison pour laquelle le seuil de 60 % du revenu médian privilégié dans cet article a été encadré par deux seuils complémentaires de 50 % et 70 % afin de tester la sensibilité des résultats à ce choix normatif. On trouve une présentation analogue dans le dernier rapport de L'ONPES ou dans des travaux de l'INSEE où le seuil de 50 %, qui est privilégié par ces institutions, est présenté avec des variantes à 40 % et 60 %.

La mesure des revenus

La mesure des revenus constitue bien évidemment un point clé pour l'estimation d'un seuil de pauvreté monétaire. Lorsque l'INSEE cherche dans ses études à évaluer l'ampleur de la pauvreté, l'institut se fonde le plus souvent sur les seules déclarations des personnes enquêtées ⁹, lesquelles

9. Lorsque la source est d'origine fiscale, l'INSEE procède néanmoins à différentes imputations, notamment pour les prestations sociales non imposables (allocations familiales, allocations logement,...) qui n'apparaissent pas dans les déclarations fiscales.

minimisent fortement, comme on l'a vu, les revenus des ménages. Certaines études proposent parfois des variantes calculées sur des données redressées pour tenir compte de la forte sous-estimation des revenus de la propriété dans ces enquêtes. Néanmoins, le commentaire des chiffres se focalise sur le seuil le plus bas, à savoir celui qui s'appuie sur une mesure du revenu qui ne prend pas en compte ces redressements. Il est étonnant, pour le moins, qu'un institut statistique privilégié dans l'analyse et, surtout, dans l'affichage de ses résultats une mesure des revenus aussi fortement biaisée. D'autant qu'il n'y a ce choix aucune justification de nature théorique ou pratique. Force est de constater que ce choix critiquable aboutit à minimiser l'ampleur de la pauvreté dans notre pays (*cf.* encadré 1).

L'impact de ces redressements sur les résultats est pourtant, on l'a vu, loin d'être négligeable, notamment sur le niveau du seuil de pauvreté : en 1996, ce dernier était supérieur de 20 % lorsque les revenus étaient redressés pour tenir compte de la sous-estimation des revenus de la propriété (*cf. supra*). Or ces derniers ont connu une croissance exceptionnelle depuis la fin des années 1980. Les seuls revenus monétaires de la propriété ¹⁰ représentaient environ un tiers des prestations sociales monétaires en 2000 contre moins de 14 % en 1988. Il est donc probable que la mesure du taux de pauvreté qui ressort des données officielles non redressées sous-estime l'évolution réelle de la pauvreté depuis une quinzaine d'années.

En outre la sous-estimation des revenus ne se limite pas à cette catégorie de revenus ; elle concerne, à des degrés divers, toutes les sources de revenus. Comme le montre le tableau suivant, même à champ identique ¹¹, les données fiscales ne saisissent qu'à peine un peu plus du cinquième des re-

**Tableau 1. Comparaison à champ identique de l'enquête
revenus fiscaux 1990 et des comptes nationaux**

Nature du revenu	Coefficient de sous-estimation *
Traitements et salaires	0,97
Pensions et rentes	0,89
Bénéfices industriels et commerciaux et bénéfices non commerciaux	1,52
Bénéfices agricoles	1,95
Revenus de capitaux mobiliers	4,54

* Rapport de la masse des comptes dans le champ de l'enquête à la masse de l'enquête.

Source : INSEE, « Les revenus fiscaux des ménages en 1990 », *INSEE Résultats*, série Emploi-Revenus, n°103, avril 1996.

10. Hors loyers fictifs.

11. C'est-à-dire en tenant compte par exemple du fait que certains types de revenus ne figurent pas, par nature, dans les déclarations fiscales, soit parce qu'ils ne sont pas imposables (intérêts des livrets A) soit parce qu'ils font l'objet de prélèvements libératoires et n'ont pas à figurer sur la déclaration de revenus.

Encadré 1

La pauvreté : des indicateurs très « sensibles »

Dans ses plus récentes publications, l'INSEE affiche un taux de pauvreté de 7,0 % en 1997 (Hourriez *et al.*, 2001). Il s'agit en fait du taux de pauvreté des ménages, c'est-à-dire du pourcentage de ménages pauvres. La proportion de la population qui vit dans des ménages pauvres est plus élevée comme le montre le tableau ci-dessous extrait d'une précédente publication de l'INSEE. Cela tient au fait que la taille de ces ménages pauvres est plus élevée que la moyenne. Le fait de raisonner sur des données de revenus plus réalistes, en tenant compte de la sous-estimation des revenus du patrimoine, modifie aussi assez sensiblement ce constat, notamment pour le pourcentage d'individus pauvres. Ce pourcentage s'élève de près de deux points : il passe de 7,9 % à 9,8 % en 1996. Ceci s'explique par le fait que les revenus de la propriété sont davantage concentrés sur les ménages dont la personne de référence est âgée. Avec ces données redressées, le taux de pauvreté diminue pour les ménages de 55 ans et plus tandis qu'il augmente pour les autres ménages dont la taille est plus élevée que la moyenne, notamment en raison de la présence d'enfants.

Indicateurs de pauvreté (année 1996)

	50% du revenu médian		60% du revenu médian	
	Non redressé	redressé	Non redressé	redressé
% de ménages pauvres	7,3	7,9	13,4	14,8
% d'individus pauvres	7,9	9,8	14,6	17,0
Nombre de ménages pauvres (en milliers)	1673	1821	3097	3403
Nombre d'individus pauvres (en milliers)	4480	5509	8239	9592
Seuil de pauvreté monétaire (montant mensuel pour une personne seule)				
en euros	530	640	640	770
en francs	3500	4200	4200	5000

Source : INSEE, *Revenus et patrimoine des ménages*, édition 2000-2001, Collection Synthèses, n°47.

Dans la note qui accompagne le tableau dernièrement publié par l'INSEE (Hourriez *et al.*, 2001), un long commentaire précise que les taux de pauvreté antérieurs à 1997 sont légèrement surestimés car ils ne prennent pas en compte - ou de façon incomplète - les allocations versées aux personnes handicapées. Or, précise l'INSEE « ces prestations permettent à certains ménages d'échapper à la pauvreté. Le vrai (*sic*) taux de pauvreté est donc un peu moins élevé en 1990 qu'en 1997 ». Ce scrupule honore les auteurs. Cependant, ceux-ci ne précisent pas que les revenus du patrimoine - qui sont largement absents de l'enquête - représentent 140 fois le montant des prestations non comptabilisées (300 fois si l'on inclut les loyers fictifs) et que leur prise en compte aurait l'effet inverse...

venus de capitaux mobiliers, guère plus de la moitié des bénéfices agricoles et moins des deux tiers des autres revenus d'activité indépendante.

Pour ces raisons, les seuils de pauvreté issus d'enquêtes auprès des ménages ou des déclarations fiscales ne peuvent fournir de repères pertinents pour la comparaison avec des barèmes sociaux. L'approche macroéconomique permet de surmonter ces difficultés. Elle fournit en effet la mesure la plus réaliste possible des revenus des ménages. En rapportant l'ensemble des revenus perçus par les ménages au nombre « d'unités de consommation » que représentent ces ménages, il est ainsi possible d'estimer le revenu moyen par unité de consommation des ménages (ou leur niveau de vie). Le calcul de ces deux grandeurs - masse des revenus perçus et nombre d'unités de consommation - repose sur un certain nombre de conventions qu'il est nécessaire d'explicitier.

La mesure des revenus dans les comptes nationaux

Les données de la comptabilité nationale fournissent la masse des revenus perçus par les ménages. Les revenus mesurés par les comptes nationaux couvrent un champ plus large que celui des enquêtes : c'est précisément pour cette raison qu'ils appréhendent mieux la réalité des revenus des ménages. En particulier, les comptes nationaux intègrent dans leur mesure des revenus non monétaires dont les deux principales composantes sont les transferts sociaux en nature et les loyers fictifs. Par ailleurs, les données des comptes nationaux font aussi l'objet de corrections pour tenir compte de certaines sous-estimations – volontaires ou involontaires – de la part des ménages ou des entreprises (fraude, évasion fiscale, ...).

Les transferts sociaux en nature

Dans la nouvelle base de la comptabilité nationale, on distingue désormais deux concepts de revenu disponible des ménages, à savoir :

- le « revenu disponible brut » : c'est un agrégat qui se rapproche de l'ensemble des revenus monétaires perçus par les ménages ;

- le « revenu disponible brut ajusté » : ce concept plus large intègre l'ensemble des transferts sociaux dits « en nature » dont bénéficient les ménages. Ces transferts en nature correspondent notamment aux services d'éducation, aux prestations de santé et aux allocations logement.

L'écart entre ces deux notions de revenu est loin d'être négligeable : après impôts, le revenu disponible brut ajusté est supérieur d'environ 15 % au revenu disponible brut.

Ces transferts sociaux en nature contribuent, bien évidemment, au niveau de vie des ménages. Dans les comparaisons entre pays, par exemple, il est absolument nécessaire de les prendre en compte. Pour un même revenu monétaire après impôt, le niveau de vie d'un pays où les habitants bénéfi-

cient de systèmes publics et gratuits d'éducation et de santé sera bien évidemment supérieur à celui d'un autre pays où ces mêmes services doivent être financés directement par les débours des ménages. Dans l'analyse des inégalités de niveau de vie au sein d'un même pays, la distribution de ces services peut aussi avoir un impact non négligeable (Smeeding *et al.*, 1993). Ce constat conduirait plutôt à retenir la notion large de revenu (le revenu disponible ajusté) présentée dans les comptes nationaux.

La conséquence de ce choix serait, logiquement, d'imputer à chaque ménage un revenu correspondant à la consommation de ces services non marchands (par exemple en fonction de l'âge des membres du ménage, du nombre d'enfants ou d'autres critères). Cette solution, plus satisfaisante *a priori*, soulève cependant une double difficulté.

La première est d'ordre pratique. Cela suppose en effet de disposer d'informations suffisamment fines permettant d'imputer à chaque ménage ces différents services. Or les critères dont on dispose restent, à cet égard, très frustes. La seconde difficulté est de nature plus théorique. Car il s'agit, en fait, de porter un diagnostic sur l'effet de ces systèmes publics d'éducation et de santé sur la réduction des inégalités. Or cette question reste encore mal appréhendée et mal résolue par les économistes. Peut-on, par exemple, comme le font généralement les études sur les effets « redistributifs » du système d'éducation¹², considérer que le bénéfice que retire un ménage du service public d'éducation est simplement égal au produit de la dépense moyenne par élève par le nombre d'enfants d'âge scolaire présent dans ce ménage ? En d'autres termes, peut-on considérer que l'enfant d'ouvrier et l'enfant de cadre, parce qu'ils sont tous deux assis sur les bancs de l'école publique, en retirent le même « bénéfice » ? L'abondante littérature produite sur cette question fait, pour le moins, douter de cette hypothèse. Dans ces conditions, cela conduirait plutôt à s'interroger sur la capacité réelle qu'ont les ménages de tirer profit de l'institution scolaire ou d'autres services publics. Et à prendre en compte, à ce niveau, un certain nombre de différences liées à l'origine sociale ou au niveau de revenu.

Faute de réponse appropriée à ces questions, la solution la plus prudente consiste à ne pas intégrer ces transferts sociaux en nature dans l'analyse : c'est le choix qui a été fait dans la suite de cet article. Ce choix conduit probablement à surestimer le niveau de vie relatif des ménages à faibles revenus, dans la mesure où il repose sur l'hypothèse implicite que tous les ménages bénéficient au même degré (dans les mêmes proportions) de ces transferts sociaux. Or, s'il est probable que les services sociaux fournis dans le cadre de services publics non marchands sont distribués de façon moins inégalitaire que s'ils étaient couverts par des services marchands, rien n'in-

12. Mendès-France, 1987.

dique que leur distribution est strictement égalitaire. Il s'agit là d'une question sur laquelle des investigations et des réflexions complémentaires s'avèrent nécessaires¹³.

Le cas des loyers fictifs

Une partie non négligeable (environ 10 %) du revenu des ménages est constituée par l'excédent brut d'exploitation (hors entreprises individuelles) des ménages. Cette appellation désigne, pour l'essentiel, les « loyers fictifs » c'est-à-dire le revenu imputé aux ménages propriétaires occupants de leur résidence. Comme l'indique le terme de loyers « fictifs », ces derniers ne correspondent pas à un flux monétaire. Ils contribuent pourtant de façon certaine au niveau de vie des ménages. Avec un même revenu monétaire, un ménage propriétaire de son logement dispose d'un niveau de vie bien supérieur à un ménage de même composition qui doit acquitter un loyer pour se loger. Dans un pays où plus de la moitié des ménages est propriétaire de sa résidence principale, comme c'est le cas aujourd'hui en France, ne pas prendre en compte cette forme de revenus biaiserait considérablement la comparaison des niveaux de vie.

Ce constat traduit un fait plus général souligné par tous les économistes qui se sont intéressés à la mesure et à la définition des revenus. A savoir qu'il existe des interdépendances (des relations d'engendrement réciproques) entre revenus et patrimoine. Ces phénomènes sont pris en compte par les comptables nationaux lorsqu'ils mesurent les revenus monétaires tirés de la propriété (intérêts, dividendes, loyers, fermages, ...). Mais la jouissance d'éléments de propriété contribue aussi au bien être sans que cela donne nécessairement lieu à des flux monétaires ni à une mesure dans les évaluations macroéconomiques. Cela est vrai sur le plan strictement matériel : par exemple, la possession de terrains, de forêts, d'œuvres d'art, ... accroît le bien être. Des auteurs américains ont ainsi montré, sans grande surprise, que la prise en compte des patrimoines accentuait le niveau des inégalités tel qu'il ressort usuellement de la seule prise en compte des revenus monétaires courants (Weisbrod et Hansen, 1968). Cela est vrai aussi sur un plan plus général, dans la mesure où la détention d'un patrimoine accroît le bien être à travers, notamment, le sentiment de sécurité qu'il procure à son détenteur. En d'autres termes, la prise en compte des loyers fictifs dans l'estimation des revenus constitue une correction minimale qui sous-estime certainement la contribution au bien-être des ménages des divers éléments de propriété.

En sens inverse, il faut signaler que la prise en compte des éléments de revenus liés à la détention d'un patrimoine supposerait, en théorie, de dé-

13. Cependant, afin d'être cohérent avec le calcul du revenu disponible des divers ménages types qui intègre les allocations logement, ces prestations logement ont été ajoutées au revenu disponible brut des ménages.

duire du revenu disponible brut des ménages la « consommation de capital fixe », c'est-à-dire l'usure du capital utilisé par les ménages. Les données de la nouvelle base de la comptabilité nationale ne fournissent pas encore d'évaluations pour ce poste. Néanmoins, la correction à apporter au revenu des ménages serait relativement faible : dans l'ancienne base de la comptabilité nationale, ce poste représentait moins de 5 % du revenu des ménages.

Il est difficile d'estimer dans quelle mesure ces deux éléments se compenseraient. Les ordres de grandeur de la correction à apporter au revenu des ménages resteraient cependant très faibles, de l'ordre de 1 % à 3 %¹⁴.

Une autre façon de considérer la question des loyers fictifs consisterait à raisonner, comme c'est l'usage par exemple outre-Manche, sur un seuil de pauvreté calculé après dépenses nettes de logement (Atkinson, 1996). Dans ce cas, l'ensemble de ces dépenses (y compris par conséquent les loyers fictifs) seraient déduites du revenu disponible des ménages et le seuil ainsi obtenu serait comparé à un revenu comparable (après dépenses nettes de logement) qui correspondrait à un « reste à vivre ». C'est avec une telle notion de revenu que l'ODAS s'est, par exemple, livré à une comparaison du gain net lié à la reprise d'emploi (ODAS, 1997). Des résultats exploratoires de cette nature sont présentés dans la dernière partie de l'article.

Fraude et évasion fiscale, travail au noir

Dans leurs estimations, les comptables nationaux tentent d'intégrer des éléments qui échappent, par nature, à l'observation statistique. Il s'agit notamment des activités productives¹⁵ qui relèvent de l'économie dite « souterraine », laquelle regroupe :

- l'activité des entreprises clandestines (travail au noir) ;
- l'activité dissimulée des entreprises déclarées (fraude et évasion fiscale) ;
- les activités illicites « productives » (commerce de stupéfiants, proxénétisme, ...).

En fait, les corrections apportées par les comptables nationaux en France se limitent aux deux premières rubriques qui constituent ce qu'il est convenu d'appeler « l'économie au noir » (Willard, 1989). Sans être astronomiques, les montants en cause ne sont pas négligeables, puisqu'ils repré-

14. On peut estimer que les revenus non monétaires procurés par la détention d'un patrimoine et qui ne sont pas chiffrés dans la comptabilité nationale représentent environ 2 % à 4 % du revenu des ménages. Si l'on déduisait la « consommation de capital fixe » de ces revenus (chiffrée à environ 5 %), le solde net serait de -1 % à -3 % du revenu disponible des ménages.

15. Certaines activités illicites (vol, racket, ...) ne sont pas productives et constituent des transferts de revenus ou de capital ; elles ne font pas l'objet d'estimations dans le cadre des comptes nationaux. D'autres activités licites (travail domestique privé, bénévolat, troc, ...) ne sont pas non plus évaluées dans le cadre des comptes nationaux.

sentaient en 1989 un peu plus de 4 % du PIB. Les corrections pour fraude et évasion fiscale représentaient environ les trois quarts de cette économie au noir contre un quart pour le « travail au noir ».

A priori, on ne voit pas pourquoi il ne faudrait pas tenir compte de ces corrections pour apprécier le niveau de vie dans un pays donné. Les activités en question contribuent à la production et donnent lieu, comme les activités officielles déclarées, à une distribution de revenus. Dans le cas de la France, les ordres de grandeur paraissent faibles et la question peut sembler marginale. Mais c'est loin d'être le cas dans d'autres pays. A titre d'exemple, la révision opérée par les comptables nationaux italiens pour les seules activités légales non déclarées avait abouti à redresser le PIB de plus de 15% en 1985.

En résumé, aucun argument solide ne s'oppose à l'utilisation des données des comptes nationaux pour mesurer le revenu des ménages. Par ailleurs, les hypothèses retenues dans cet article sont plutôt des hypothèses qui aboutissent à minorer le revenu des ménages. En particulier, le concept de revenu utilisé est le concept le plus restrictif (hors transferts sociaux en nature). Le tableau suivant présente les estimations qui ressortent des comptes nationaux pour divers concepts de revenu.

Tableau 2. Masse des revenus monétaires perçus par les ménages en 2000 (en milliards)

	euros	francs
Revenu disponible brut ajusté	1 109,5	7 278,1
Revenu disponible brut (RDB)	903,7	5 928,0
RDB plus prestations de logement	916,2	6 009,7
RDB après dépenses nettes de logement	784,8	5 148,0

Source : INSEE, comptes nationaux.

L'estimation des unités de consommation

Pour aboutir à une mesure du niveau de vie, il est nécessaire de rapporter ces masses de revenu à la population qui les a perçus. Une simple correction par le nombre d'habitants conduirait à fortement sous-estimer le niveau de vie moyen dans la mesure où elle négligerait les économies d'échelle que permet la vie en commun. C'est pourquoi les statisticiens raisonnent non pas sur un revenu par habitant, mais sur un revenu par « unité de consommation » en tenant compte de la structure des ménages (selon leur taille et leur composition). Dans les résultats issus des données d'enquête, cette correction est calculée au niveau de chaque ménage. Des sources macroéconomiques permettent également de calculer, au niveau de la

France entière, le nombre total d'unités de consommation et d'aboutir ainsi à un revenu moyen par unité de consommation. Les développements suivants présentent ces sources et la méthode retenue à cet effet.

Pour être cohérent avec le champ désormais couvert par la nouvelle base de la comptabilité nationale ¹⁶, le champ des ménages porte sur la France entière (France métropolitaine et DOM). Il intègre aussi les personnes « hors ménages » ¹⁷. L'estimation du nombre d'unités de consommation correspondant à ces ménages se fonde sur les données détaillées du recensement de la population de 1990 ¹⁸ qui fournit la structure des ménages par type (personne seule, famille monoparentale, couples, etc.) selon un grand degré de détail. Ce premier calcul permet d'estimer un nombre total d'unités de consommation pour l'année 1990. Les principales hypothèses retenues pour ce calcul sont les suivantes :

- l'échelle de consommation retenue est l'échelle INSEE ;
- le décompte des unités de consommation de la population hors ménages est effectué en retenant deux hypothèses : une première hypothèse maximale où chaque personne est comptée pour une unité de consommation et une seconde hypothèse où les personnes sont comptées pour une demi-unité de consommation.

La principale limite des données du recensement est qu'elles ne permettent pas de moduler le nombre d'unités de consommation selon l'âge des enfants. Des tests de sensibilité montrent cependant que cette omission a un effet marginal sur le dénombrement des unités de consommation.

A l'issue de ce calcul, on dispose donc pour l'année 1990 d'une double estimation (haute et basse) du nombre total d'unités de consommation selon la façon de comptabiliser les personnes « hors ménages ».

Pour l'actualisation à l'année 2000, on tient compte de deux phénomènes :

- la croissance de la population totale, telle qu'elle est retracée à travers les comptes nationaux ;
- la croissance du nombre moyen d'unités de consommation par personne. En effet, la taille moyenne des ménages ayant tendance à diminuer, le nombre moyen d'unités de consommation par personne a tendance à aug-

16. Dans la nouvelle base de la comptabilité nationale, le champ couvert comprend les DOM, ce qui n'était pas le cas auparavant.

17. La population « hors ménages », au sens de l'INSEE comprend les personnes qui vivent dans des collectivités (foyers de travailleurs, cités universitaires et foyers d'étudiants, maisons de retraite et hospices, hôpitaux, cliniques, communautés religieuses, centres d'hébergement et d'accueil), dans des habitations mobiles, dans les établissements pénitentiaires ou celles qui sont recensées dans les établissements militaires et les internats scolaires mais qui n'ont pas de résidence personnelle.

18. Les données du dernier recensement de 1999 ne sont pas disponibles dans un tel degré de détail.

menter. Retenir comme seul indicateur d'évolution la croissance de la population totale conduirait à minorer le nombre d'unités de consommation et, par conséquent, à surestimer le niveau de vie moyen. Pour tenir compte de ce phénomène, on retient comme indicateur la croissance du nombre d'unités de consommation par personne observée en moyenne entre 1982 et 1990.

**Tableau 3. Nombre total d'unités de consommation
(France entière, y compris population « hors ménages »)**

	Hypothèse basse (en milliers)	Hypothèse haute (en milliers)
Année 1990	36218	36852
Actualisation à l'année 2000	38862	39542

La pauvreté monétaire : quelques éclairages

Si l'on retient les hypothèses précédentes, les données de la comptabilité nationale permettent d'estimer le revenu moyen par unité de consommation à environ 1950 euros par mois (soit 12 800 francs) pour l'année 2000¹⁹. Ce qui signifie que, en moyenne, les Français disposaient en 2000 d'un niveau de vie équivalent à celui d'un célibataire dont le revenu disponible mensuel était de 1 950 euros.

Pour estimer un seuil de pauvreté, il faut ensuite définir une norme de référence (*cf. supra*). Les seuils de pauvreté calculés par la suite ont été évalués par rapport au niveau de vie médian afin de se conformer aux modes de présentation dominants. L'hypothèse retenue est que l'écart entre la médiane et la moyenne est de 15 %, ce qui est habituellement le résultat qui ressort des statistiques sur ce sujet. L'hypothèse implicite est donc que la sous-estimation des revenus affecte dans des proportions analogues l'ensemble des ménages, quelle que soit leur place dans la distribution des revenus. De fait, c'est cette même hypothèse que retiennent les travaux de l'INSEE lorsqu'ils raisonnent à partir de données d'enquête non corrigées de la sous-estimation des revenus. Le seuil qui a été privilégié correspond à 60 % de ce revenu médian.

19. Selon les hypothèses retenues pour le calcul des unités de consommation, le revenu moyen par unité de consommation est compris entre 1930 et 1965 euros par mois (12 700 et 12 900 francs). Ce revenu moyen est calculé ici en divisant le revenu disponible brut augmenté des prestations logement par le nombre total d'unités de consommation.

Les choix précédents permettent de calculer un seuil de pauvreté pour une personne seule. C'est généralement ce chiffre qui apparaît dans les commentaires. Pour estimer le seuil de pauvreté correspondant à d'autres situations familiales, il faut effectuer un dernier choix de méthode concernant l'échelle de consommation permettant de passer de ce seuil calculé pour une personne seule au seuil correspondant à d'autres ménages. La méthode généralement retenue consiste à retenir une échelle de consommation moyenne. Pourtant, on sait que de tels coefficients moyens sous-estiment certainement les coefficients qui seraient appropriés pour les ménages les plus pauvres²⁰. La structure de consommation de ces ménages modestes est en effet différente de la moyenne et fait une plus large place aux dépenses où les économies d'échelle sont les plus faibles²¹. Il n'existe cependant pas de solution satisfaisante à ce problème dans la mesure où ce type de calcul engage nécessairement des choix normatifs. A titre d'illustration, le tableau suivant présente le niveau des seuils de pauvreté (calculés à 50 % et 60 % du revenu médian par unité de consommation) obtenus en retenant l'échelle de consommation INSEE et une échelle *a priori* plus adaptée aux plus bas revenus, à savoir l'échelle dite « d'Oxford »²². L'écart n'est pas négligeable, puisqu'il dépasse 20 % pour les couples avec enfant(s).

Tableau 4. Seuils mensuels de pauvreté
(en % du revenu médian par unité de consommation*)

année 2000		en euros		
	Seuil à 50%		Seuil à 60%	
	Echelle de consommation		Echelle de consommation	
	INSEE (pour mémoire)	Oxford	INSEE (pour mémoire)	Oxford
Célibataire	828	828	994	994
Couple sans enfant	1242	1407	1490	1688
Couple avec un enfant	1490	1821	1788	2185
Couple avec deux enfants	1739	2235	2087	2682
Couple avec trois enfants	1987	2649	2384	3179

* Revenu disponible brut plus prestations de logement.

20. Ekert-Jaffé & Trognon, 1994 ; Glaude & Moutardier, 1994.

21. Le problème inverse se rencontre pour les plus hauts revenus : pour ces ménages, les échelles de consommation moyennes surestiment la réalité.

22. L'échelle d'Oxford était utilisée avant l'adoption d'une nouvelle échelle normalisée accordant un poids plus faible aux autres membres du ménage. Elle reflète davantage des structures de consommation « anciennes » et est donc, par conséquent, plus adaptée aux ménages à bas revenus.

Sans prétendre à l'illusion d'un « vrai » chiffre, l'approche macroéconomique fournit des estimations qui, comme cela a été souligné, s'approchent de façon beaucoup plus satisfaisante de la réalité. En comparaison du seuil affiché pour une personne seule dès les premières pages du rapport de l'ONPES (soit 560 euros en 2001), l'écart est considérable, de près de 50 % si l'on retient la même norme que l'ONPES.

La comparaison des seuils de pauvreté précédents avec divers barèmes sociaux fournit une évaluation de ces barèmes. Cette comparaison est effectuée dans le cas de personnes seules, en raisonnant sur un revenu après dépenses nettes de logement, ceci afin d'être cohérent avec les montants de revenu minimum calculés avant perception éventuelle des allocations logement. Cette méthode surestime le niveau relatif des minima sociaux dans la mesure où l'hypothèse implicite est que ces allocations logement couvrent la totalité des dépenses d'habitation.

Tableau 5. Seuils mensuels de pauvreté pour une personne seule en 2000 (en % du revenu médian par unité de consommation)

	Seuil à 50 %		Seuil à 60 %	
	euros	francs	euros	francs
Revenu disponible brut (RDB)	817	5356	980	6427
RDB plus prestations de logement	828	5430	994	6516
RDB après dépenses nettes de logement	709	4651	851	5581

Tableau 6. Minima sociaux et seuils de pauvreté * en 2000

	Montant mensuel		% du seuil	
	euros	francs	à 50%	à 60%
Minimum vieillesse	544,7	3573	77	46
Minimum invalidité	544,7	3573	77	64
Allocation de parent isolé	493,1	3235	70	58
Allocation d'adulte handicapé	544,7	3573	77	64
Allocation de solidarité spécifique	383,9	2518	54	45
Allocation d'insertion	270,4	1774	38	32
Revenu minimum d'insertion	388,5	2548	55	46

* Seuils de pauvreté exprimés en % du revenu médian par unité de consommation après dépenses nettes de logement. Seuil à 50 % : 709 euros (4651 francs). Seuil à 60 % : 851 euros (5581 francs).

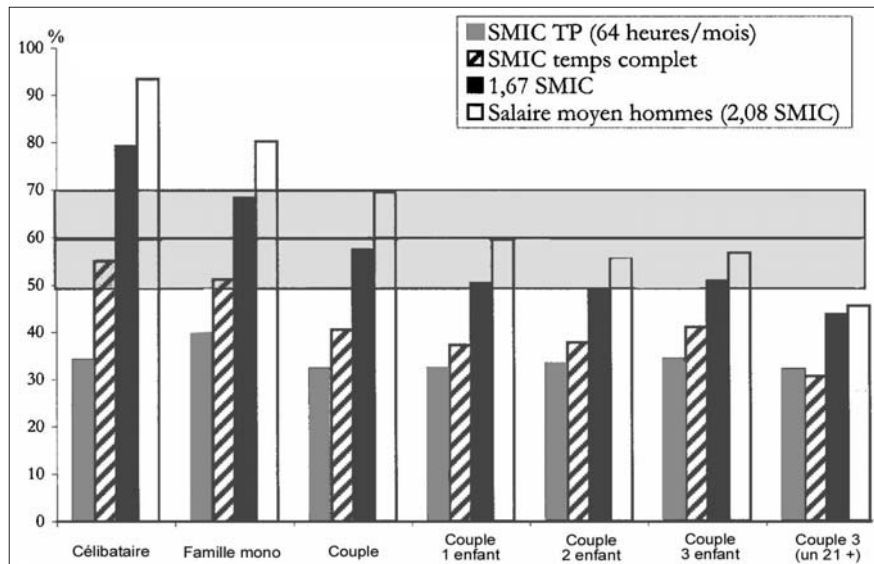
Les résultats montrent que, dans tous les cas, le niveau garanti par les minima sociaux est très inférieur à la norme sociale usuellement retenue par l'INSEE (soit 50 % du revenu médian par unité de consommation). Le

montant garanti par le RMI représente à peine un peu plus que la moitié de ce seuil. Avec la norme Eurostat (soit 60 % du niveau de vie médian) l'écart est encore plus important. Ce résultat signale la faiblesse des garanties minimales de revenu en France, faiblesse qui avait déjà été mise en évidence par des études comparatives internationales (Bradshaw *et al.*, 1996 ; Math et Jankéliowitch-Laval, 1998).

Enfin, ces seuils de pauvreté peuvent être comparés au niveau de vie de différentes familles types. Les configurations retenues sont les mêmes que celles de l'étude déjà citée publiée dans *Les Travaux* de l'ONPES pour l'année 2002 (*cf.* encadré 2).

Le graphique suivant présente les résultats obtenus pour les différents cas types. Ces résultats ont été établis en supposant qu'il n'y avait qu'un seul salaire dans le ménage. Néanmoins, ils peuvent, sans grande difficulté, être extrapolés à des couples dont le total des salaires se situerait au même niveau²³. Pour apprécier le niveau de vie de chaque ménage type, une zone limite de pauvreté et de bas revenus comprise entre 50 % et 70 % du revenu disponible médian par unité de consommation a été définie. Cette zone figure en ombre grisée sur le graphique.

Graphique 1. Niveau de vie* selon la situation familiale et les revenus d'activité en juillet 200 (en % du revenu médian par unité de consommation)



* Revenu disponible brut plus aides au logement par unité de consommation.

23. Dans le cas de couples avec deux salaires, le montant global de la prime pour l'emploi perçue par le ménage serait légèrement différent. Mais ce complément ne changerait guère la situation relative de cette catégorie de ménage.

Encadré 2

Définition des familles types

Sept configurations familiales ont été retenues : célibataire, famille monoparentale avec un enfant et couples (avec 0, 1, 2 et 3 enfants). Les âges des enfants sont respectivement de 7 ans (1 enfant), 7 et 14 ans (2 enfants), ou 7 ans, 14 ans et 17 ans pour les couples avec 3 enfants. Pour les familles avec trois enfants, le cas où le plus âgé des enfants n'ouvrait plus droit aux prestations familiales (21 ans ou plus) a également été considéré. Les barèmes fiscaux et sociaux sont ceux en vigueur en juillet 2001. Pour chaque configuration familiale, quatre niveaux de salaire nets (estimés également en juillet 2001) ont été retenus :

- SMIC à temps partiel (64 heures), soit environ 2 210 F par mois ou 337 Euros ;
- SMIC à temps complet (5 845 F/mois ou 891 Euros) ;
- salaire moyen des femmes à temps complet (9 760 F/mois ou 1488 Euros), soit 1,67 SMIC ;
- salaire moyen des hommes à temps complet (12 150 F/mois ou 1 852 Euros), soit un peu plus de deux SMIC.

Les salaires sont issus d'une source administrative (les DADS, Déclarations annuelles de données sociales) et non d'enquêtes auprès des ménages, lesquelles auraient pu sous-estimer légèrement les niveaux de salaire.

Le croisement de ces critères détermine ainsi une trentaine de cas types. Ces différentes configurations fournissent un éventail de situations qui couvrent relativement bien les situations d'activité des ménages les plus modestes. Le revenu calculé est un revenu disponible après impôt sur le revenu et taxe d'habitation. Il prend en compte l'ensemble des prestations familiales, l'allocation logement, ainsi que la prime pour l'emploi versée en 2001.

L'allocation logement a été calculée au taux maximum. Les loyers retenus sont supposés être égaux aux loyers plafonds dans tous les cas types et l'allocation est calculée pour la zone maximale (zone I). Ces hypothèses maximisent le « reste à vivre » des ménages, c'est-à-dire le revenu disponible des ménages après déduction des dépenses nettes de logement (loyer moins allocation logement). Le cas échéant, le calcul tient compte également du versement du RMI.

Les seuils issus de la comptabilité nationale pour l'année 2000 n'ont pas fait l'objet d'une actualisation à l'année 2001, ce qui conduit à légèrement surestimer le niveau de vie relatif des différentes familles types.

Avec un SMIC à temps partiel (15 heures par semaine) tous les ménages types considérés se situent largement au-dessous du seuil de pauvreté le plus bas. Dans ces situations, ce sont les revenus de l'assistance qui permettent, dans une certaine mesure, de soutenir le niveau de vie des ménages.

Avec un SMIC à temps complet, la plupart des ménages ne parviennent guère à échapper à la pauvreté. Cela est vrai pour les célibataires, qui se situent à peine au-dessus du seuil le plus faible de 50 % du revenu médian par unité de consommation, mais aussi de façon plus évidente pour toutes les autres situations familiales.

Avec l'équivalent du salaire moyen des femmes à temps complet (soit 1,67 SMIC) les célibataires échappent à la pauvreté. Mais dans les autres ménages avec plusieurs personnes, la situation est nettement moins bonne. Les familles monoparentales ont un niveau de vie qui commence à les situer dans la zone de bas revenus. Surtout, les couples sans enfant se situent au-dessous de la limite de 60 % du revenu médian par unité de consommation tandis que les couples avec enfant(s) peuvent sans ambiguïté être considérés comme pauvres, leur niveau de vie étant inférieur ou égal au seuil le plus faible de 50 %.

Enfin, avec l'équivalent du salaire moyen des hommes à temps complet (soit un peu plus de deux SMIC), les célibataires, les familles monoparentales et, dans une moindre mesure, les couples sans enfant échappent à la pauvreté. La situation des couples avec enfant(s) est plus problématique puisqu'ils se situent tous au-dessous de 60 % du niveau de vie médian, ce décalage étant encore plus prononcé pour les couples de 3 enfants dont l'aîné a 21 ans ou plus.

Comment expliquer que, même avec le salaire moyen des hommes travaillant à temps complet (soit l'équivalent d'un peu plus de 2 SMIC à temps complet), la plupart des couples étudiés n'échappent pas à la pauvreté ? Plusieurs explications peuvent être avancées. Il y a d'abord l'envolée, déjà signalée, des revenus du patrimoine depuis la fin des années 1980 : ces revenus représentent aujourd'hui environ un cinquième des revenus des ménages. De fait, la sécurité économique passe ainsi aujourd'hui par la possession de ces revenus²⁴. Par ailleurs, si les prestations sociales compensent une partie des charges des ménages modestes, elles sont loin, par exemple, de couvrir l'intégralité des charges liées à l'éducation et à l'entretien des enfants. Enfin, plus généralement, cette situation traduit un processus quasi continu de dévalorisation du travail salarié depuis la fin des années 1970. La part des deux prin-

24. C'est ce qui explique, en partie au moins, qu'un célibataire percevant un salaire moyen mensuel de 1 850 euros dispose, après paiement de l'impôt sur le revenu et de la taxe d'habitation, d'un revenu par unité de consommation de 1 550 euros, c'est-à-dire inférieur au revenu médian par unité de consommation (1 660 euros environ).

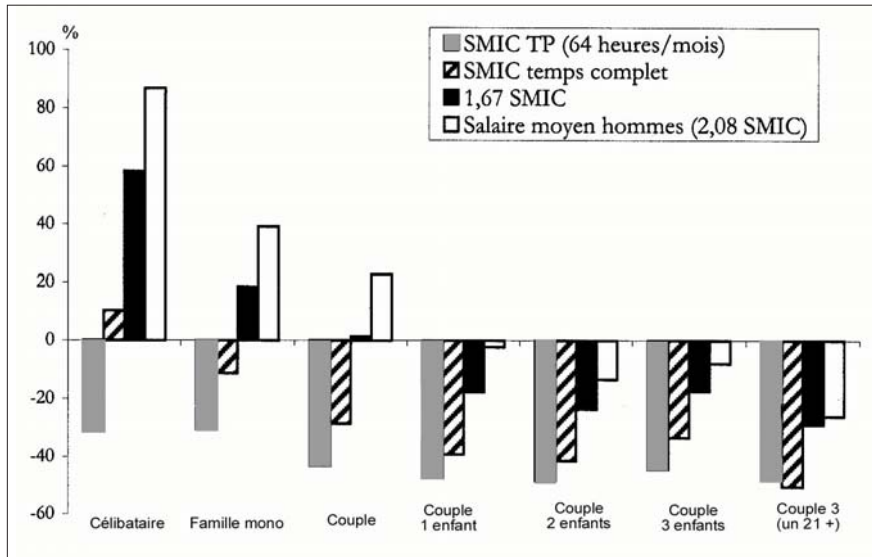
cipales sources de revenus perçus par les ménages de salariés²⁵ dans le total des revenus des ménages s'est ainsi effondrée depuis le milieu des années 1970 : elle est passée de 61,6 % en 1976 à moins de 55 % en 2000, alors que durant la même période la part de ces ménages dans la population totale a continué à augmenter. En conséquence, le niveau de vie relatif de ces ménages de salariés se situe, en moyenne, à un niveau historiquement très bas, comparable à celui observé au milieu des années 1950 (Concialdi, 2002). En résumé, ces résultats témoignent de la faiblesse des revenus salariaux en France et de l'insuffisance de certaines prestations sociales.

Affirmer au vu de ces résultats que le SMIC, même à temps plein, ne protège pas de la pauvreté, n'est-ce pas avoir une représentation « extrémiste » de la réalité, comme certains membres de l'ONPES ont pu l'avancer dans les discussions méthodologiques qui ont précédé la publication de ces chiffres ? Peut-on retenir une méthode, comme celle qui a été présentée ici, qui n'a jamais été employée dans d'autres pays ? La réponse à cette seconde question est la plus simple. Si l'objectif de l'ONPES est de contribuer au progrès de la connaissance, il est naturel et même souhaitable que des résultats originaux puissent être produits par l'Observatoire. Leur caractère novateur ne saurait, en tout état de cause, constituer un critère de rejet.

Quant au caractère « extrémiste » des résultats obtenus, il conviendrait sans doute de renvoyer cette opinion aux administrations économiques et sociales. D'abord, parce qu'elles produisent des seuils de pauvreté qui sont, de fait, les plus faibles que l'on puisse raisonnablement calculer compte tenu des données disponibles. Ensuite, parce que les résultats ci-dessus sont encore loin de cerner la réalité que l'on voudrait approcher. Outre les hypothèses minorantes retenues pour l'estimation du revenu des ménages (*cf. supra*), ces résultats n'apportent en effet aucune correction aux échelles de consommation pour tenir compte du fait que celles-ci minorent les coefficients qui devraient être appliqués aux ménages à bas revenus, ce qui conduit à fortement sous-évaluer les seuils de pauvreté monétaire. A titre d'illustration, en retenant une échelle de consommation différente (l'échelle dite « d'Oxford »), le décalage des différentes familles types par rapport au seuil de pauvreté de 50 % est encore bien plus important (graphique 2). Pour tous les couples avec enfant(s), le niveau de vie apparaît ainsi inférieur, quel que soit le niveau de salaire, à la norme sociale privilégiée par l'INSEE (50 % du revenu médian par unité de consommation).

25. A savoir les salaires nets de prélèvements à la source et les prestations sociales monétaires hors pensions et préretraites. Ces deux catégories de revenus sont évaluées en proportion du revenu disponible brut avant impôts.

Graphique 2. Ecart au seuil de pauvreté (50 % de la médiane) avec échelle de consommation Oxford *

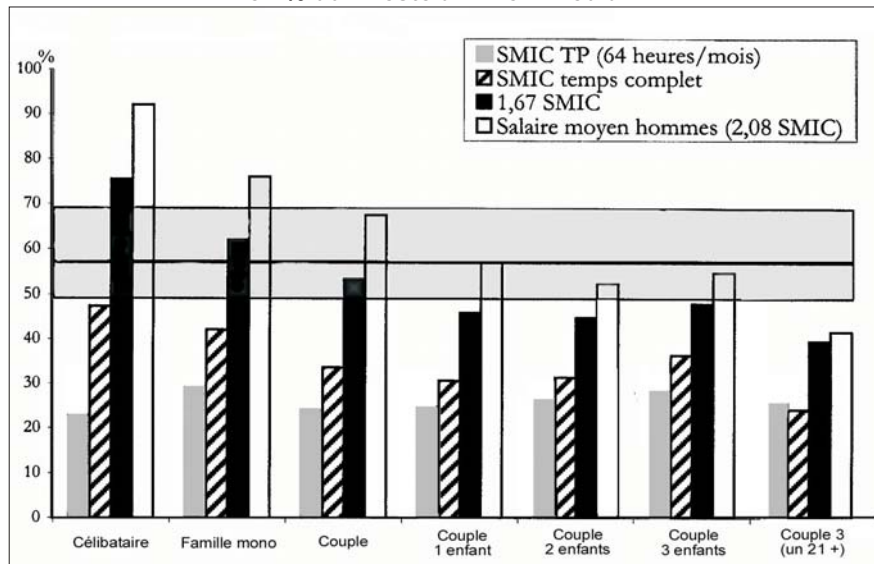


* Pour chaque cas type, on calcule la différence entre, d'une part, le revenu disponible brut plus les aides au logement perçus par le ménage et, d'autre part, le seuil de pauvreté calculé en multipliant le seuil de pauvreté pour une personne seule par l'échelle de consommation dite d'Oxford. Cet écart est ensuite rapporté aux différents seuils de pauvreté ainsi obtenus (voir tableau 4).

De même, si l'on raisonnait par rapport à une notion de « reste à vivre », c'est-à-dire par rapport à un revenu après dépenses nettes de logement qui traduit peut-être mieux les difficultés des ménages à « joindre les deux bouts », la situation des différents familles types apparaîtrait également plus défavorable que celle qui ressort des comparaisons usuelles réalisées sur le revenu disponible avant dépenses de logement ²⁶ (graphique 3). Les résultats présentés au graphique 1 et publiés dans les *Travaux* de l'ONPES sont donc loin de fournir une représentation extrême du niveau de vie relatif de certains types de ménages.

26. Dans cette présentation, une même échelle de consommation (l'échelle INSEE) a été retenue pour calculer le reste à vivre médian et celui de chaque famille type. Au niveau agrégé de l'ensemble des ménages, cette échelle surestime le nombre d'unités de consommation, puisque le logement est un poste qui donne lieu à d'importantes économies d'échelle. Le reste à vivre médian est donc sous-estimé en valeur absolue. Cet inconvénient disparaît lorsque l'on raisonne en valeur relative, comme c'est le cas dans le graphique 3. Il reste que l'échelle à appliquer aux plus bas revenus devrait néanmoins être plus forte que l'échelle moyenne, ce qui aboutirait à un reste à vivre plus faible. Les résultats présentés surestiment donc la position relative des différentes familles types.

Graphique 3. « Reste à vivre » (après dépenses nettes de logement) en % du « reste à vivre » médian*



* Le reste à vivre est calculé en déduisant du revenu disponible brut le loyer net qui reste à la charge des ménages (soit le loyer moins les aides au logement).

Conclusion

Après être restée longtemps tabou dans notre pays, l'approche de la pauvreté monétaire a commencé depuis une dizaine d'années à faire l'objet d'études et de publications de la part du système statistique public. Ces publications ont naturellement suscité chez les acteurs de la vie économique et sociale des attentes et des interrogations qui se sont souvent - mais pas uniquement - cristallisées autour de la mesure du seuil de pauvreté. Les seuils de pauvreté publiés dans le cadre de ces études ont ainsi commencé à s'installer dans le débat public comme des références, alors même que le système statistique public n'a pas mandat de produire de telles normes et, surtout, que les seuils calculés dans le cadre de ces études ne poursuivaient pas cet objectif.

Cet article a essayé de montrer que, face à une demande sociale de plus en plus pressante, il était possible de proposer des mesures des seuils de pauvreté mieux adaptées à cette demande, par exemple pour évaluer les seuils de certains barèmes sociaux ou situer le niveau de vie relatif de diverses familles types.

L'approche développée dans cet article ne prétend pas apporter de réponse définitive à ces questions. Elle propose une méthode qui, compte tenu des informations disponibles, fournit aujourd'hui la réponse « la moins

mauvaise » à ces questions. Les choix méthodologiques de l'INSEE et des administrations publiques proposent au contraire au public une représentation des problèmes de pauvreté qui en sous-estime grossièrement et systématiquement l'ampleur alors même que ces administrations disposent des moyens et de la connaissance qui leur permettraient de fournir une image plus pertinente de la réalité des problèmes auxquels notre société est aujourd'hui confrontée.

Ce choix délibéré conduit à s'interroger sur la nature des processus de production de cette information et sur leur caractère démocratique, questions sur lesquelles des études sociologiques pourraient apporter un éclairage utile. Il invite enfin à souligner, une fois encore, qu'à côté de ces choix méthodologiques, l'estimation de seuils de pauvreté suppose nécessairement d'effectuer certains choix normatifs. Même armé de la meilleure volonté, aucun statisticien ne peut prétendre apporter une réponse à une question qui, fondamentalement, relève d'un choix collectif et devrait faire l'objet d'un large débat informé.

Références bibliographiques

- Accardo J., Fall M. (1996), « La mesure des revenus dans les enquêtes ménages et fiabilité des indicateurs d'inégalité dérivés », Document de travail n° 9602, INSEE, Direction des statistiques démographiques et sociales.
- Atkinson A. B. (1993), article « Poverty », *The New Pelgrave - A Dictionary of Economics*, page 931.
- Atkinson A. B. (1996), « Distribution des revenus en Europe », *Revue française des affaires sociales*, pp. 57-72.
- Bradshaw J. et al. (1996), « Social Assistance in OECD Countries : Synthesis Report », Department of Social Security, Research Report n°46, HMSO, Londres.
- CERC-Association (1997), « Les minima sociaux : 25 ans de transformations », *Les dossiers de CERC-Association*, n°2.
- Concialdi P. (1998), « De nouveaux indicateurs ? Pauvreté », *Cahiers Français*, n°286, « Les indicateurs économiques », avril, pp. 68-77.
- Concialdi P. (2002), « Bas salaires et pauvreté : quelques éclairages croisés », *Travaux de l'ONPES*.
- Desrosières A. (1987), « Les nomenclatures de professions et d'emplois », in *Pour une histoire de la statistique*, tome 2, Economica-Insee, pp. 35-56.
- Ekert-Jaffé O., Trognon A. (1994), « Evolution du coût de l'enfant avec le revenu : une méthode », in Ekert-Jaffé (coord.), *Familles et niveau de vie : observation et analyse*, pp. 135-163, INED, Paris.
- Fall M. (1992), « Les comptes des revenus des ménages par catégorie socioprofessionnelle, 1984-1989 », *INSEE-Résultats*, n°226.
- Fisher G.M. (1997), « The Development of the Orshansky Poverty Thresholds and Their Subsequent History as the Official U.S. Poverty Measure », *Poverty Measurement Working Papers*, Census Bureau, Washington D.C.
- Glaude M., Moutardier M. (1994), « Estimation d'échelles d'équivalence pour la France en 1979, 1985 et 1989 », in Ekert-Jaffé (coord.), *Familles et niveau de vie : observation et analyse*, pp. 183-205, INED, Paris.
- Hourriez J-M. (2001), « Avoir un emploi et être pauvre », *France, portrait social*, Insee.
- Hourriez J-M., Legendre N., Le Verre R. (2001), « La pauvreté monétaire des ménages de 1970 à 1997 », *INSEE Première*, n°761.
- INSEE (1994), « La structure des ménages par région et département », *INSEE Résultats*, n°336.
- INSEE, comptes nationaux.
- INSEE, collection Synthèses, *Revenus et patrimoines des ménages*, diverses éditions.

- Lagarenne Ch., Legendre N. (2000), « Les travailleurs pauvres en France : facteurs individuels et familiaux », *Economie et Statistique*, n°335, 2000-5, pp. 3-25.
- Math A., Jankéliowitch-Laval E. (1998), « Revenus minima garantis et désincitation au travail : une comparaison internationale », *Recherches et prévisions*, n°50-51.
- Mendès-France B. (1987), « L'effet redistributif des dépenses d'éducation », *Données sociales 1987*.
- ODAS (1997), *RMI et SMIC : étude sur l'apport financier de l'accès à l'emploi par types de ménages*, mars.
- Sen A. (1983), « Poor, Relatively Speaking », *Oxford Economic Papers*, 35, pp. 153-169.
- Sen A. (1987), *Ethique et économie*, PUF (trad. française 1993).
- Smeeding *et al.* (1993), « Non-cash benefits, Noncash Income, Living Standards, and Inequality : Evidence from the Luxembourg Income Study », *Review of Income and Wealth*, 39(3) pp. 229-256, September.
- Weisbrod B. A., Hansen W. L. (1968), « An income-net worth approach to measuring economic welfare », *American Economic Review*, vol. 58, 5, december, pp. 1315-1329.
- Willard J-Ch. (1989), « L'économie souterraine dans les comptes nationaux », *Economie et statistique*, n° 226, pp. 35-51.