

Groupe de travail sur les niveaux de vie et les inégalités
Séance du 12 décembre

Note de réflexion

La séance du 12 décembre est consacrée à l'approche monétaire ou quasi-monétaire du thème des inégalités. Pour mémoire, les principaux éléments repris dans cette note proviennent du rapport Picard/Maurel (http://www.cnis.fr/Agenda/DPR/DPR_0292.PDF).

On cherchera ici à soumettre à la discussion la confrontation entre :

- l'état des informations sur les sources mobilisables (richesses et limites),
- les différents concepts qu'il est possible de mobiliser, en tenant compte aussi de la normalisation internationale,
- la prise en compte d'éléments monétarisables.

I- La source de référence pour la pauvreté monétaire

Dans le système statistique français, ***la source principale concernant les revenus monétaires est l'enquête « revenus fiscaux »*** obtenue par appariement entre l'enquête emploi et les déclarations fiscales à l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Les modifications intervenues sur l'enquête emploi (passage de l'enquête annuelle à l'enquête en continu) conduisent pour le moment, à réduire de moitié la taille de l'échantillon par rapport à la génération précédente (ERF portant sur les années 1996 à 2001). Ceci réduit les possibilités de certaines exploitations au niveau détaillé.

I.1- Le champ de l'enquête revenus fiscaux

Le champ des enquêtes utilisées pour la mesure de la pauvreté ou d'autres indicateurs est celui des ménages ordinaires, qui exclut les personnes en situation de grande précarité. Outre que les données disponibles amènent à relativiser la fréquence de ces situations (100.000 personnes environ contre plus de 3 millions de pauvres selon la définition usuelle), cette remarque est surtout pertinente pour une mesure absolue de la pauvreté. Et dans ce cas la réponse passe par une enquête ciblée, comme l'enquête dite « sans domicile »¹.

Outre les personnes en grande précarité, le champ de l'enquête revenus fiscaux exclut également d'autres publics, comme les personnes en institution ou les personnes vivant dans des logements précaires (hôtels, etc). Outre le problème de cerner cette population, cette dernière risque également de poser des problèmes de concept : par exemple, comment prendre en compte un loyer pour les personnes emprisonnées. Le groupe de travail devra se prononcer sur l'opportunité de mener des investigations dans ces domaines, et sous quelle forme.

¹ Brousse, De la Rochère, Massé, Hébergement et distribution de repas chauds : qui sont les sans-domicile usagers de ces services, Insee Première 824, janvier 2002, http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/IP824.pdf

1.2- Les délais de production de l'enquête revenus fiscaux

Ceux-ci sont actuellement longs en raison des délais de récupération des données fiscales (livrés jusque là en avril N+2 pour les revenus de l'année N). La phase d'imputation rajoute un délai supplémentaire(elle prend un peu moins de 6 mois). Au final l'ERF portant sur les revenus N était diffusée jusqu'ici début N+3. Quelques mois viennent d'être gagnés dans la livraison des fichiers avec la Dgi : ils sont dorénavant livrés en janvier. Ceci devrait permettre d'aboutir dès 2006, pour l'ERF 2004, à une production au 3^{ème} trimestre (donc N+2).

Par ailleurs, la mise en place de rapprochement de fichiers avec la CNAF, la CNAV et MSA devraient permettre un allègement conséquent de la mise à jour des chaînes d'imputations de plusieurs mois. Une fois cette chaîne mise en place, on pourrait envisager une diffusion des données en juin N+2 (pas avant l'ERF portant sur les revenus 2005).

Avec la question des délais, se pose la question d'éventuels indicateurs avancés. Les premiers travaux menés dans ce domaine s'avèrent relativement décevants : travaux à partir du modèle de microsimulation INES, estimation à partir de données d'enquête rapidement disponibles comme les EPCV ou SRCV 2004. Les travaux seront poursuivis à partir de SRCV. Le groupe de travail pourrait encourager la réflexion sur une modélisation économétrique des indicateurs à partir de variables macro-économiques et/ou l'utilisation d'indicateurs issus de l'exploitation de différentes sources administratives partielles (certaines composantes des revenus) mais plus précoces : DADS par exemple. Mais la mise au point de tels indicateurs avancés nécessite de disposer de séries suffisamment longues dans le temps pour étudier, ex ante, la qualité des prévisions effectuées. Le groupe de travail devra émettre un avis quant à l'opportunité d'investir dans ces travaux dans les années à venir.

1.3- Les revenus non imposables

La source fiscale est loin de couvrir exhaustivement les revenus monétaires des ménages : les éléments de revenu non imposables ne donnent en général pas lieu à déclaration ou lorsqu'il y a déclaration (par exemple les revenus du patrimoine soumis à prélèvement libératoire), l'absence de contrôle peut conduire à des sous-estimations importantes.

Deux types principaux de revenus monétaires sont absents de la déclaration fiscale : les transferts et prestations sociaux d'une part, une large part des revenus du patrimoine (revenus exonérés d'impôts et revenus soumis au prélèvement libératoire). De moindre importance quantitative sont des omissions comme les indemnités de licenciement par exemple, ou les transferts entre ménages (pour la part non déclarée au fisc de ceux-ci).

1.4- Les revenus sociaux

En ce qui concerne les *revenus sociaux*, la pratique actuelle est leur calcul par imputation au vu de la situation du ménage. Une expérimentation est en cours pour remplacer l'imputation par l'information directe provenant des organismes verseurs

(CAF, MSA ou CNAV) qui devrait améliorer l'information au niveau individuel. Ce point est important, il n'est pas essentiel. Le groupe de travail devra néanmoins rendre un avis quant à ces travaux et leur priorité pour la suite.

1.5- Les prestations prises en compte

La pauvreté monétaire est actuellement fondée, dans l'enquête revenus fiscaux, sur la prise en compte des prestations « nationales ». Or les aides sociales relèvent de plus en plus des collectivités locales, au niveau des montants comme au niveau des modalités et publics visés. Cet aspect local n'est actuellement pas pris en compte. On ne dispose pas en effet d'information centralisée sur ces prestations. Certaines sont par ailleurs non monétaires (voir plus loin). Le groupe de travail pourrait encourager une remontée d'informations centralisée des informations dans ce domaine.

1.6- Les revenus du patrimoine

La faiblesse principale est certainement l'insuffisante information sur les revenus du patrimoine financier (document de travail INSEE-DSDS, N°F0405²). D'une part, on sous-estime assez sensiblement le revenu monétaire moyen des ménages. D'autre part, ceci conduit à sous-estimer fortement les inégalités de revenus, la distribution du patrimoine (et des revenus de celui-ci) étant fortement concentrée dans la partie haute de la distribution des autres revenus.

Ceci a des impacts importants pour la connaissance des moyens et hauts revenus, y compris en matière des choix portant sur la politique fiscale, car les taux de pression fiscale publiés sur la base de l'ERF sont surestimés en haut de la distribution³ (voir également Synthèses, n° 47, édition 2000-2001, la pauvreté monétaire et la pression fiscale au titre de l'imposition directe des revenus).

Le secrétariat du groupe de travail s'efforcera de fournir une note évaluant les effets de l'insuffisante connaissance des revenus du patrimoine sur la distribution des revenus avant et après fiscalité directe. Ce document sera disponible pour une séance ultérieure du groupe de travail.

Les pistes qui pourraient être suivies de manière systématique sont d'une part l'imputation des revenus du patrimoine financier à partir des enquêtes sur la possession du patrimoine ; une estimation avait été menée pour les revenus de 1996-97 (voir synthèse n° 28 « revenus et patrimoine des ménages, édition 1999). Elle devrait être de nouveau mise en oeuvre à partir de l'enquête patrimoine 2003/2004 au 1^{er} semestre 2006. Par ailleurs, l'imputation des revenus du patrimoine à partir de SRCV devrait être étudiée dans les années qui viennent, l'avantage de cette source étant sa fréquence annuelle. Le dispositif **SRCV** (SILC en anglais) est un dispositif d'enquête par panel mis en place en 2004 à la demande d'Eurostat ; il vise à mesurer les ressources et les conditions de vie ; ce dispositif sera à la base des comparaisons européennes, mais n'assurera pas la comparabilité complète entre états membres (voir les travaux présentés au Cnis sur ce sujet) ; par ailleurs ce

² Legendre, Les revenus du patrimoine dans les enquêtes revenus fiscaux, juin 2004, http://www.insee.fr/fr/nom_def_met/methodes/doc_travail/docs_doc_travail/F0405.pdf

³ Hourriez [Des ménages modestes aux ménages aisés : des sources de revenus différentes](#) Insee première 916, 2004 http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/IP916.pdf

dispositif, s'agissant d'une collecte d'information par voie d'enquête, souffre des mêmes défauts de sous-estimation des revenus du patrimoine.

D'autre part, l'utilisation des déclarations à l'impôt sur la fortune permettrait également d'améliorer la connaissance des revenus du patrimoine, à partir des stocks de patrimoine déclarés. Ce fichier permettrait de caler les masses de revenus du patrimoine dans le haut de la distribution. Mais également de caler les enquêtes sur le patrimoine de manière plus précise, là encore dans le haut de la distribution. L'exploitation d'un tel fichier pourrait permettre également de mieux connaître les hauts patrimoine, et leurs évolutions grâce à un suivi dans le temps. Le groupe de travail pourrait soutenir une demande de mise à disposition de ce fichier.

1.7- Le recours plus important à des données administratives

Des nouvelles sources administratives sont actuellement envisagées : il s'agit des fichiers de gestion des CAF, de la MSA, et de la CNAV. Ces données devraient permettre, par rapprochement avec les déclarations fiscales, de déterminer les concepts de revenu disponible et de niveau de vie au niveau local. Ils permettraient par ailleurs de s'abstenir, au moins en grande partie, de la phase d'imputations des prestations mise en œuvre actuellement pour l'enquête revenus fiscaux. Dans ce domaine, des contacts sont en cours entre l'Insee, les CAF, la MSA et la CNAV. Le Cnis pourrait soutenir et appuyer les démarches entreprises : avec la CAF des Côtes d'Armor, un test d'appariement exhaustif entre déclarations fiscales et fichier CAF est en cours de préparation. A terme, ce genre d'appariement exhaustif doit permettre, sous réserve d'une qualité d'appariement suffisante et de l'accord de la Cnil, la mesure des revenus et niveaux de vie au niveau local. Une priorité donnée à ces travaux par le groupe de travail leur donnerait plus de poids, en particulier lorsqu'il s'agira de les défendre vis-à-vis de la Cnil.

1.8 La taille de l'échantillon de l'ERF

Disposer d'une information brute sur les distributions de revenu, la pauvreté est certes utile ; mais cette information est insuffisante pour de nombreux utilisateurs qu'il s'agisse des preneurs de décision comme des différents publics souhaitant porter un jugement sur les actions souhaitables à mener. D'une certaine manière, il est indispensable de pouvoir remonter des faits bruts à leurs causes, au moins apparentes ou de premier degré. Il semble particulièrement important, en ce qui concerne les inégalités de revenu et la pauvreté, de pouvoir avancer sur la description de deux sujets. Le premier est le lien entre l'emploi et les revenus d'activité (par exemple le lien entre sous-emploi et pauvreté). Le second est de pouvoir approcher l'effet des politiques de redistribution menées par les pouvoirs publics. Dans les deux cas, les difficultés sont importantes voire se sont aggravées.

En ce qui concerne les liens entre emploi et distribution des revenus, la question principale semble être la taille des échantillons des enquêtes (revenus fiscaux et SRCV) ; si ce point est confirmé, il conviendrait à tout le moins que l'appareil statistique procède à des exploitations « en moyenne sur plusieurs années » pour permettre cette analyse. Cette tâche devrait être menée régulièrement ; elle ne peut l'être par des utilisateurs n'ayant pas accès aux données individuelles.

Une piste afin de remédier au problème de la taille d'échantillon consisterait à utiliser l'échantillon de l'Echantillon Démographique Permanent pour constituer un panel de revenus, qui pourrait éventuellement remplacer à terme l'actuelle l'enquête Revenus fiscaux. Cette perspective pourrait permettre de remédier au problème de la taille d'échantillon, tout en permettant un suivi en panel des revenus dans le temps. Mais perdant le lien avec l'enquête emploi, les données sur l'activité seraient extrêmement restreintes par rapport à ce dont on dispose aujourd'hui : elles se limiteraient aux données sur le recensement. Cette piste à l'état embryonnaire pourrait être étudiée plus en détail en 2006. Le soutien du groupe de travail dans ce domaine permettrait d'accorder une priorité plus importante à ces travaux.

II Sur les concepts :

Il s'agira pour le groupe de travail de se positionner quant à retenir telle ou telle variante de concept : dans quels cas faut-il choisir, c'est-à-dire écarter des concepts moins ou non pertinents, et dans quels cas peut-on articuler différents concepts possibles mis à disposition des utilisateurs avec mode d'emploi (pour une description générale des problèmes de mesure de la pauvreté et des concepts de revenus, voir par exemple :

http://www.insee.fr/fr/nom_def_met/methodes/doc_travail/docs_doc_travail/F0503.pdf)

II.1- Les échelles d'équivalence

L'échelle d'équivalence utilisée actuellement est principalement l'échelle de l'OCDE modifiée en France (1 unité de consommation pour le premier adulte, 0,5 pour le second, également 0,5 pour les enfants de 14 ans et plus, et 0,3 pour les enfants de moins de 14 ans). C'est également l'échelle qui a été retenue au niveau européen.

Certains organismes en France mettent en cause cette échelle. L'échelle alternative fréquemment proposée consiste à rajouter 0,2 unités de consommation aux familles monoparentales.

Une mise à jour de l'étude de Hourriez/Olier (Eco et Stat n°308/309/310, 1997, Niveau de vie et taille du ménage, estimation d'une échelle d'équivalence, Accardo, à paraître) tendrait à montrer que cette dernière échelle n'aurait pas plus de légitimité que la précédente. Par ailleurs, une autre étude (Baclet, à paraître) tendrait à montrer que le choix de l'échelle aurait peu d'impact au niveau de l'analyse des évolutions.

II.2- Les indices de prix

Un des reproches porté aux analyses dans le temps des niveaux de vie est de tenir compte d'une inflation uniforme d'une année à l'autre quelle que soit la position de la personne dans l'échelle des revenus. Ceci revient à considérer que le panier de consommation est le même pour l'ensemble de la population. Une proposition alternative consiste à prendre à compte pour ce type d'analyse des indices de prix par décile de revenu, et donc à considérer que le panier de consommation est

significativement différent selon le décile considéré. Ce type d'analyse a été menée entre 1996 et 2002 :

L'indice des prix à la consommation évalue l'évolution du prix d'un panier de consommation représentatif de l'ensemble de la population. Entre 1996 et 2002 celui-ci a progressé de 7,75%. Néanmoins, ce panier n'est pas identique pour tous les déciles de la population, et ceux dont la structure de consommation est plus exposée à l'inflation verront leurs indices des prix progresser plus vite. Ainsi pour le premier décile, l'indice des prix a augmenté de 8,3%, entre les deuxième et huitième déciles, l'évolution est proche de la moyenne alors que pour les deux derniers déciles la progression est de 7,4%.

II.3-La question des transferts

En ce qui concerne l'effet des politiques de redistribution des problèmes conceptuels se posent. De nombreux travaux, y compris en comparaison internationale utilisent une mesure de la pauvreté « avant transfert » et de la pauvreté après transferts pour mesurer l'impact des politiques de redistribution. Lorsque ceci est fait en ne définissant pas des seuils différents de pauvreté pour la mesure avant et après et si, de plus, dans les comparaisons internationales, on utilise des sources où les revenus sont connus nets de l'imposition directe (cas du panel européen des ménages) on aboutit à des contresens : plus un pays a une politique de redistribution importante financée par une fiscalité directe, plus ses inégalités apparentes de revenu avant transferts et plus son taux de pauvreté avant transfert sont élevés. Cette erreur est commune et figure dans de nombreuses publications du système statistique : on découvre ainsi avec intérêt (mais avec scepticisme) que le Danemark est le pays européen (parmi les quinze) où la pauvreté avant transferts est la plus importante.

III Les éléments monétarisables

En ce qui concerne **les éléments « monétarisables »** des inégalités de revenus ou de niveau de vie, le rapport de la mission Maurel Picard cite les éléments suivants : loyers fictifs, valorisation des services publics et production domestique.

Il importera que le groupe de travail débattre de l'utilité de ces corrections et se prononce sur les éléments suivants : priorités respectives des investissements à réaliser, disponibilité des données selon les mesures avec ou sans inclusion de ces éléments.

III.1- Loyers fictifs.

La prise en compte de ces loyers fictifs dans le revenu des ménages semble faire l'accord des organisations internationales ; ne pas en tenir compte conduit à sous-estimer le niveau de vie des propriétaires par rapport aux locataires. Les arguments théoriques plaident pour l'intégration des loyers fictifs au revenu. C'est d'ailleurs le cas en comptabilité nationale. La difficulté à les prendre en compte au niveau des données individuelles vient de la difficulté à estimer un loyer de marché pour un logement dont ne connaît que peu de caractéristiques. L'impact de la prise en compte des loyers imputés, selon différentes hypothèses de valorisation, sur la taille

et la composition de la population à bas revenus⁴ a été étudiée dans l'enquête Logement. Cet impact est loin d'être négligeable, quantitativement mais surtout qualitativement (le poids des jeunes et des urbains augmente dans la population à bas revenus lorsque l'on intègre les loyers imputés, voir le document de travail INSEE-DSDS F0407⁵, voir également Synthèses, n° 47, édition 2000-2001, la pauvreté monétaire). Ces travaux ont par ailleurs permis d'établir des méthodes d'estimation des loyers fictifs exportables à d'autres enquêtes, ce qui bénéficiera à la fois à Revenus fiscaux et à SRCV, l'intégration des loyers fictifs devenant obligatoire au niveau européen pour cette dernière enquête en 2007. Le groupe de travail pourrait se prononcer sur la question de savoir si ce concept avec loyers fictifs doit devenir le nouveau concept standard de niveau de vie, ou s'il doit constituer un concept alternatif.

III.2- Coût du logement

Une autre approche est parfois pratiquée qui consiste à calculer les distributions avant et après prise en compte du coût du logement ; c'est la pratique britannique actuelle. Elle conduit cependant à privilégier le logement dans une optique du « reste à vivre » ; or entrer dans cette logique pose de redoutables problèmes normatifs. Pourquoi privilégier une mesure du revenu nette d'une dépense, certes essentielle, mais pas d'autres comme la nourriture, l'éducation des enfants, les déplacements domiciles-travail, etc. ?

III.3- Les services publics

La prise en compte des autres éléments est plus problématique. Pour ce qui concerne l'accès aux services publics (ce qui correspond en particulier au « revenu en nature » des comptes nationaux, il faut distinguer selon les services. Il est sans doute assez admissible d'intégrer les dépenses des collectivités publiques en matière d'éducation, dépenses consenties en faveur de tous les enfants durant la scolarité obligatoire et dépenses consenties pour ceux qui prolongent leurs études, au-delà de la scolarité obligatoire. Mais la question se pose différemment pour, par exemple, les dépenses maladies. Faut-il considérer que la prise en charge partielle des dépenses de maladie par la sécurité sociale fait partie du revenu des personnes malades alors que la morbidité est en partie liée aux inégalités de revenu et à la pauvreté ?

III.4- La production domestique

De même le travail domestique pose problème : accroître le revenu des personnes qui ne trouvant pas d'emploi assurent l'intégralité des tâches domestiques dont la garde d'enfants pose des problèmes similaires. La prise en compte de la production domestique est extrêmement importante d'un point de vue conceptuel pour déterminer le visage de la pauvreté. Les comparaisons internationales ont montré que la valorisation de la production domestique et plus généralement la prise en compte du temps est essentielle pour la mesure des inégalités sociales. Au niveau français, la valorisation de la production domestique serait d'un grand intérêt pour l'étude de l'offre de travail en général et pourrait notamment permettre d'éclairer la

⁴ Pour les enquêtes qui ne disposent pas d'une mesure du revenu net d'impôt des ménages, nous parlons de « ménages à bas revenus » plutôt que de ménages pauvres car, à définition identique, les seuils de « bas revenus » sont différents des seuils de pauvreté selon Revenus fiscaux

⁵ Loyers imputés et inégalités de niveau de vie, Jacquot A. et JC Driant, http://www.insee.fr/fr/nom_def_met/methodes/doc_travail/docs_doc_travail/F0407.pdf

situation relative des familles pauvres selon que les parents travaillent ou pas. Il n'existe pas de méthode « standard » de valorisation de la production domestique, la valorisation au prix du marché étant difficile à justifier.

Le groupe pourrait émettre un avis quant à la production de divers variantes du concept de niveau de vie. La difficulté de valorisation mentionnée plus haut rendrait en effet la mesure de certains concepts très approximative.