

# Mesures de la pauvreté et politiques sociales :

une étude comparative de la France,  
de la RFA et du Royaume-Uni \*

**Anthony B. Atkinson,**

*Professeur à la LSE*

**Sandrine Cazes,**

*Département des études de l'OFCE*

*La comparaison de la pauvreté dans différents pays européens joue un rôle important dans le débat politique, les différences de niveau pouvant servir à évaluer la capacité des politiques à lutter contre la pauvreté et à identifier les priorités dans l'allocation de fonds.*

*Procéder à une telle comparaison nécessite un examen attentif des concepts sous-jacents à l'analyse statistique. Cet article discute plusieurs points méthodologiques déterminants : le choix des sources statistiques, le choix d'un indicateur de pauvreté et de ses caractéristiques, l'unité d'analyse employée, le choix d'une échelle d'équivalence et la détermination d'une ligne de pauvreté.*

*Une sélection d'études nationales sur la pauvreté en France, en RFA et au Royaume-Uni permet de montrer comment les choix effectués affectent les conclusions tirées, tant sur l'étendue que sur la composition des populations pauvres. Les aspects conceptuels des études sur la pauvreté rendent ainsi délicate la comparaison de l'efficacité des politiques sociales de chaque pays.*

*Mais l'existence même de ces politiques affecte également la mesure de la pauvreté, les choix méthodologiques reflétant les choix sociaux : l'utilisation, dans les travaux allemands et anglais, de l'allocation universelle d'assistance comme seuil de pauvreté en constitue un exemple. En France, la mise en place d'une telle aide sociale, le RMI, est plus récente. On peut donc espérer tirer des enseignements des expériences allemande et anglaise.*

(\*) Les auteurs remercient tout particulièrement S. Milano pour les remarques et les commentaires très utiles qu'il leur a apportés, ainsi que J. Assemat de l'INSEE, B. Jeandidier de l'Université de Nancy II et les professeurs R. Teekens et M.A. Zaïdi. Ils tiennent également à exprimer leur gratitude envers Eurostat qui leur a permis d'utiliser ses résultats.

La pauvreté dans les pays riches, parce qu'elle se définit davantage en termes de survie sociale que physique, diffère de la pauvreté dans les pays pauvres. Les manifestations de la pauvreté dans les pays du Tiers-monde — maladie, famine, misère — frappent unanimement l'opinion publique des pays riches. Aussi, les autorités publiques de ces pays ont essayé de mettre en place des politiques d'aide aux pays les plus pauvres. Dans nos sociétés, la question de la pauvreté se pose plus en termes d'exclusion sociale que d'indigence. La moindre urgence du problème ne doit cependant pas conduire les pays développés à éluder les problèmes de pauvreté dans leur propre communauté : ce qui est suggéré ici, c'est un classement des objectifs, où la pauvreté dans les pays pauvres aurait incontestablement la priorité, suivie légitimement de celle qui touche nos sociétés.

De plus, les efforts pour réduire la pauvreté mondiale relèvent de considérations humanitaires universelles, alors que les politiques sociales de lutte contre la pauvreté dans les pays riches s'appliquent, elles, à une communauté spécifiée : la pauvreté se mesure par rapport à un seuil de pauvreté (ou ligne de pauvreté) relatif à un endroit précis et à une date donnée. Cela est illustré par la définition adoptée par la CE en 1984 : « On entend par personnes pauvres les individus, les familles et les groupes de personnes dont les ressources (matérielles, culturelles et sociales) sont si faibles qu'ils sont exclus des modes de vie minimaux acceptables dans l'Etat membre dans lequel ils vivent ». Les préoccupations manifestées par la Communauté à l'égard de la pauvreté sont relativement anciennes puisque deux programmes (1975-1980) et (1980-1988) avaient déjà été mis en place.

Mais l'augmentation du nombre des pauvres a porté le problème au cœur du débat politique européen : au milieu des années soixante-dix, les travaux de la Communauté estimaient à environ 30 millions le nombre de pauvres dans les neuf Etats membres, puis à 38 millions en incluant les trois nouveaux Etats membres ; en 1985, les estimations provisoires indiquaient qu'il y avait 44 millions de pauvres dans la Communauté, soit 14 % de la population totale (O'Higgins et Jenkins) <sup>(1)</sup>. Que représentent cependant ces 44 millions de pauvres ? Y a-t-il plus de pauvres en France qu'en RFA ou au Royaume-Uni ? Les estimations de O'Higgins et Jenkins intègrent implicitement une approche comparative puisqu'ils sont basés sur des données nationales. Il devient alors nécessaire d'examiner en détail les méthodes et les sources employées pour mesurer la pauvreté dans chacun des pays.

En adoptant de plus en plus une démarche statistique, les travaux sur la pauvreté conduisent à alimenter le débat politique sur les problèmes sociaux. Fournissant en effet des résultats directement opérationnels, ils apportent des éléments d'argumentation aux hommes politiques. Les désaccords de jugements sociaux, dès lors fondés, contribuent à multiplier et à diversifier les approches et les définitions de la pauvreté. La mesure de la pauvreté résulte alors du choix des réponses à un ensemble de questions : quelle unité d'analyse et quelle définition

---

(1) « *Poverty in Europe Estimates for 1975, 1980 et 1985* », (1989).

du revenu doit-on retenir ? Comment traiter des familles de composition différente ? Quelle doit être la période d'observation ? Ces choix peuvent être résumés par un arbre (voir schéma page 16) permettant de reconstituer les différentes approches de la pauvreté. La perception de la pauvreté est ainsi conditionnée par le type et le champ d'application des politiques sociales, à mettre en œuvre. Les problèmes de définition (discutés dans la première partie de cet article) affectent l'évaluation des performances sociales, puisqu'ils interviennent dans la détermination du type d'aide qu'une politique souhaite apporter, et de son importance : la mise en place du RMI, par exemple, relève d'un système de choix méthodologique. L'arbre décrit précédemment peut ainsi être également utilisé comme un arbre décisionnel.

L'approche comparative implique dans ce cas une évaluation des différentes performances sociales de chacun des pays. Elle peut alors d'une part permettre à un pays de tirer des enseignements d'une politique sociale conduite à l'étranger — dans la deuxième partie nous discutons par exemple du rôle, en RFA et au Royaume-Uni, de l'allocation sociale universelle comme minimum légal de pauvreté, — d'autre part, de lutter contre la pauvreté à une échelle européenne grâce aux aides financières de la Communauté européenne.

### **L'approche de cette étude**

Nous avons donc essayé d'appréhender et d'analyser la pauvreté en Europe, par une approche statistique et comparative. Nous avons ainsi considéré trois pays de la communauté européenne — le Royaume-Uni, la RFA, et la France — dont les structures, économique et démographique, étaient suffisamment proches pour autoriser, a priori, la comparaison. Afin d'assurer un maximum de cohérence à cette étude, nous avons dû restreindre le champ d'analyse. La pauvreté est un phénomène multidimensionnel (voir la définition de la CE) : les pauvres sont ceux qui sont exclus du mode de vie de référence de la société considérée. Les désavantages qu'ils cumulent peuvent toucher différents domaines, comme la consommation, le travail, la santé, le logement, l'éducation... Il est cependant trop complexe, dans une perspective comparative, d'intégrer ces différentes dimensions de la pauvreté. Nous avons donc retenu ici, comme la CE, une approche en termes de revenu. Il convient également de garder un certain recul vis-à-vis de l'analyse statistique. Celle-ci est certes nécessaire, surtout lorsqu'on cherche à mettre en place des objectifs sociaux. Elle peut être dangereuse aussi, en réduisant une réalité sociale à une simple mesure. Les concepts ne se laissent en somme pas toujours aisément cerner par des nombres.

Toujours dans un souci de cohérence, nous n'avons retenu que des études largement homogènes : toutes se fondent sur les enquêtes budgétaires des ménages, et sont effectuées sur la même période — le milieu des années quatre-vingt (1983 ou 1984). Si ces sources comportent certaines déficiences, comme la sous-représentation des riches et des revenus de l'investissement, elles paraissent néanmoins plus fiables

que les enquêtes fiscales pour les populations à bas revenus. De plus, nous n'avons comparé que des études dont la méthodologie était a priori, largement similaire : elles ne se réfèrent qu'aux ressources monétaires des ménages ; la pauvreté y est évaluée par rapport à un seuil de revenu, de façon relative. La ligne de pauvreté qui est retenue est celle de la Communauté : « sont considérés comme pauvres, ceux dont les revenus sont inférieurs à la moitié du revenu moyen »<sup>(2)</sup>. Enfin, elles retiennent toutes le revenu disponible comme indicateur de ressources et emploient la même unité, le ménage. Utiliser un seuil de pauvreté comporte des inconvénients : comme l'a souligné S. Milano<sup>(3)</sup>, cela ne conduit finalement qu'à un chiffrage des pauvres et ne permet ni l'analyse de la pauvreté, ni celle des processus de paupérisation. On pourrait d'ailleurs aussi envisager de construire des lignes de pauvreté fondées par exemple sur un panier de consommation.

Les choix méthodologiques que nous avons faits ne nous satisfont donc pas toujours et comportent une grande part d'arbitraire pouvant biaiser l'analyse : les enquêtes auprès des ménages, par exemple, excluent les vrais déshérités. Le caractère relatif de la pauvreté dans les pays riches accroissant la difficulté de la comparaison, nous avons voulu simplifier un phénomène complexe. L'analyse peut alors devenir incomplète, mais mieux vaut une vision partielle qu'une absence de vision.

Dans le tableau 1, nous avons ainsi rassemblé des estimations de la pauvreté pour chacun des trois pays, provenant d'études nationales ou d'études explicitement comparatives. Ces estimations utilisent presque toutes les sources budgétaires, portent sur la première moitié des années quatre-vingt et correspondent à un seuil de pauvreté égal à 50 % du revenu par unité de consommation (voir le paragraphe sur les échelles d'équivalence). Les résultats obtenus ne sont pas satisfaisants. Quel est, par exemple, le pourcentage de pauvres en RFA : 6,1 % ou 10,2 % ? La non convergence des estimations nous a conduit à privilégier les aspects méthodologiques de la mesure de la pauvreté, en essayant d'une part de comprendre ce qui justifiait les choix, d'autre part de déterminer dans quelle mesure les différences de méthodologie pouvaient affecter les résultats. L'enjeu d'une telle étude, surtout à un niveau international, est important car la mise en place d'un programme commun européen de lutte contre la pauvreté exige une certaine fiabilité. Or on peut se demander jusqu'à quel point les différentes études et performances sociales peuvent être comparées.

---

(2) S. Milano a insisté sur le fait que cette définition pose des difficultés assez importantes pour les comparaisons dans le temps : l'utilisation de la moitié du revenu moyen comme seuil de pauvreté conduit à constater un accroissement de la pauvreté en phase de croissance et de progrès social et, au contraire une diminution en phase de récession. En effet en phase de croissance, tout le monde ne s'enrichit pas également ce qui conduit à augmenter la pauvreté. Dans cette étude nous ne développerons pas ces aspects temporels, qui sont cependant importants et pourraient faire l'objet de travaux de recherche.

(3) « *La pauvreté en France* ».

1. Pourcentage d'individus ayant moins de 50 % du Revenu disponible **moyen** par unité de consommation (UC) pour la RFA et le Royaume-Uni  
**Pourcentage des ménages ayant moins de 50 % du Revenu disponible médian par UC pour la France**

Etudes	Hauser, Semrau		HBAI		Assemat, Glaude		O'Higgins Jenkins	Teekens Zaidi
	(IES)	(GSEP)	(before housing cost)	(after housing cost)	Sources budgétaires	Sources fiscales		
RFA .....	6,1	13,6	—	—	—	—	8,5	10,2
Royaume-Uni .....	—	—	9,2	13,42	—	—	12	—
France .....	—	—	—	—	10,9	8,9	14,5 (*)	11,4

(\*) L'estimation de O'Higgins Jenkins est basée sur un seuil égal à 50 % du Revenu disponible moyen par UC (unité de consommation, voir le paragraphe sur l'échelle d'équivalence) et utilise les sources fiscales pour la France.

Note : Pour la RFA, pourcentage pour 1983 à partir du German Socio Economic Panel, GSEP (Hauser, Semrau) et du Income and Expenditure Survey IES (Teekens, Zaidi) et pour 1985 (O'Higgins, Jenkins) à partir du Income and Expenditure Survey, IES. Pour le Royaume-Uni, pourcentage pour 1985, à partir du Family Expenditure Survey, FES. Pour la France, pourcentage pour 1984 (Assemat-Glaude), 1983 (Teekens, Zaidi) et pour 1985 (O'Higgins).

## Une absence de consensus sur la mesure

La spécification apparemment précise que nous avons retenue — estimation de la proportion de pauvres aux revenus inférieurs à 50 % de la moyenne — laisse encore une large marge de manœuvre aux statisticiens : des différences méthodologiques sensibles apparaissent (indiquées en gras dans le tableau 2). Or des modifications marginales de définitions peuvent conduire à brosser un tableau plus ou moins grave de la pauvreté. Elles peuvent aussi conduire à des perceptions différentes des causes de la pauvreté par leurs effets sur la composition des populations se trouvant sous le seuil de pauvreté : avec tel jeu de définitions, le phénomène semble avant tout concerner les personnes âgées ; avec tel autre, il affecte plutôt les familles nombreuses. Le degré de comparabilité devient alors ténu, puisque chacune des études adopte une combinaison méthodologique différente...

### 2. Un consensus méthodologique ?

	France	RFA	Royaume-Uni
Indicateur	Revenu disponible	Revenu disponible	Revenu disponible
Période	Annuel	Annuel	<b>Courant (hebdomadaire ou mensuel)</b>
Unité	Ménage	Ménage	Ménage
Echelle d'équivalence (*)	<b>2,7</b>	[2,7 - 3,3]	[1,79 - 2,15]
Seuil	50 % du revenu <b>médian</b>	50 % du revenu moyen	50 % du revenu moyen
Mesure	<b>Méthode (α) : sans pondération</b>	<b>Méthode (β) : pondération par «équivalent» adulte</b>	<b>Méthode (γ) : pondération par personne</b>
Résultat	% <b>des ménages</b>	% des individus	% des individus

(\*) Pour un couple avec 2 enfants.

## Les sources

Comme nous l'avons déjà indiqué, les études retenues utilisent toutes des sources budgétaires : enquête IES (Income and Expenditure Survey) portant sur 45 000 ménages pour la RFA, FES (Family Expenditure Survey) recouvrant 11 000 ménages pour le Royaume-Uni et l'enquête budgétaire des ménages (échantillon de 20 000 ménages) pour la France.

Le choix des sources statistiques est important car l'image, en niveau et en structure de la pauvreté varie selon les sources. Assemat, Glaude et Villeneuve <sup>(4)</sup> comparent ainsi les enquêtes budgétaires et fiscales (1984-1985) sur un échantillon commun. Ils parviennent à localiser des divergences structurelles précises entre les deux sources : les plus frappantes concernent les personnes âgées, les travailleurs indépendants et les familles nombreuses (tableau 3). Pour les personnes âgées et les familles nombreuses, la surestimation de l'enquête budgétaire par rapport à l'enquête fiscale, peut s'expliquer par l'attribution automatique dans l'enquête fiscale du minimum vieillesse et des prestations familiales à toutes les personnes susceptibles d'en bénéficier. Or des études ont montré qu'une proportion non négligeable des allocataires potentiels ne fait pas valoir ses droits. Le revenu des travailleurs indépendants fait également l'objet d'évaluations différentes selon les sources : ceci peut s'expliquer peut-être, par un biais volontaire (prudence, mécontentement) exprimé par les indépendants lors de l'enquête budgétaire ou par une mauvaise perception du concept de bénéfice net. Les auteurs soulignent cependant que ces divergences s'atténuent lors-

### 3. Pourcentage des ménages français ayant moins de 50 % du revenu médian par unité de consommation, UC

	Sources budgétaires (1985)	Sources fiscales (1984)
Catégorie sociale :		
• agriculteurs/exploitants .....	53,2	43,4
• artisans/commerçants .....	20,3	12,9
Démographie :		
• 65-74 ans .....	11,7	2,4
• + 75 ans .....	13,1	1,4
Type de famille :		
• couples 3 enfants ou + .....	21,9	16,6

Source : Assemat, Glaude (1989).

(4) « Deux expériences françaises de travaux sur la pauvreté : une étude méthodologique sur les bas revenus et une enquête multidimensionnelle sur les inégalités », INSEE 1989.

qu'on raisonne sur le second seuil de pauvreté (60 %). Il est donc important d'essayer d'articuler les différentes sources de données — correspondance des distributions de revenus par exemple — afin de juger de leur validité statistique <sup>(5)</sup>.

### **La fréquence du revenu**

Le revenu peut être défini sur différentes périodes : en France et en RFA, c'est le revenu annuel <sup>(6)</sup> qui est retenu ; au Royaume-Uni, on considère un revenu courant hebdomadaire ou mensuel <sup>(7)</sup>. L'utilisation d'un revenu annuel présente l'avantage de lisser les fluctuations de court terme ; mais le choix d'une longue période peut conduire à un ajustement peut-être trop important et créer des distorsions. L'adoption d'un revenu courant donne ainsi une valeur plus élevée du revenu mesuré qu'avec une base annuelle ; ceci induit donc pour le Royaume-Uni un pourcentage de pauvres plus important. De plus, la périodicité du revenu joue sur la composition des populations pauvres. Johnson et Webb (1989) montrent que le passage d'un revenu « normal » (résultant d'un lissage des fluctuations de court terme) tel qu'il était utilisé dans les anciennes statistiques officielles anglaises (Low Income Families, LIF) à un revenu courant — nouvellement adopté dans les sources du Household below average income, HBAI — augmente le pourcentage de pauvres de 7,7 % à 8,1 %. Cette différence n'est certes pas très importante, mais en combinant cette modification avec d'autres, la mesure de la pauvreté risque d'être sensiblement affectée. Johnson et Webb trouvent aussi que l'adoption d'une base « normale » conduit à retenir par exemple davantage de retraités. Ceci pourrait s'expliquer par le fait que le processus de normalisation n'affecte pas les revenus des retraités, alors qu'il augmente le revenu moyen de la population dans son ensemble. La périodicité du revenu conditionne ainsi les résultats à la fois quantitativement et qualitativement.

### **L'unité d'analyse**

Les études allemandes, anglaises et françaises que nous avons rapprochées, utilisent toutes le ménage comme unité d'analyse, ce qui constitue un élément crucial de la mesure de la pauvreté.

Le choix de l'unité d'analyse se fait par rapport aux hypothèses relatives à la distribution intrafamiliale : celles-ci reposent sur une gamme de présupposés plus ou moins arbitraires, car le degré de mise en commun des ressources au sein du ménage est difficile à évaluer, par manque d'information. Faire l'hypothèse d'une répartition égalitaire au sein de la famille ou d'une reconnaissance d'obligations mutuelles de prise en charge entre les membres d'un ménage, peut ainsi justifier

---

(5) Le problème du redressement des échantillons est également important, car il n'est pas toujours fait.

(6) Revenu moyen sur l'année précédant l'interview.

(7) Dans l'enquête anglaise HBAI.



la pertinence d'une unité d'analyse assez large, comme la famille ou le ménage. Il n'est cependant pas irréaliste de considérer qu'un des membres du ménage ait un niveau de vie bien inférieur aux autres. Pahl (1983) montre par exemple qu'une proportion non négligeable de femmes qui ont quitté leur mari, s'estiment mieux loties seules, avec des aides sociales, qu'en ménage. L'existence d'inégalités intrafamiliales devrait donc conduire à préférer **l'individu** comme unité d'analyse.

L'approche que l'on a de la pauvreté permet de privilégier une unité d'analyse : ainsi, si l'on se réfère à un niveau de consommation, il est plus pertinent de retenir **le ménage**, dans la mesure où on peut supposer que des biens, comme le logement, sont consommés identiquement par tous les membres du ménage. Mais la consommation de biens individuels — comme l'alimentation — parce qu'elle peut varier au sein du ménage, serait, elle, mieux saisie, sans doute, à une échelle individuelle.

Si l'on se réfère à un niveau de revenu, il est préférable d'utiliser **l'individu** : pour pouvoir raisonner sur une base non individuelle, il faudrait supposer qu'il existe de fortes obligations (et donc de fortes dépendances), par exemple entre les conjoints, afin d'aboutir à un partage égal du revenu total. Or cette hypothèse est difficilement contrôlable <sup>(8)</sup>. Retenir l'individu comme unité d'analyse, permettrait de plus, **d'identifier** la source originale du revenu, ce qui peut être particulièrement pertinent dans le cadre d'une étude de la pauvreté chez les femmes : raisonner sur l'individu permettrait de déterminer l'origine des revenus de la femme. En pondérant différemment les revenus du travail des ressources du ménage dont elles disposent lorsqu'elles sont inactives, on aurait une perception plus juste de la vulnérabilité des femmes à la pauvreté.

Le choix de l'unité d'analyse peut également s'effectuer entre **la famille et le ménage** <sup>(9)</sup> ; il est particulièrement important dans le traitement des jeunes et des personnes âgées demeurant au foyer. Les implications d'un changement d'unité d'analyse sont loin d'être négligeables : Johnson et Webb <sup>(10)</sup> montrent qu'au Royaume-Uni, la proportion de pauvres — définis comme ayant moins de 50 % du revenu moyen — est réduite d'environ un quart si l'on remplace la famille [benefit unit <sup>(11)</sup>] par le ménage. Le ménage est en effet une unité plus large que le « benefit unit » et tient compte des phénomènes de redistribution au sein du ménage. Ils notent aussi que la composition des pauvres change : si la pauvreté est définie sur la base d'une unité familiale, un tiers des unités ayant de faibles revenus est composé de célibataires sans enfants. Si elle l'est sur la base des ménages, une fraction importante de cette catégorie passe au-dessus du seuil, et les

(8) Pour des versements d'allocation, on peut retenir une combinaison revenus/ménage, afin de réduire les coûts de la politique de lutte contre la pauvreté.

(9) Le ménage est une unité plus large que la famille et plusieurs noyaux familiaux peuvent appartenir à un même ménage.

(10) In Fiscal Studies Volume 10, novembre 1989 « *Counting people with low incomes : the impact of recent changes in Official statistics* ».

(11) Le « Benefit unit » correspond à peu près à l'unité familiale.

célibataires sans enfants ne représentent alors plus que 17 % des pauvres...

Le biais induit par le choix de l'unité d'analyse peut s'expliquer par le fait que chacune des unités d'analyse n'intègre que des informations partielles : l'unité agrégée néglige ainsi les caractéristiques individuelles, mais fournit des données contextuelles. D'autres unités d'analyse ont été introduites : le « Groupe de revenu »<sup>(12)</sup> proposé par exemple par les chercheurs de Nancy et le « Groupe de consommation » de Stankiewicz<sup>(13)</sup> devraient permettre d'enrichir l'analyse. Le groupe de revenu se définit comme « Une entité créée à l'intérieur du ménage par un, plusieurs ou tous les membres du ménage en fonction de certaines règles relatives au partage du revenu ». Nous avons retenu ici le ménage — unité relativement standard — en ayant toutefois conscience des limites et des implications de ce choix.

### **Echelle d'équivalence et pauvreté**

L'utilisation du ménage, comme unité d'analyse, nécessite une échelle d'équivalence permettant les comparaisons entre des ménages de taille et de composition différentes. Le recours aux échelles d'équivalence, parce qu'il permet la prise en compte de ces différences (par un raisonnement en unités de consommation, UC), autorise le passage à une analyse en niveau de vie. L'application d'une échelle d'équivalence repose sur l'hypothèse implicite que le niveau de vie est le même pour tous les membres du ménage — ou de la famille — (hypothèse discutée dans le paragraphe précédent). La détermination de ces échelles est délicate car elle cherche à rendre compte à la fois des différences de niveau de consommation selon l'âge et des phénomènes d'économie d'échelle.

Dans un article écrit dans le cadre des « Luxembourg Income Studies », Buhman et al. ont rassemblé une large gamme d'échelles d'équivalence possibles qui sont approximées par des fonctions puissances de la taille des ménages : l'ajustement se fait par une variable représentant l'élasticité des besoins par rapport à la taille des familles.

Soit :

W = le bien-être économique

D = le revenu disponible

S = le nombre de personnes

e = l'élasticité d'équivalence

On a :  $W = D/S^e$  où  $e \in [0, 1]$

Lorsque  $e = 0$ , il n'y a aucun ajustement  
 $e = 1$ , il y a un ajustement par personne

Ainsi, plus e est élevé, moins on suppose qu'il y a d'économies d'échelle.

---

(12) *Cahiers économiques de Nancy*, n° 20, 1988.

(13) « *Etude sur le bassin du Nord* ».

Le nombre de 44 millions de pauvres dans la CE (voir supra) est ainsi obtenu en appliquant une échelle d'équivalence « classique » qui accorde au premier adulte du ménage une pondération de 1, aux suivants, un poids de 0,7 et aux enfants, un poids de 0,5 (O'Higgins et al.). Un couple avec deux enfants, par exemple, équivaut à 2,7 personnes seules. On peut retrouver ce résultat en utilisant l'élasticité d'équivalence de Buhman, égale dans le cas de quatre personnes dans le ménage, à  $0,72 : 4^{0,72} \approx 2,7$ .

Ce type d'échelles d'équivalence est établi par des experts, sur la base de sentiers de consommation des ménages, sentiers d'ailleurs influencés par le système fiscal et social du pays considéré. Ce sont, en quelque sorte, des échelles officielles, conçues surtout à des fins statistiques, comme celle de la définition d'un revenu minimum. Il n'existe cependant pas une échelle d'équivalence qui soit unanimement adoptée : la seule définition de l'enfant varie d'un pays à l'autre, et si la France utilise l'échelle de la CE, le Royaume-Uni et la RFA emploient des échelles plus complexes (annexe).

Ainsi, l'échelle d'équivalence pour un couple avec deux enfants est égale à :

— 1,79 à 2,15 au Royaume-Uni (selon l'âge des enfants, ceux-ci ayant cependant moins de 15 ans), soit une élasticité comprise entre 0,41 et 0,55 ;

— 2,7 en France, ou une élasticité égale à 0,72 ;

— 2,7 à 3,3 en RFA (selon l'âge des enfants, ceux-ci ayant cependant moins de 15 ans), soit une élasticité comprise entre 0,2 et 0,86.

Le choix de l'échelle d'équivalence est fondamental puisque d'une part, il affecte directement la détermination du revenu équivalent moyen à partir duquel sont définis les niveaux de pauvreté, d'autre part la composition de la population des pauvres. Buhman et al. montrent que pour de faibles valeurs des facteurs d'équivalence ( $e$ ), ce sont surtout les personnes âgées et les célibataires entre 20-25 ans qui sont pauvres, mais que si l'on augmente la valeur de  $e$ , ce sont plutôt les familles nombreuses...

O'Higgins et Jenkins se sont intéressés à l'impact qu'avaient différents types d'échelle sur la prévalence de la pauvreté en comparant par exemple trois types d'échelle dont celle de la CE (échelle C).

	<i>premier adulte</i>	<i>chaque autre adulte</i>	<i>chaque enfant</i>
Echelle A	1	0,7	0,7
Echelle B	1	0,5	0,5
Echelle C	1	0,7	0,5

La pondération A suppose qu'il y a peu d'économie d'échelle dans les familles nombreuses et est ainsi plus généreuse pour cette catégorie de ménages. L'échelle C paraît plus plausible que l'échelle A ou B car elle différencie les adultes des enfants. Les auteurs trouvent des résultats très différents selon les échelles : l'échelle A produit les estimations

les plus élevées, l'échelle B, les plus faibles (et ce avec une ligne de pauvreté toujours égale à 50 % du revenu moyen). La différence entre les deux peut même atteindre, pour la France, plus de 50 % (tableau 4, calculs effectués par Canceill dans le cadre du Programme européen de lutte contre la pauvreté, 1987).

#### 4. Seuil de pauvreté = 50 % du revenu moyen par UC - méthode ( $\alpha$ )

	Echelle A	Echelle B	Echelle C
% personnes pauvres .....	28,9	17,1	17,7
% ménages pauvres .....	23,2	15	14,7

Source : G. Canceil (1979).

D'autres types d'échelles, qui résultent de méthodes d'évaluation subjective, aboutissent à des conclusions différentes : certaines catégories de ménages sont interrogées sur ce qu'elles estiment être le revenu nécessaire pour « joindre les deux bouts ». Ce type d'approche a surtout été développé par B. Van Praag et les chercheurs néerlandais. Les échelles subjectives implicites que l'on obtient alors, correspondent dans la terminologie de Buhman à une élasticité d'environ 0,25 : cette faible valeur reflète l'existence d'économies d'échelle importantes au sein de l'unité d'analyse (famille ou ménage).

Quelle est l'influence de l'échelle d'équivalence sur le niveau et sur la composition de la pauvreté ? Pour B. Jeandidier, l'impact des échelles passe par un effet structurel combinant coûts fixes et coûts variables : dans le cas des échelles subjectives, le revenu minimum estimé par les ménages <sup>(14)</sup> a un poids important (ce revenu représente un coût fixe) ; les coûts variables — fonction, eux, de la taille des ménages — sont pris en compte dans une proportion très faible. Ces systèmes majorent donc l'aspect coûts fixes et sont plus généreux envers tous les ménages et plus particulièrement envers les ménages de petite taille (dont la fréquence est par ailleurs plus élevée). La distribution des types de famille autour du seuil peut alors accentuer les effets dus au choix de l'échelle d'équivalence : les catégories de famille dont les unités sont concentrées près du seuil (comme les retraités célibataires par exemple), sont les plus sensibles à ces choix. Le niveau des lignes de pauvreté intervient donc aussi dans les conclusions : le passage d'une ligne de 50 % à 40 % du revenu par UC peut, par exemple, modifier complètement les résultats.

(14) Le Revenu minimum est calculé par type de ménage, en prenant la moyenne corrigée des valeurs extrêmes du minimum déclaré par les ménages « experts » de ce type de ménage, ou par régression, « Sécurité et insécurité d'existence des ménages lorrains », B. Jeandidier, J. Claude Ray.

## Le choix médian/moyen

L'approche relative de la pauvreté se réfère à une normalité, celle de la société. Que faut-il cependant considérer comme normal ? Ce qui est le plus fréquent ? La tendance moyenne ? La tendance médiane ? Les études de la CE retiennent généralement la moyenne, les travaux français, la médiane <sup>(15)</sup>. Or pour la France le revenu disponible moyen par UC (ou équivalent par adulte) est supérieur de 12,2 % au revenu médian par UC (pourcentage normé par le revenu moyen par UC) : le choix de la moyenne plutôt que de la médiane augmenterait d'environ un tiers la mesure de la pauvreté en France.

D'autres divergences, moins apparentes mais tout aussi importantes, interviennent dans la méthode de calcul du revenu équivalent, moyen ou médian. O'Higgins et Jenkins distinguent trois méthodes de calcul (voir encadré) qui ne diffèrent que par le système de pondération. La pre-

### Méthode de calcul du revenu moyen par unité de consommation, UC

Ménages =  $m = 1, \dots, M$

Revenu total du ménage  $m = y_m$

Nombre de personnes dans le ménage =  $n_m$

Nombre «d'équivalent adultes» =  $e_m$

Le Revenu équivalent =  $\frac{y_m}{e_m}$

Méthode ( $\alpha$ ) =  $\frac{1}{M} \sum_m \left( \frac{y_m}{e_m} \right)$

Méthode ( $\beta$ ) =  $\frac{\sum_m \left( \frac{y_m}{e_m} \right) \times e_m}{\sum_m e_m} = \frac{\sum_m y_m}{\sum_m e_m}$

Méthode ( $\gamma$ ) =  $\frac{\sum_m \left[ \left( \frac{y_m}{e_m} \right) \times n_m \right]}{\sum_m n_m}$

(15) La médiane partage en deux la courbe de distribution des revenus.

mière méthode ( $\alpha$ ), celle qui est utilisée en France, consiste simplement à faire une moyenne sur les ménages. En RFA, on emploie une seconde méthode ( $\beta$ ) qui pondère chaque ménage par le nombre « d'équivalent adultes » propre au ménage, ce qui équivaut à diviser le revenu total de la population par le nombre total d'unités de consommation. Si l'on applique cette dernière méthode ( $\beta$ ) aux données françaises de 1979, on obtient un revenu équivalent moyen inférieur de 12,5 % (Canceill). Cet écart correspond environ à la différence trouvée entre les revenus disponibles moyen et médian français (voir ci-dessus). Ainsi le revenu médian français calculé avec la méthode ( $\beta$ ) correspondrait approximativement au revenu moyen allemand calculé avec la méthode ( $\alpha$ ).

Il existe enfin une troisième méthode ( $\gamma$ ), utilisée au Royaume-Uni, qui consiste à pondérer chaque ménage par le nombre de personnes qui le compose (chaque personne a un poids égal à 1). Cette méthode donnerait encore d'autres résultats.

### **Ligne de pauvreté nationale ou européenne ?**

Que l'on retienne un revenu moyen ou médian, la population considérée est spécifique à un espace géographique particulier : la définition relative de la pauvreté dépend en effet de la communauté étudiée, le revenu moyen (ou médian) retenu jusqu'à présent était ainsi allemand, anglais ou français. Si l'on souhaite cependant adopter une démarche européenne, il faudrait choisir un critère de revenu européen et non plus national. Il serait alors difficile de conserver une approche relative de la pauvreté.

La validité d'une approche européenne repose avant tout sur la **comparabilité** des pays et exige que l'on prenne en compte les différences de niveaux de vie moyen entre Etats-membres. Or, comme le souligne le rapport intérimaire de la CE, une approche relative de la pauvreté, telle qu'elle était définie dans les précédents programmes, n'est pas complètement satisfaisante car elle néglige ces différences de niveaux de vie. Les évaluations de la pauvreté pourraient alors conduire à une mauvaise allocation des fonds de la Communauté, les pays ayant un revenu national élevé étant davantage favorisés. Ce danger est réel, dans la mesure où il existe des différences substantielles de bien-être moyen entre pays. Aussi plusieurs propositions ont-elles été faites dans le dernier rapport de la Commission, afin de privilégier une approche fondée sur une ligne commune de pauvreté. La Commission propose d'établir un « niveau de vie européen de base » (european base line level of living) défini par sa capacité à satisfaire, grâce à un revenu ou par d'autres moyens, un ensemble de besoins déterminés comme étant les « besoins européens de base ». Le niveau de pauvreté pourrait être construit à partir de l'équivalent monétaire d'un « panier » de biens de première nécessité. Des lignes de pauvreté européennes sont également proposées dans les travaux Eurostat : celles-ci sont exprimées en pourcentage des dépenses moyennes d'un ménage par unité de consommation dans la Communauté toute entière. Cette moyenne, exprimée en

écus 1980, s'élève à environ 5 000 écus pour 1980 ; les deux lignes alternatives retenues sont respectivement égales à 40 % et 50 % de la moyenne européenne, soit 2 000 écus et 2 500 écus <sup>(16)</sup>.

Le tableau 5, reporte les estimations correspondant à ces deux seuils pour la France, la RFA et le Royaume-Uni. Le pourcentage de ménages pauvres varie de façon importante selon la ligne retenue, ce qui souligne l'arbitraire du choix du seuil. Au surplus, ces lignes européennes sont établies à partir d'un indicateur de dépenses parce que ce concept paraissait plus homogène, pour des comparaisons européennes, que le revenu. Or chacun de ces indicateurs renvoie à une conception différente de la pauvreté (voir supra) et accorde, de fait, un statut différent aux pauvres : si l'on retenait par exemple, un indicateur de revenu, on reconnaîtrait aux pauvres le droit à un niveau minimum de ressources dont ils auraient la libre disposition. Leur comportement serait alors plus actif : aider les plus démunis à participer à la société, c'est les considérer comme citoyens plutôt que comme des assistés.

5. Pourcentage des ménages pauvres situés sous les seuils de dépenses moyennes par UC de la CE en 1980

	50 % de la moyenne de la CE = 2500 écus 80 par UC par an (*)	40 % de la moyenne de la CE = 2000 écus 80 par UC par an (**)
France .....	15,8	9
RFA .....	6,9	2,9
Royaume-Uni .....	14,3	6,4

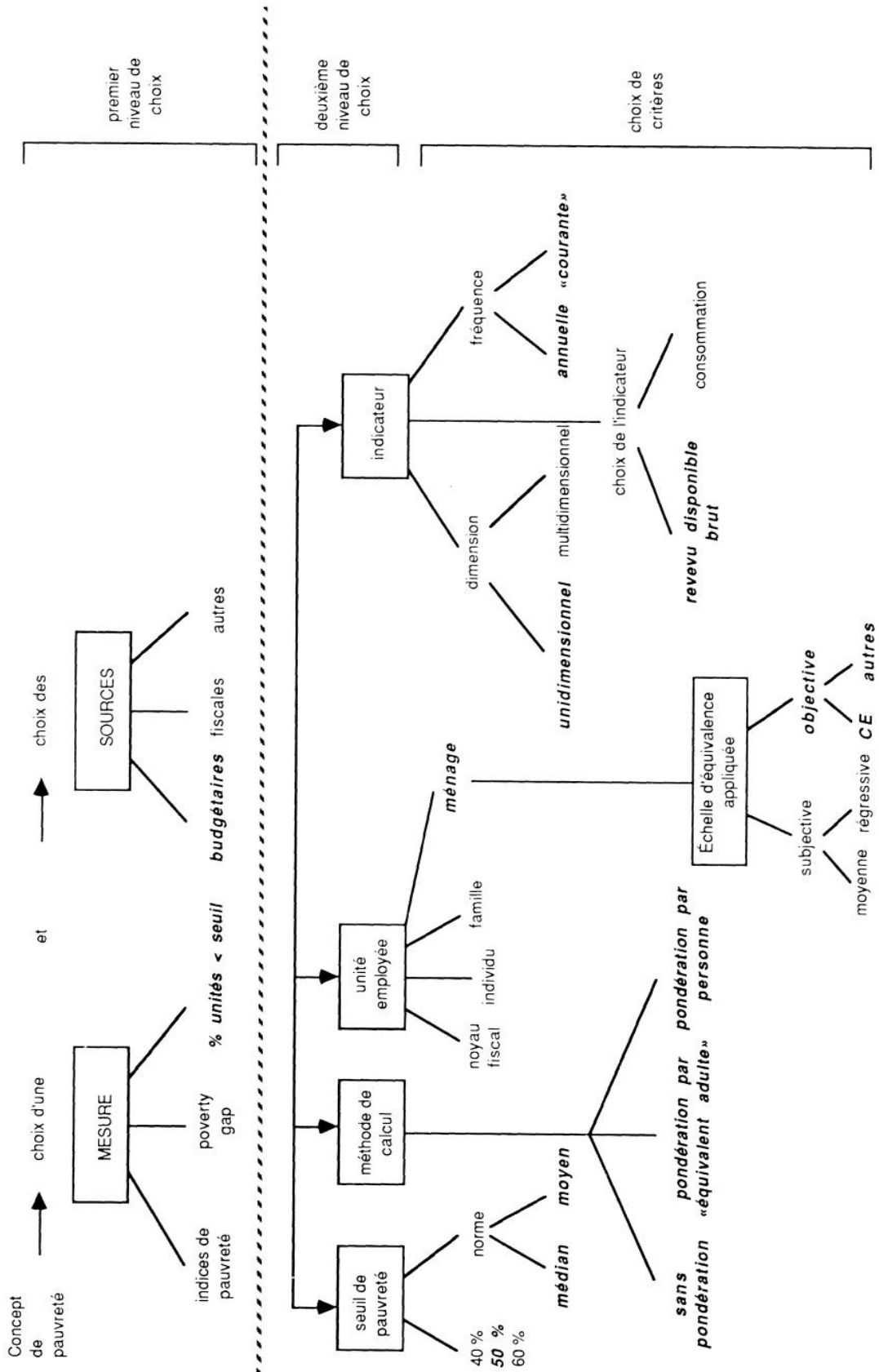
(\*) soit 23 580 FF 1980 ou 8 000 DM 1980.

(\*\*) soit 18 865 FF 1980 ou 6 400 DM 1980.

Source : Eurostat.

Dans cette première partie, nous avons souligné les aspects conceptuels des études sur la pauvreté dont nous disposons pour la France, le Royaume-Uni et la RFA. Il nous a semblé qu'il y avait beaucoup à apprendre des notes de bas de pages et que les différents résultats devaient être lus avec prudence. Aussi n'avons nous pu établir aucune conclusion définitive sur les populations en situation de pauvreté relative, d'un pays par rapport à un autre. Bien plus, les résultats eux-mêmes deviennent douteux, car manipulables. La spécification de base relativement précise que nous avons retenue laisse encore une grande marge de manœuvre au statisticien. Il devient alors délicat de

(16) « Poverty in figures : Europe in the early eighties », Eurostat, publication à venir.



*(italique)* Choix des différentes études citées dans cet article.

Note : Les rubriques de ce tableau sont expliquées et détaillées dans le texte.



comparer l'efficacité sociale des trois pays que nous voulons étudier, puisque les mesures de la pauvreté diffèrent d'un pays à l'autre. L'élaboration statistique découle, on l'a vu, d'une construction conventionnelle particulière. Le statisticien cherche à mesurer la pauvreté en définissant un cadre normatif spécifique : choix d'un indicateur, d'une unité d'analyse, d'une mesure... Le parcours méthodologique qu'il choisit résulte, en principe, de décisions volontaires adoptées pour transcrire une réalité complexe — la pauvreté — en analyse empirique. Certains de ses choix peuvent paraître arbitraires et effectués pour la commodité d'une description systématique (revenu médian ou moyen, échelle d'équivalence ou choix d'une ligne de pauvreté...); d'autres semblent plus justifiés, voire logiques (unité d'analyse...). En fait, ils relèvent de jugements sociaux, intégrant eux-mêmes implicitement des objectifs politiques. Ceux-ci privilégient alors une définition particulière de la pauvreté. L'absence d'un consensus statistique résulte de désaccords sur le type de démarche adoptée.

## Politiques sociales et mesure de la pauvreté

En dépit d'un niveau de développement économique élevé et de l'existence d'un système généreux de protection sociale, la persistance de la pauvreté dans les pays de la Communauté constitue un défi majeur aux politiques sociales européennes. La montée du chômage a aggravé et modifié les situations de pauvreté, créant une nouvelle catégorie de pauvres qui cumulent effectivement ou potentiellement un ou plusieurs handicaps (manque de ressources, disqualification sociale, maladie, isolement...) <sup>(17)</sup>. Les politiques sociales, au-delà de l'aide effective qu'elles apportent, peuvent avoir une action préventive, exigeant une connaissance préalable des populations exposées. Aussi, les évaluations de la pauvreté dans un pays selon sa propre définition, sont réalisées avant tout sur des critères de fiabilité statistique et d'informations suffisantes pour identifier les segments pauvres des populations. Les études nationales cherchent donc à développer un niveau d'analyse suffisamment fin pour qu'il permette de comprendre les mécanismes de paupérisation. L'analyse quantitative de la pauvreté aurait dû permettre de juger de l'efficacité des politiques sociales des différents pays, mais l'existence même de ces politiques affecte la mesure de la pauvreté. Cela est très bien illustré par les expériences allemande et anglaise de mesure des bas revenus.

### Les expériences allemande et anglaise : Assistance sociale et pauvreté

Les travaux allemands et anglais, de par la nature des systèmes de protection sociale de ces pays abordent surtout la pauvreté selon une

---

(17) Jean-Hugues Déchaux, *Revue de l'OFCE* n° 30.

**approche légale** qui définit comme pauvres les individus que l'Etat est en mesure d'aider financièrement, par l'attribution d'une allocation différentielle leur permettant d'atteindre un niveau de ressources déterminé (les pauvres sont donc à la fois les bénéficiaires potentiels et effectifs) ; elle utilise comme seuil un revenu minimum, légalement garanti dans le pays.

Ainsi, en RFA, les études sur la pauvreté font référence au système d'assistance sociale, principal instrument gouvernemental de lutte contre la pauvreté : la loi Fédérale sur l'aide sociale de 1962 a instauré une aide de subsistance garantie à tout résident n'ayant pas les ressources suffisantes pour atteindre un minimum socio-culturel d'existence — l'équivalent du RMI français. Le montant garanti constitue ainsi le seuil de pauvreté allemand. Il a été fixé par rapport au revenu jugé nécessaire pour satisfaire des besoins essentiels, (considérés comme normaux) et est élaboré à partir d'enquêtes sur le budget des ménages. Un panier de la ménagère a ainsi été établi en se référant aux habitudes de vie et de consommation de la catégorie la plus démunie de ménages. La référence à un panier de consommation pose cependant le problème de la perception sociale des besoins : quels biens doit-il en effet comprendre ? Quels prix doit-on retenir ? Doit-on intégrer des phénomènes d'économie d'échelle au sein des ménages ?...

La liste des besoins « normaux » est établie par la Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge <sup>(18)</sup> qui la transmet au gouvernement, le coût réel de la vie étant fixé par les Länder. La détermination du seuil relève ainsi, avant tout, de jugements politiques qui ont tendance à considérer l'aide sociale octroyée comme suffisante. Cette opinion ne fait pas cependant l'unanimité en RFA : d'un côté certains experts jugeaient nécessaire la réactualisation du panier, estimant que l'aide attribuée ne permettait plus de couvrir les besoins essentiels de la vie quotidienne <sup>(19)</sup> ; de l'autre, le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale ayant considérablement augmenté avec la montée du chômage, les Länder se trouvaient dans une situation financière difficile et souhaitaient une diminution du montant du seuil. L'alourdissement de la charge financière des communes a conduit effectivement à cette diminution : l'équivalent monétaire du panier de la ménagère a été révisé à la baisse en utilisant les prix les plus bas du marché, en éliminant certains produits et en prenant en compte plus largement les phénomènes d'économie d'échelle...

Il existe également au Royaume-Uni une allocation d'assistance qualifiée de « National Assistance » en 1948, puis de « Supplementary Benefit » en 1966 et transformée en « Income Support » en 1988. Ce système garantit à toutes les personnes, exceptées celles qui ont un emploi, un revenu minimum. Pendant les années soixante et soixante-dix, ce revenu a été revalorisé en fonction des salaires ; plus récemment, il ne l'a été qu'en fonction des prix. Le système anglais de mesure de la pauvreté, tel qu'il fonctionnait jusqu'en 1988, évaluait le

---

(18) Association allemande pour l'assistance privée et publique.

(19) Le panier comprend les rubriques suivantes : alimentation, énergie de cuisson et d'éclairage, entretien et achat du linge de faible valeur...

nombre de pauvres par une méthode officielle adoptée à la suite des travaux de Abel Smith et Townsend<sup>(20)</sup>. Les lignes de pauvreté étaient ainsi égales à 100 %, 110 % ou 140 % du « Supplementary Benefit (SB) ». Ce système soulignait l'ambiguïté d'un seuil conçu à partir d'une allocation d'assistance, utilisée alors à la fois comme mesure de performance d'un système social et comme mesure de la pauvreté. En 1967, le Ministre Margaret Herbison indiquait que la référence à un tel seuil conduisait au résultat paradoxal suivant : « les améliorations des allocations d'assistance différentielle (SB) augmentaient par un effet mécanique le nombre des pauvres »...

Portant initialement sur les faibles revenus (Low Income families, LIF), les études anglaises s'intéressent à présent aux ménages dont les revenus sont inférieurs au revenu moyen (Household below average Income, HBAI). Le passage d'une approche légale à une approche correspondant à celle de la CE s'est, de plus, accompagné d'importantes modifications de mesure. Ces changements ont suscité une polémique, car ils auraient entraîné une réduction sensible du nombre de pauvres qui serait passé de 5,5 millions à 4,3 millions (Johnson et Webb). Différents jugements sociaux ont conduit aux trois principaux changements méthodologiques : changement d'unité d'analyse, de mesure du revenu et d'échelle d'équivalence. La famille (Benefit Unit) a été remplacée par le ménage, car elle sous estimait les économies d'échelle potentielles au sein d'une unité plus large. En outre on a substitué au revenu net « normal », une mesure du revenu courant. Le système d'échelle d'équivalence est enfin, lui aussi, différent : les pondérations n'ont été que faiblement modifiées, mais l'ancien système supposait des économies d'échelle plus faibles que celui du HBAI. L'influence de chacune de ces variantes a pu être évaluée par Johnson et Webb : ceux-ci estiment ainsi que le changement d'unité d'analyse aurait réduit le nombre de pauvres d'environ 1,5 millions, et l'ajustement en termes de facteurs d'équivalence de 200 000 personnes. Le seul effet qui aurait joué en sens inverse (augmentation de 200 000 personnes) serait celui dû au nouveau concept de revenu. En somme, les changements ont produit une réduction importante du nombre de pauvres. Il faut en même temps noter que l'adoption d'un seuil explicitement relatif (par exemple 50 % du revenu équivalent moyen), implique que celui-ci augmente avec la croissance de l'économie, alors que le niveau de l'assistance sociale (Income Support) restait, ces dernières années, inchangé en termes réels.

La méthode « légale » ne permet de plus, qu'une perception partielle de la pauvreté, puisqu'elle ne considère que les bénéficiaires faisant valoir leurs droits ; certains d'entre eux peuvent, en effet, refuser de le faire en raison du caractère humiliant d'une telle démarche. Dans une étude récente sur la pauvreté en RFA, Hauser et Semrau<sup>(21)</sup> distinguent ainsi la pauvreté combattue « combatted poverty » et la pauvreté dissimulée « concealed poverty ». La pauvreté combattue (les bénéficiaires effectifs de l'Assistance sociale) peut sous-estimer le nombre de pau-

---

(20) « *The poor and the poorest* ».

(21) « *Trends in poverty and low income in the Federal Republic of Germany* ».

vres en omettant les bénéficiaires potentiels. Elle peut alors fausser aussi l'image de la composition de ces populations. Hauser souligne, par exemple, que le minimum socio-culturel d'existence défini par la loi Fédérale n'est plus garanti, dans la mesure où le niveau du seuil est mal ajusté par rapport aux autres sources de revenus. Cela signifierait qu'il faudrait inclure parmi les pauvres le groupe de personnes situé juste au-dessus du seuil.

Hauser et Semrau comparent ensuite les conclusions tirées d'études fondées d'une part sur la pauvreté relative <sup>(22)</sup>, d'autre part sur la pauvreté combattue pour la période 1963-1983. Dans la première décennie, la pauvreté relative a diminué, alors que la pauvreté combattue est restée plus ou moins stable. Dans la deuxième, l'augmentation de la pauvreté relative fut moins prononcée que celle de la pauvreté combattue. Ces évolutions divergentes pourraient, selon eux, être expliquées, notamment, par la non prise en compte, dans les données de l'enquête budgétaire, des ménages dont le chef de famille est étranger. Or le pourcentage d'étrangers bénéficiaires de l'aide de subsistance s'est considérablement élevé en RFA : il est passé de 0,5 % en 1969 à 7,7 % en 1986. De plus, les auteurs supposent qu'un plus grand nombre de bénéficiaires a fait valoir ses droits entre 1973 et 1983. La comparaison directe des statistiques de l'Aide sociale avec celles de l'Enquête budgétaire n'est cependant peut être pas tout à fait valable, la pauvreté combattue étant implicitement mesurée à partir d'un revenu mensuel <sup>(23)</sup>, la pauvreté relative à partir d'un revenu annuel.

Les deux approches révèlent toutefois le même changement structurel au sein des populations pauvres : la pauvreté touche essentiellement les jeunes chômeurs, les enfants et les familles monoparentales dont le chef de famille est une femme. Il faudrait donc ajuster la politique sociale à ces évolutions, car l'Assistance sociale, l'ultime filet de protection, a été originellement instaurée pour les plus défavorisés ; or elle s'ouvre de plus en plus à de nouvelles catégories sociales souffrant davantage d'une insuffisance que d'une privation totale de ressources.

### **La mesure de la pauvreté face à l'évolution de la politique sociale française**

Jusqu'à l'institution du RMI, la protection sociale ne comportait pas en France de prestation automatique, susceptible d'être versée à toute personne ayant des ressources inférieures à un seuil déterminé. Le système ne considèrait pas en effet les pauvres en tant que tels. Il s'appliquait à des catégories définies (personnes âgées, handicapés, familles nombreuses...) qui n'étaient pas toujours dans des situations de pauvreté : ainsi les allocations versées n'étaient pas systématiquement soumises à des conditions de ressources (allocations familiales, par

---

(22) La ligne de pauvreté est égale à 40 ou 50 % du revenu moyen. Sources : Enquêtes budgétaires allemandes, IES, Income and Expenditure Surveys.

(23) Les statistiques de l'Assistance sociale prennent en compte les bénéficiaires qui perçoivent des aides sociales pour les périodes inférieures à un an.

exemple). Mais ce système permettait d'assurer dans un grand nombre de cas un revenu minimum soit par des allocations différentielles (personnes âgées, handicapés), soit par des prestations forfaitaires, pouvant devenir différentielles au delà d'un plafond (parent isolé, chômeurs, veuve, allocations familiales...). Les montants de ces revenus garantis par la combinaison de ces différentes prestations, varient selon la condition des bénéficiaires et le nombre d'enfants à charge. Toutes les familles d'au moins deux enfants bénéficient par exemple des prestations familiales : ces allocations ne sont donc pas à proprement parler des aides destinées aux pauvres, mais elles peuvent procurer aux familles les plus démunies un revenu dans la mesure où elles sont, pour ces familles, supérieures aux frais occasionnés par l'éducation des enfants. La généralisation de la protection sociale et la revalorisation de nombreuses prestations (retraites, minimum vieillesse entre 1970 et 1984, allocations pour les handicapés...) ont ainsi permis aux plus pauvres d'augmenter leur niveau de ressources. Mais de nombreux ménages passaient encore à travers le système de protection sociale (par manque d'information) et les prestations n'étaient pas toujours adaptées aux nouvelles formes de pauvreté (les chômeurs de longue durée par exemple).

A la différence des systèmes de protection sociale allemand et anglais, le système français ne comportait pas en effet, avant le RMI, d'allocation universelle d'assistance : la pauvreté perçue comme exclusion sociale avait conduit à une politique d'intégration sociale des populations les plus pauvres (Milano). Cette politique s'est traduite par une redéfinition du rôle traditionnel des différentes institutions constituant les éléments du dispositif de protection sociale français et à une interpénétration des trois systèmes, Sécurité sociale, Aide sociale et Action sociale. L'Aide sociale peut par exemple prendre en charge les cotisations de sécurité sociale des personnes les plus défavorisées et la Sécurité sociale verse de nombreuses prestations d'aide sociale, non contributives et réservées à ceux qui ont de faibles ressources. Le rôle de l'Action sociale est collectif et préventif (aides aux vacances pour les enfants par exemple) ; mais l'Action sociale ne distribue que peu de prestations en espèces. Il n'existait donc pas de véritable filet de sécurité. Aussi le système ne protégeait que relativement l'existence économique des pauvres : le cumul d'une allocation spécifique et des allocations familiales était en général insuffisant pour porter les ressources des bénéficiaires au seuil de pauvreté le plus bas (50 francs par jour par UC). Il était donc nécessaire d'avoir un programme spécifique de lutte contre la pauvreté, permettant de mieux cerner le problème de la pauvreté en France (évaluation et caractérisation) et d'améliorer l'efficacité de la protection sociale (allocation d'assistance).

La mise en place du RMI et l'apparition de nouvelles formes de pauvreté ont relancé le débat sur les difficultés de la mesure de la pauvreté. Quel doit être, par exemple, le niveau adéquat du revenu minimum d'insertion ? La détermination de ce niveau est délicate car elle intègre plusieurs considérations : elle présuppose que l'on ait répondu aux différents points méthodologiques développés dans la première partie (modalités de prise en compte des coûts de l'enfant par

exemple), et que l'on ait effectué des choix sociaux selon des critères de coût et d'efficacité. Le montant du RMI exprime alors un niveau d'aide sociale jugé suffisant, en même temps qu'il constitue un seuil de pauvreté « officiel » permettant d'évaluer les performances sociales de la France. Le système de mesure étant au cœur des problèmes de pauvreté, de nombreux travaux cherchent à améliorer le dispositif statistique existant. Le rapport du CNIS insiste, par exemple, sur le problème de l'articulation des différentes sources et des différentes études, souvent hétérogènes ou partielles, mais complémentaires. Le groupe de travail du CNIS <sup>(24)</sup> souligne aussi la nécessité de disposer de données tant au niveau national qu'au niveau local, et met l'accent sur le caractère réducteur d'une approche uniquement monétaire, surtout si on cherche à lutter contre les formes nouvelles de pauvreté : les nouveaux pauvres — jeunes chômeurs, familles monoparentales — sont confrontés à d'autres problèmes, comme l'irrégularité ou la fragilité du revenu. Il conviendrait donc d'intégrer ces critères dans le système de mesure de la pauvreté. L'introduction de la dimension temporelle, par exemple, permettrait de mieux cerner les populations pauvres. La prise en compte d'autres désavantages potentiels que cumulent les pauvres — absence de patrimoine, d'épargne... — devrait aussi enrichir l'analyse car, elle permettrait de mieux appréhender le caractère multidimensionnel de la pauvreté.

On trouve ainsi dans les travaux de l'INSEE et du CERC, des indicateurs de pauvreté en termes de condition d'existence <sup>(25)</sup> (approche du type LC « living conditions »). Villeneuve <sup>(26)</sup> fonde son indicateur sur le concept de précarité (1984). Il définit la précarité comme la conjonction de risques face auxquels les individus sont mal armés et qui pourraient les faire basculer dans la pauvreté, à plus ou moins brève échéance. Les travaux du CERC se réfèrent, eux, au concept de vulnérabilité <sup>(27)</sup> qui correspond à une menace de pauvreté plus éloignée dans le temps.

Ces approches multidimensionnelles sont certainement plus satisfaisantes au niveau théorique. Mais parce qu'elles font appel à de nouveaux concepts, relevant de l'autonomie sociale, elles élargissent la gamme des instruments de mesure de la pauvreté et rendent l'élaboration statistique plus complexe.

---

(24) CNIS, Rapport du sous-groupe « *Système statistique sur la pauvreté précarité* », janvier 1989.

(25) Ch. Dickes, Cahiers économiques de Nancy n° 20.

(26) Economie et Statistique n° 168.

(27) Etudes du CERC n° 85, 1987.

## Conclusion

Mesurer la pauvreté n'est pas chose facile, surtout dans une perspective comparative : en rapprochant des travaux anglais, allemands et français, apparemment comparables, nous nous sommes rendus compte qu'il était difficile de donner une évaluation fiable de l'ampleur de la pauvreté en Europe. De nombreuses différences, conventionnelles ou conceptuelles, ne permettent pas en effet d'établir une comparaison internationale solide. Aussi paraît-il difficile de juger de l'efficacité relative des différentes politiques sociales européennes, en raison d'un manque de standardisation a priori des outils statistiques. Ces objectifs sociaux au surplus sont définis en référence à des critères relatifs à la communauté nationale. La diversité légitime des choix sociaux, s'exprime alors au travers des méthodes de mesure de la pauvreté.

La mise en place d'un programme européen de lutte contre la pauvreté devrait conduire à une normalisation préalable des critères, pour parvenir à une comparabilité souhaitable des travaux, et pour mieux évaluer les différentes politiques sociales. La standardisation est délicate, car elle implique une démarche globale, risquant d'être réductrice et inadaptée. Un traitement « commun » de la pauvreté n'est pas, en effet, nécessairement justifié, le concept de pauvreté ne recouvrant pas les mêmes réalités pour chaque Etat membre.

La pauvreté demeure un problème préoccupant. En soulignant dans cette étude les questions posées par les problèmes de mesure, nous souhaitons encourager des améliorations méthodologiques. Il n'y a pas en effet de nécessaires contradictions entre les études considérées, du fait de leurs différences d'approche. Il peut y avoir, en revanche, de par leur complémentarité, enrichissement de l'analyse. Des enseignements sont notamment à tirer des expériences outre-Rhin ou outre-Manche, pour l'instauration d'une allocation d'assistance. Il est donc légitime de continuer à approfondir ces problèmes de mesure, en essayant toutefois d'intégrer la dimension européenne dans la recherche. C'est d'ailleurs dans ce sens que les travaux français sont orientés, comme l'indique le rapport du CNIS. On pourrait aussi envisager de construire des programmes utilisant des micro-données, où l'on disposerait d'une sorte de « menu » des différentes combinaisons méthodologiques possibles. La flexibilité de la méthode permettrait alors d'adapter précisément les travaux à leurs objectifs, et d'intégrer davantage d'informations, ce qui pourrait contribuer à mieux lier les aspects techniques au débat politique.

## ANNEXE

### Echelle d'équivalence

<b>France :</b>	<b>Pondération</b>
Premier adulte .....	1
Adulte suivant .....	0,7
Enfants (âgés de moins 14 ans) .	0,5
<b>RFA :</b>	
Premier adulte .....	1
0 - 7 ans .....	0,45
7 - 11 ans .....	0,65
12 - 15 ans .....	0,75
16 - 21 ans .....	0,9
22 ans et plus .....	0,8
<b>Royaume-Uni :</b>	
Couple marié .....	1
Premier adulte chef de ménage .	0,61
2 <sup>e</sup> adulte .....	0,46
3 <sup>e</sup> adulte .....	0,42
4 <sup>e</sup> adulte .....	0,36
Enfants 0 - 1 an .....	0,09
5 - 7 ans .....	0,21
8 - 10 ans .....	0,23
11 - 12 ans .....	0,25
13 - 15 ans .....	0,27
16 - 17 ans .....	0,36

### Références bibliographiques

- ABEL-SMITH B., et TOWNSEND P., 1964 : *The Poor and the Poorest*, London : G.Bell.
- ASSEMAT J., GLAUDE M., et VILLENEUVE A., 1989 : « Deux expériences françaises de travaux sur la pauvreté : une étude méthodologique sur les bas revenus et une enquête multidimensionnelle sur les inégalités », papier présenté au séminaire sur les statistiques concernant la pauvreté dans la CE.
- ATKINSON A.B, 1987 : « On the Measurement of Poverty », *Econometrica* 55, pp. 749-764.
- ATKINSON A.B, 1989 : *Poverty and Social Security*, Hemel Hempstead : Harvester.
- ATKINSON A.B, 1989 : « How should we measure Poverty ? Some conceptual issues », *Economical and Social Research Programme, Taxation, Incentives and the Distribution of Income*, Report No. 82, London School of Economics, July.



- ATKINSON A.B., 1989 : « Measuring Inequality and Differing Social Judgements », *Economic and Social Research Programme, Taxation, Incentives and the Distribution of Income*, Report No. 129, London School of Economics, May.
- BUHMANN B., RAINWATER L., SCHMAUS G., et SMEEDING T.M., 1987 : « Equivalence Scales, Well-Being, Inequality, and Poverty », *Review of Income and Wealth* 34, pp. 115-142.
- CERC, 1987 : « Familles nombreuses, mères isolées. Situation économique et vulnérabilité », *Document du CERC*, n° 85, 2<sup>e</sup> trimestre.
- CERC, 1988 : « Protection sociale et pauvreté », *Document du CERC*, n° 88, 1<sup>er</sup> trimestre.
- CERC, 1989 : « Les Français et leurs revenus : le tournant des années quatre-vingt », *Document du CERC*, n° 94, 3<sup>e</sup> trimestre.
- Department of Health and Social Security, 1988 : *Low Income Families - 1985*, London.
- Department of Social Security, 1990 : *Households below Average Income : A Statistical Analysis 1981-1987*, London.
- DICKES P., 1988 : « L'impact des groupes de revenu sur les mesures de bien-être subjectif », *Cahiers Economiques de Nancy* n° 20.
- Eurostat, 1990 (à venir) : « Poverty in Figures : Europe in the early eighties », *Institute of Social Studies Advisory Service*, Luxembourg.
- FAURE J.L., 1989 : « Connaissance statistique et mesure de la pauvreté », *Revenus et patrimoine, Cahiers français* n° 240.
- FAURE J.L., 1989 : « Rapport du sous-groupe système statistique sur la pauvreté-précarité », CNIS n° 82/956.
- HATCHUEL G., 1987 : « Caractéristiques des ménages à bas revenus », CREDOC, pp. 49-69, n° 4.
- HAUSER R. et SEMRAU P., 1989 : « Trends in Poverty and low Income in the Federal Republic of Germany », papier présenté au séminaire sur les statistiques concernant la pauvreté dans la CE.
- JEANDIDIER B., 1988 : « La mise en œuvre sur le terrain de la notion de groupe de revenu », *Cahiers économiques de Nancy* n° 20.
- JOHNSON P., et WEBB S., 1989 : « Counting people with low Incomes », *Fiscal Studies* 10, pp. 66-82.
- MILANO S., 1982 : *La pauvreté en France*, Paris, le Sycomore.
- MILANO S., 1988 : *La pauvreté absolue*, Paris, Hachette.
- NOLAN B., et CALLAN T., 1988 : « Measuring Trends in Poverty over time : Some robust results for Ireland 1980-1987 », *ESRI Working Paper Number 7*, Dublin.
- NOLAN B., 1989 : « An evaluation of the new official low income statistics », *Fiscal Studies* 10, pp. 52-65.
- O'HIGGINS M., et JENKINS S., 1989 : « Poverty in Europe, Estimates for 1975, 1980 and 1985 », papier présenté au séminaire sur les statistiques concernant la pauvreté dans la CE.
- Rapport intérimaire sur l'octroi communautaire spécifique de lutte contre la pauvreté, 1989 : *La lutte contre la pauvreté*, Commission des communautés européennes.
- RAY J.C. et JEANDIDIER B., 1988 : « Sécurité/Insécurité d'existence des ménages lorrains », ADEPS, Université Nancy II.
- Recherches et prévisions, 1989 : « La pauvreté », CNAF, n° 14-15.

- ROWNTREE S., 1901 : *Poverty : a study of town life*, London, Mac Millan.
- SAUNDERS P. and WHITEFORD, 1989 : « Measuring Poverty : a review of the Issues », *Economic Advisory Council, Discussion Paper 89/11*.
- SCHLOMANN H., 1990 : « The distribution of wealth in and out of Poverty in West Germany, classified by household groups », *Economic and Social Research Programme, Taxation, Incentives and the Distribution of Income*, Report No. 139, January.
- TEEKENS R. et ZAIDI M.A., 1989 : « Relative and Absolute poverty in the European Community », papier présenté au séminaire sur les statistiques concernant la pauvreté dans la CE.
- TOWNSEND P., 1979 : *Poverty in the United Kingdom*, London, Allen Lane.
- VAN PRAAG B., GOEDHART T., and KAPTEYN A., 1980 : « The poverty line - A pilot survey in Europe », *Review of Economics and Statistics*, vol. LXII, No. 3, pp. 461-465.
- VILLENEUVE A., 1984 : « Construire un indicateur de précarité », *Economie et statistique*, n° 168, juillet-août.