

**Commission économique pour l'Europe****Conférence des statisticiens européens****Soixante-cinquième réunion plénière**

Genève, 19-21 juin 2017

Point 7 a) de l'ordre du jour provisoire

Guide sur la mesure de la pauvreté**Extraits du Guide sur la mesure de la pauvreté****Note de l'Équipe spéciale sur la mesure de la pauvreté***Résumé*

Le présent document présente des extraits du *Guide sur la mesure de la pauvreté*, qui a été élaboré par l'Équipe spéciale sur la mesure de la pauvreté, composée des membres suivants : l'Allemagne, la Fédération de Russie, la Géorgie, l'Italie, la Pologne, le Royaume-Uni, la Turquie, le Comité inter-États de statistique de la Communauté d'États indépendants (CIS-STAT), Eurostat, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), la Banque mondiale, la Oxford Poverty and Human Development Initiative et la Commission économique pour l'Europe (CEE).

Le Guide a pour objectif de donner des orientations sur la manière d'appliquer différentes méthodes de mesure au niveau national et d'améliorer la comparabilité internationale des statistiques sur la pauvreté. Il est axé sur les points au sujet desquels les statisticiens ont expressément indiqué vouloir recevoir de nouvelles orientations, notamment la disponibilité et la comparabilité des principaux outils de mesure de la pauvreté, les besoins en matière de données et les problèmes de mesure, ainsi que les nouvelles méthodes de mesure de la pauvreté.

Le présent document a été établi à des fins de traduction. Y figurent certaines parties du Guide, à savoir, son chapitre 1 : « Introduction », des parties de son chapitre 2 : « Cadre conceptuel », ainsi qu'un résumé des recommandations relatives à la pauvreté monétaire figurant au chapitre 3. Les références littéraires qui y sont mentionnées font l'objet d'une liste détaillée dans la version intégrale du Guide.

La version complète du *Guide sur la mesure de la pauvreté* a été envoyée par voie électronique à tous les membres de la Conférence des statisticiens européens pour consultation ; elle est disponible à l'adresse suivante : www.unece.org/index.php?id=43851. Si les résultats de la consultation sont positifs, le Guide sera présenté à la réunion plénière de 2017 de la Conférence des statisticiens européens pour approbation.



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
A. Pourquoi un guide sur la mesure de la pauvreté ?.....	3
B. Objectif du Guide	3
C. Le Guide dans ses grandes lignes	4
D. Pourquoi mesurer la pauvreté ? Comment est-elle mesurée de nos jours ?	5
E. La pauvreté et les objectifs du Millénaire pour le développement	6
F. Suivi des objectifs de développement durable	7
G. La comparabilité internationale, un facteur clé de succès.....	9
II. Cadre théorique	10
A. Les notions de pauvreté, d'inégalité et d'exclusion sociale	10
B. Choix méthodologiques	11
C. Problèmes de mesure	13
III. Résumé des recommandations relatives à la pauvreté monétaire.....	15
A. Unité d'observation/d'analyse et couverture de la population.....	15
B. Répartition des données	16
C. Mesures relatives au bien-être	16
D. Seuil de pauvreté.....	18
E. Indicateurs	18
F. Mesures de la pauvreté au niveau régional	18
G. Métadonnées	18

I. Introduction

A. Pourquoi un guide sur la mesure de la pauvreté ?

1. Il est aujourd'hui de plus en plus largement admis que la pauvreté est un phénomène mondial. L'appel lancé en faveur de la mise au point d'indicateurs de mesure de la pauvreté comparables à l'échelle internationale est particulièrement fort dans le contexte du Programme de développement durable à l'horizon 2030. La récente crise économique a aussi renforcé la constatation qu'il fallait des statistiques fiables et à jour pour suivre la situation à l'échelle internationale et élaborer des politiques nationales sur la réduction de la pauvreté.

2. Dans la région de la CEE, la méthode suivie pour appréhender la pauvreté varie considérablement d'un pays à l'autre. Pour de nombreux indicateurs, il existe une grande variété de définitions, de méthodes et de sources primaires de données, dont l'utilisation ne correspond pas pleinement aux directives nationales et internationales.

3. Le Groupe de Rio, créé par la Commission de statistique de l'ONU, a publié un recueil des meilleures pratiques en matière de mesure de la pauvreté (Groupe de Rio, 2006). Des définitions et des notions importantes y sont définies, mais il y a également été précisé que l'état des connaissances et l'accès très inégal aux instruments statistiques dans les différents pays ne permettaient alors pas d'élaborer un manuel d'application universelle.

4. Le Manuel de Canberra sur les statistiques du revenu des ménages (CEE, 2011), présente une définition de la notion de revenu des ménages et de ses caractéristiques, et décrit les pratiques et les orientations des pays en matière de garantie de qualité et de diffusion. Une petite section de ce manuel, consacrée à l'analyse de la pauvreté de revenu, pose les fondements méthodologiques de la mesure de la pauvreté de revenu. Toutefois, ce manuel ne s'intéresse pas spécifiquement aux indicateurs de pauvreté et aux choix méthodologiques y relatifs, et ne formule pas non plus de recommandations particulières à sujet. En outre, la question de la pauvreté non monétaire n'y est pas abordée.

5. En 2012, le Bureau de la Conférence des statisticiens européens a procédé à l'examen approfondi des statistiques de la pauvreté en s'appuyant sur un document établi par le Service d'État ukrainien de statistique et Eurostat (CEE, 2012a, b). Lors de cet exercice, le point a été fait sur les problèmes méthodologiques sous-tendant la mesure de la pauvreté et deux études de cas ont été présentées : la première, menée au niveau international (Eurostat) et la deuxième, au niveau national (Ukraine). Afin de donner suite à cet examen, le Bureau a demandé au secrétariat de la CEE d'organiser un séminaire qui analyserait les moyens d'améliorer la mesure de la pauvreté.

6. Un séminaire intitulé « La voie à suivre dans la mesure de la pauvreté » s'est tenu à Genève du 2 au 4 décembre 2013 ; il a accueilli des représentants de 29 pays et de grandes institutions internationales chargées de mesurer la pauvreté dans la région de la CEE (Banque mondiale, CIS-STAT, Eurostat, OCDE, PNUD). Les participants ont débattu des principales questions de méthode concernant la mesure de la pauvreté, de la comparabilité des données et des liens entre la pauvreté, les inégalités, la vulnérabilité et l'exclusion sociale. Ils ont estimé qu'il fallait élaborer des directives et formuler des recommandations devant permettre d'améliorer la comparabilité internationale et la disponibilité des statistiques sur la pauvreté et ont recommandé de charger une équipe spéciale de cette mission.

7. Le Bureau de la Conférence des statisticiens européens a constitué l'Équipe spéciale sur la mesure de la pauvreté en 2014. Tout au long des années 2015 et 2016, celle-ci s'est employée à élaborer le présent guide.

B. Objectif du Guide

8. Le présent guide (ci-après, le Guide) vise à donner des orientations sur l'application de diverses méthodes de mesure de la pauvreté au niveau national et à améliorer la

comparabilité internationale des statistiques sur la pauvreté. Il est axé sur les points au sujet desquels les statisticiens ont expressément indiqué vouloir recevoir de nouvelles orientations, notamment la disponibilité et la comparabilité des principaux outils de mesure de la pauvreté, les besoins en matière de données et les problèmes de mesure, et les nouvelles méthodes de mesure de la pauvreté.

9. Le Guide traite des indicateurs relatifs aux objectifs de développement durable et des données indissociables de ces indicateurs ; il comporte aussi des recommandations précises à l'intention des services nationaux de statistique. Il se fonde sur l'expérience des pays membres de la CEE et des autres pays développés participant aux travaux de la Conférence des statisticiens européens.

C. Le Guide dans ses grandes lignes

10. Le **chapitre 2** du Guide, dans sa version intégrale, offre un aperçu de la notion de pauvreté et des notions qui y sont associées, tels que l'inégalité, l'inclusion sociale, la vulnérabilité face à la pauvreté et le risque de la pauvreté. On y explique toute l'importance de la mesure de la pauvreté et on y engage un débat sur les avantages et les inconvénients que présentent différentes méthodes. Enfin, on y dresse un tableau des choix méthodologiques adoptés par les différents pays et on y définit le cadre plus large des difficultés actuelles inhérentes à la mesure dans le monde contemporain.

11. Dans la version intégrale du **chapitre 3** du Guide, il est question de l'approche monétaire de la pauvreté, notamment des indicateurs de revenu et de dépenses de consommation les plus utilisés pour mesurer la pauvreté. Les concepts et les définitions y sont détaillés, les sources de données utilisées, brièvement décrites et les avantages et inconvénients des différents indicateurs relatifs à la protection sociale, présentés. Y sont en outre examinées de façon détaillée certaines grandes problématiques qui se posent en matière de mesure, et qui concernent notamment la mesure du revenu des travailleurs indépendants, des biens et des services produits à des fins de consommation personnelle, des transferts entre les ménages, des transferts sociaux et des transferts en nature. Plusieurs méthodes utilisées pour déterminer le seuil de pauvreté, à la lumière de l'expérience de plusieurs pays, y sont examinées. Des indicateurs de pauvreté intéressant l'élaboration de politiques, portant sur le niveau et l'acuité de la pauvreté, y sont également présentés, ainsi que l'évolution de ces phénomènes dans le temps. Enfin, ce chapitre passe en revue les pratiques actuelles et met l'accent sur les défis à relever pour garantir la comparabilité des estimations relatives à la pauvreté.

12. De nos jours, le caractère multidimensionnel de la pauvreté est largement reconnu – les problèmes de santé, l'insécurité de l'emploi, l'exclusion sociale, la malnutrition et le manque de sécurité personnelle sont autant de dimensions de la pauvreté qui vont au-delà de son aspect purement matériel. Pour compléter les outils de mesure de la pauvreté liée au revenu et mettre en lumière l'existence de privations interdépendantes, un outil de mesure intégrée de la pauvreté multidimensionnelle a été incorporé aux objectifs de développement. Ainsi, le **chapitre 4** de la version intégrale du Guide s'intéresse à la notion des privations non monétaires, se faisant ainsi l'écho du Programme de développement durable à l'horizon 2030, qui souligne le fait que la pauvreté est un phénomène multidimensionnel. Le chapitre commence par un exposé des raisons pour lesquelles les indicateurs multidimensionnels sont utilisés, et met particulièrement l'accent sur les pays européens. On y explique également comment les pays peuvent mettre au point des tableaux de bord rudimentaires d'indicateurs sociaux, à la lumière d'exemples de pratiques de leur région. Dans ce chapitre sont en outre présentés des indices de privation multiple, et des exemples d'indices permettant de mesurer la privation matérielle en Europe sont donnés. Sur ces thématiques, le Guide ne formule aucune recommandation particulière. Ses usagers pourront toutefois juger utiles les expériences de certains pays et de certaines organisations.

13. Le **chapitre 5** de la version intégrale du Guide s'intéresse à la mesure des dimensions non monétaires de la pauvreté et de l'exclusion sociale, et démontre leur pertinence pour l'élaboration de politiques et d'analyses aux plans mondial, régional et

national. Les principales difficultés auxquelles se heurtent les services de statistique qui œuvrent à l'élaboration d'indices de pauvreté multidimensionnelle sont notamment les suivantes : définir les différentes composantes du bien-être, sélectionner des indicateurs permettant d'évaluer les privations dans les ménages et déterminer des seuils de pauvreté, pour chaque composante et sur un plan général. Bien que ces outils de mesure soient généralement adaptés au contexte national, le fait qu'il faut garantir leur comparabilité aux plans mondial et régional est également souligné. Dans ce chapitre, les principales difficultés qui se posent en matière de mesure sont décrites et des orientations sont données aux pays désireux de mettre au point des outils de mesure de la pauvreté multidimensionnelle. Il faudrait mener davantage de recherches et disposer de plus de données tirées de l'expérience des pays pour pouvoir formuler des recommandations concrètes dans ce domaine.

14. Sur certains points, le Guide ne formule pas de recommandations tranchées faute de données suffisantes sur les pratiques actuelles, notamment en ce qui concerne la mesure et la prise en compte, dans les estimations relatives à la pauvreté, des transferts sociaux en nature, de la richesse des ménages, du coût du logement et de la pauvreté à l'échelle individuelle. La perception qu'a chaque individu de son bien-être personnel est également un élément important de la notion de pauvreté, et il serait opportun d'élaborer des outils fiables qui permettent de la mesurer. Le **chapitre 6** du Guide dans sa version intégrale, intitulé « Défis à venir », donne un aperçu des thématiques susceptibles d'être retenues pour des travaux futurs.

15. Dans l'annexe I du Guide dans sa version intégrale, on trouvera les objectifs et les indicateurs relatifs à la lutte contre la pauvreté qui figurent dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Les résultats statistiques officiels de l'enquête de la CEE relative aux méthodes de mesure de la pauvreté figurent dans l'annexe II du rapport complet.

D. Pourquoi mesurer la pauvreté ? Comment est-elle mesurée de nos jours ?

16. Dans son Rapport sur le développement humain de 1991, le PNUD avait résumé en une phrase le paradigme du développement humain : « L'objectif réel du développement est de donner plus de choix aux individus. » ; l'idée sous-jacente est la possibilité de vivre longtemps, en bonne santé et d'avoir une vie créative. S'y ajoutent encore la liberté politique, l'exercice des droits de l'homme et l'estime de soi – ce qu'Adam Smith décrivait comme la faculté de fréquenter autrui sans avoir « honte d'être vu en public ». De ce point de vue, la pauvreté représente l'absence de choix et de possibilités, et constitue une violation de la dignité humaine. Elle renvoie à l'incapacité fondamentale de participer véritablement à la vie publique. Vivre dans la pauvreté, c'est ne pas avoir les moyens de nourrir et de vêtir sa famille, n'avoir ni école ni dispensaire où se rendre, ne pas avoir la moindre parcelle de terre à cultiver, et n'avoir ni emploi pour gagner sa vie, ni accès au crédit. La pauvreté est synonyme d'insécurité et d'impuissance ; elle frappe d'exclusion les individus, les ménages et les communautés. Elle expose à la violence et force souvent à vivre dans des conditions marginales et fragiles, sans accès à l'eau potable et à l'assainissement (Conseil économique et social des Nations Unies, 1998).

17. Telle que décrite précédemment en termes généraux, la pauvreté devrait pouvoir se prêter concrètement à la mesure, qui viendrait ensuite éclairer les débats et l'action publique. Cela dit, les efforts faits pour mesurer la pauvreté se heurtent à : i) des problèmes d'ordre méthodologique (« il ne faut pas se tromper ») ; ii) au scepticisme de la société (« il faut que ce soit utile »). Ce Guide traite de ces deux aspects, dans un souci de contribuer efficacement à l'élaboration de politiques reposant sur des données probantes aux niveaux mondial, régional, national, voire infranational. De telles ambitions supposent que soient étoffés les indicateurs de pauvreté, car la signification et la mesure de la pauvreté peuvent considérablement varier d'un niveau à l'autre. Si l'on ne peut certes établir et utiliser des statistiques sur la pauvreté comparables à l'échelle mondiale sans se heurter à la question de la différence des niveaux et des modes de vie, il n'en reste pas moins que, grâce à ces statistiques, on peut établir des comparaisons au niveau international et définir des

pratiques optimales, d'où l'importance cruciale de promouvoir la comparabilité internationale. En outre, l'adoption du Programme de développement durable à l'horizon 2030 souligne plus encore le fait qu'il importe d'élaborer des directives et de déterminer des pratiques optimales afin de mesurer les progrès réalisés, sur le plan international, pour éradiquer la pauvreté.

18. Il faut mesurer la pauvreté pour différentes raisons. Cela permet tout d'abord d'évaluer l'ampleur du problème, de mieux le faire ressortir – et de maintenir la question des personnes pauvres à l'ordre du jour. Il faut ensuite mesurer la pauvreté pour pouvoir repérer les populations touchées ainsi que les poches de pauvreté, et prendre ensuite les mesures qui s'imposent. Pour cela, il faut disposer de données ventilées, concernant notamment les caractéristiques personnelles, la structure familiale, le lieu de résidence, etc., dans le but d'identifier les groupes de population les plus exposés. Il faut également disposer d'indicateurs dynamiques de mesure de la pauvreté, qui permettent de suivre son évolution dans le temps et de recenser les personnes qui en souffrent depuis plus longtemps. Par conséquent, disposer de statistiques de haute qualité sur la pauvreté s'impose si l'on veut suivre et évaluer les résultats – en particulier l'efficacité des politiques, des programmes et des interventions menées dans le cadre de projets destinés aux personnes pauvres.

19. Mesurer la pauvreté a des conséquences directes pour l'élaboration de politiques, les approches différentes de ce phénomène pouvant aboutir à des conclusions empiriques tout aussi différentes. Tout commence lorsque l'on essaie de définir précisément, sur le plan conceptuel, ce que l'on cherche à mesurer. S'intéresse-t-on aux inégalités au bas de l'échelle, à ceux qui vivent en dessous d'un niveau de vie minimum absolu, à l'incapacité d'« être aussi bien loti que ses voisins », ou à une exclusion sociale de nature plus vaste ? Une fois les réponses à ces questions conceptuelles de base trouvées, il convient de traduire la définition de la pauvreté en termes statistiques. Cet aspect, en apparence technique, peut avoir de profondes conséquences (souvent cachées) en matière de politiques. Par exemple, en utilisant des échelles d'équivalence distinctes, on peut obtenir des résultats différents pour ce qui a trait à la pauvreté des enfants et des personnes âgées, ce qui peut avoir pour effet d'envoyer des signaux équivoques pour l'élaboration des politiques de protection sociale.

E. La pauvreté et les objectifs du Millénaire pour le développement

20. La Déclaration du Millénaire a été adoptée en 2000 par les chefs d'État et de gouvernement dans le cadre de l'Assemblée générale des Nations Unies, et les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) l'ont été peu de temps après. L'élimination de l'extrême pauvreté et de la faim figurait en tête des priorités, comme le montre l'OMD 1, « éliminer l'extrême pauvreté et la faim¹ », qui comportait deux cibles, à savoir « réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à 1 dollar par jour », et « réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim ». Ces deux cibles devaient être suivies au niveau mondial au moyen de cinq indicateurs². Cependant, des études récentes ont montré que de nombreux organismes de statistique étaient dans l'incapacité de collecter, d'analyser et de diffuser les données utilisées pour la communication d'informations sur les OMD. Les statistiques sur ce sujet s'appuyaient souvent sur des enquêtes ou des exercices de modélisation financés par des donateurs (Loewe et Rippin, 2016).

¹ Pour la liste des objectifs du Millénaire pour le développement, voir <http://www.unmillenniumproject.org/goals/gti.htm#goal1>.

² Les indicateurs retenus pour la cible 1 étaient : 1) La proportion de la population dont le revenu était inférieur à 1 dollar (PPA de 1993) par jour (Banque mondiale) (*pour le suivi de l'évolution de la pauvreté dans les pays, des indicateurs fondés sur les seuils de pauvreté nationaux devraient être utilisés s'ils existent*) ; 2) L'indice d'écart de la pauvreté [incidence de la pauvreté x degré de pauvreté] (Banque mondiale). Les indicateurs retenus pour la cible 2 étaient : 3) la part du quintile le plus pauvre dans la consommation nationale (Banque mondiale), 4) le pourcentage d'enfants de moins de 5 ans présentant une insuffisance pondérale (UNICEF-OMS), 5) la proportion de la population ne bénéficiant pas de l'apport nutritionnel minimal (FAO).

21. Les critiques émises à l'encontre de l'établissement du seuil de pauvreté à « 1 dollar par jour » portaient non seulement sur son caractère arbitraire, mais aussi sur l'impossibilité de prendre en compte des besoins de base autres que la nourriture et des dépenses essentielles telles que le logement, l'habillement et le chauffage. De plus, ce seuil de pauvreté était trop faible pour être pertinent dans de nombreux pays d'Europe et d'Asie centrale, ce qui a contribué au faible taux d'adoption des OMD dans de nombreux pays³.

22. Le chemin parcouru vers la réalisation des OMD a été mesuré au moyen de 60 indicateurs (mondiaux) convenus au niveau international, et de nombreux autres ont été utilisés au niveau national. Pour ce qui est de la pauvreté, les indicateurs mondiaux des OMD ont été élaborés au vu de la situation particulière des pays à bas revenu. En 1990, les populations considérées selon ce seuil comme vivant dans l'extrême pauvreté habitaient principalement dans des régions rurales. De nos jours, un quart des personnes les plus pauvres vivent en ville. C'est pourquoi un certain nombre de pays fixent leurs propres cibles nationales et définissent d'autres indicateurs pour prendre en compte cette tendance.

23. Le seuil de pauvreté généralement utilisé de nos jours, soit 1,90 dollar par jour en parité de pouvoir d'achat (PPA), est également très bas pour les pays de la région de la CEE. Pour remédier à cette situation, la Banque mondiale a suggéré que, pour les pays à revenu intermédiaire, au moins deux seuils soient utilisés. D'autres problèmes se posent avec les seuils de pauvreté absolue : leur sensibilité élevée au choix de l'année de référence pour la PPA, le taux de change utilisé pour convertir en dollars américains le revenu exprimé dans la monnaie nationale, et la composition du panier retenu pour le calcul de la PPA. Ces éléments expliquent en partie pourquoi certaines institutions comme l'Union européenne et l'OCDE n'utilisent pas de seuils de pauvreté absolue dans leurs comparaisons internationales, mais se fient plutôt à des seuils relatifs exprimés en pourcentage du revenu médian (Bradshaw et Mayhew, 2011).

24. D'une façon générale, les pays riches n'ont pas établi de rapports très détaillés ni très complets sur la pauvreté au titre de l'ODD 1, mais ils ont fréquemment ajouté des cibles et des indicateurs nationaux plus adaptés à leur situation. Ils ont par exemple mesuré la prévalence de la pauvreté dans des minorités telles que les Roms, les mères célibataires ou la part de la population qui dépend des prestations sociales.

F. Suivi des objectifs de développement durable

25. Les objectifs de développement durable (ODD) ont été adoptés en septembre 2015 par les dirigeants mondiaux en tant que cadre de suivi du Programme de développement durable à l'horizon 2030, un plan d'action pour les personnes, la planète, la prospérité, la paix et le partenariat. Composés de 17 objectifs et de 169 cibles, les ODD s'inscrivent dans la continuité des OMD. Ils vont cependant bien plus loin que les seules questions liées à la pauvreté, au genre, à la faim et aux principaux problèmes de santé. Ils ouvrent de nouvelles perspectives et sont notamment axés sur les inégalités, la croissance économique, les emplois décents, l'énergie, les ressources naturelles et l'environnement, les changements climatiques, les établissements humains, et la paix et la justice. Ils illustrent une vision commune : celle de mettre l'humanité et la planète sur la voie d'un progrès durable d'ici à 2030.

26. Il existe plusieurs autres différences importantes entre les ODD et les OMD. Premièrement, alors que c'était la communauté des donateurs qui avait largement inspiré la dynamique des OMD⁴, ce n'est pas le cas des ODD qui, eux, ont été élaborés par l'ensemble des États Membres dans le cadre d'un processus participatif. Les OMD étaient principalement applicables aux pays les moins avancés, alors que les ODD proposent un

³ Le même problème s'est posé avec l'indice mondial de pauvreté multidimensionnelle. Les seuils de privation retenus étaient trop élevés, d'où la faiblesse du décompte du nombre de personnes touchées par la pauvreté multidimensionnelle dans de nombreux pays d'Europe et d'Asie centrale.

⁴ Les objectifs poursuivis dans le rapport intitulé « Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle » sont devenus le fondement de la Déclaration du Millénaire et des objectifs du Millénaire pour le développement (Organisation de coopération et de développement économiques, 1996).

programme mondial, mettant particulièrement l'accent sur la nécessité de « ne pas faire de laissés-pour-compte », aspect qui a des conséquences considérables sur le suivi et l'évaluation. Les cibles des ODD ne s'arrêtent pas aux moyennes et concernent différents groupes (par exemple, les hommes et les femmes, les migrants, les ruraux et les citadins, les pauvres, les classes moyennes et les classes aisées). Enfin, les ODD s'inscrivent dans un programme ouvert, contrairement aux OMD, qui se caractérisaient par une limitation sectorielle.

27. Ces différences ont eu des conséquences considérables sur le suivi des ODD, en particulier pour la mesure de la pauvreté. Tout d'abord, les objectifs et cibles des ODD doivent être traités comme un tout, et non comme une liste de variables isolées et autonomes (Le Blanc, 2015)⁵. Ainsi, les cibles et les indicateurs relatifs à la pauvreté figurent non seulement dans l'objectif 1 (Éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde), mais aussi notamment dans les objectifs 10 (Réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre), 6 (Garantir l'accès de tous à des services d'alimentation en eau et d'assainissement gérés de façon durable) et 8 (Promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous) (voir l'annexe I pour un aperçu de l'ensemble des cibles et indicateurs des ODD liés à la pauvreté). L'ensemble des indicateurs pertinents relatifs à la pauvreté est donc bien plus étoffé que pour les OMD et inclut à la fois ceux qui concernent la pauvreté absolue (indicateur 1.2.1 : « proportion de la population vivant en dessous du seuil national de pauvreté, ventilée selon le sexe et l'âge »), la pauvreté relative (indicateur 10.2.1 : « proportion de personnes vivant avec un revenu inférieur de plus de 50 % au revenu médian, ventilée par âge, sexe et handicap »), les mesures de la pauvreté qui ne sont pas liées au revenu (indicateur 6.2.1 : « proportion de la population utilisant des services d'eau potable gérés en toute sécurité et qui dispose notamment de points d'eau pour se laver les mains avec du savon »), ainsi que la pauvreté multidimensionnelle (indicateur 1.2.2 : « proportion d'hommes, de femmes et d'enfants de tout âge qui vivent dans la pauvreté sous tous ses aspects, d'après les définitions nationales qui en sont données »).

28. Assurer le suivi de cet ensemble complet d'indicateurs constitue un défi. S'il existe bien une liste exhaustive des indicateurs (Commission de statistique de l'ONU, 2016a), nombre d'entre eux ne s'appuient pas sur une méthode bien établie (ceux que l'on appelle les « indicateurs de la catégorie 3 ») ou sur des données statistiques officielles et pertinentes régulièrement disponibles (« les indicateurs de la catégorie 2 »). Des 229 indicateurs globaux des ODD qui ont été approuvés, seuls 119 sont pour l'instant classés dans la catégorie « prêt à l'emploi » (les indicateurs de la catégorie 1) ; 44 appartiennent à la catégorie 2, et 76 à la catégorie 3. Cependant, la Commission de statistique de l'ONU « a souligné que, étant destinés au suivi et à l'examen du Programme 2030 au niveau mondial, les indicateurs mondiaux proposés n'étaient pas nécessairement applicables à la situation de chaque pays, et que les indicateurs de suivi aux niveaux régional, national et infranational seraient élaborés aux niveaux régional et national » (ibid., par. 47/101 i).

29. Les objectifs et cibles des ODD représentent un défi considérable pour les organismes nationaux de statistique. Par exemple, certains de ces indicateurs sont pour l'instant très généraux et les pays devront bénéficier d'une supervision méthodologique pour pouvoir produire les données nécessaires à l'utilisation des indicateurs pertinents. Ainsi, la définition des indicateurs de la cible 1.2 (« réduire de moitié au moins la proportion d'hommes, de femmes et d'enfants de tous âges qui souffrent d'une forme ou l'autre de pauvreté, telle que définie par chaque pays ») est assez vague : « la proportion de la population vivant en dessous du seuil national de pauvreté, ventilée selon le sexe et l'âge » (indicateur 1.2.1), et « la proportion d'hommes, de femmes et d'enfants de tous âges qui souffrent d'une forme ou l'autre de pauvreté, telle que définie par chaque pays » (indicateur 1.2.2).

30. La plupart des indicateurs des ODD nécessaires pour observer la pauvreté, les inégalités et l'emploi sont issus d'enquêtes auprès des ménages. Cependant, nombre de ces enquêtes ne sont pas conçues pour mesurer les niveaux de vie et la pauvreté ; l'accent est

⁵ Voir également <http://peleah.me/sdg/sdgs-targets.html> pour une représentation des cibles des ODD sous forme de réseau.

plutôt mis sur la mesure de la consommation alimentaire, des services liés au logement et du coût de la vie (Gibson, 2015). De plus, dans de nombreux pays, les enquêtes ne sont pas menées sur une base régulière et, même lorsque c'est le cas, les données récoltées sont soit insuffisantes, soit peu conformes aux normes internationales. En particulier, la mesure de la pauvreté au niveau sous-national se heurte à des problèmes dus au caractère inadéquat des données car, dans la plupart des cas, les enquêtes ne sont pas adaptées à une utilisation au niveau local.

31. Même si l'élaboration des indicateurs des ODD aux niveaux régional, national et sous-national posera des difficultés aux organismes nationaux de statistique et aux organisations internationales, elle pourrait également permettre de renforcer les systèmes statistiques et de mettre en œuvre des techniques novatrices de collecte de données représentatives pour le suivi du développement durable. Des discussions menées pour l'Europe et l'Asie centrale sous l'égide des Nations Unies ont montré que pour que les pays s'approprient les ODD et les intègrent dans leur cadre national de politique générale, il faudrait que les indicateurs soient adaptés au contexte national (Centre régional du Programme des Nations Unies pour le développement à Istanbul, 2016). Pour ce faire, les gouvernements devront conclure de nouveaux partenariats en matière de statistique en vue de la réduction de la pauvreté, améliorer la qualité des métadonnées recueillies lors des enquêtes et évaluer les écosystèmes de données. L'objectif visé par le présent Guide est d'appuyer ces efforts.

G. La comparabilité internationale, un facteur clef de succès

32. Il existe au niveau mondial un large éventail de définitions et d'indicateurs de la pauvreté. Pour brosser un tableau complet de la pauvreté, les organismes nationaux de statistique ont recours à de multiples concepts et seuils. En plus de la notion de seuil de pauvreté absolue, de nombreux pays utilisent celle des seuils relatifs, définis en proportion du revenu national médian. Cet indicateur est le plus utilisé dans les pays riches de la région. Cependant, en temps de crise, l'augmentation du pourcentage de gens vivant en dessous d'un tel seuil de pauvreté pourrait mener à des résultats paradoxaux, car le revenu médian auquel il est fait référence pourrait chuter plus que le revenu des ménages les plus pauvres. Tout le monde s'accorde à dire qu'il n'existe pas de méthode unique qui permette de suivre la pauvreté aux niveaux national et régional. Les résultats obtenus à l'aide de différentes méthodes doivent donc être communiqués en toute transparence de façon à permettre l'interprétation correcte des différentes mesures.

33. L'existence de mesures de la pauvreté comparables peut fournir aux autorités nationales des informations importantes pour la mise en œuvre ou l'évaluation de politiques et programmes. En l'absence de comparaisons internationales, les pays peuvent difficilement mesurer les progrès réalisés vers l'éradication de la pauvreté. Dans la région de la CEE, cela suppose à la fois de comparer les résultats obtenus avec ceux des pays voisins pour recenser les pratiques exemplaires suivies dans la région et d'élaborer des mesures statistiques clefs pour faciliter la comparaison entre les sous-régions. Cela pourrait aussi signifier que les pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure) devraient comparer leurs stratégies et leur situation en matière de pauvreté avec celles qui existent dans les pays développés de façon à élaborer des programmes inspirés de ce qui s'est fait dans des contextes similaires.

34. L'utilisation d'une même définition de la pauvreté appliquée de différentes façons (par exemple en raison de l'utilisation de différentes échelles d'équivalence, ou en utilisant les revenus plutôt que la consommation pour mesurer le bien-être) peut mener à des résultats bien différents, tant au niveau national que lors de comparaisons internationales. Cette situation peut avoir des conséquences sur les décisions prises aux niveaux national et régional. De plus, le choix des définitions et des indicateurs pour l'évaluation de la situation et des progrès d'un pays peut entraîner des dilemmes. D'un côté, le recours à des définitions universelles et à des méthodes harmonisées garantit une comparabilité internationale ; de l'autre, un certain degré de flexibilité est nécessaire pour que la mesure reflète fidèlement le contexte spécifique d'un pays, ce qui milite pour l'utilisation d'indicateurs qui tiennent compte des caractéristiques nationales. Les pays devraient donc

mesurer la pauvreté d'une façon qui correspond à leurs besoins et à leurs priorités. Pour préserver cette flexibilité, il est prévu dans les ODD de viser deux cibles, l'une mondiale et l'autre nationale, comme c'était le cas pour les OMD.

35. De nombreuses organisations internationales – la Banque mondiale, l'OCDE, le PNUD et Eurostat, pour ne mentionner que quelques-unes – produisent des données sur la pauvreté. Les organismes de statistique déploient de constants efforts pour améliorer leur capacité à élaborer des outils de mesure de la pauvreté conformes aux normes internationales. Cependant, dans la plupart des cas, ces données ne sont pas comparables et ne concernent souvent qu'un nombre limité de pays. En l'absence de données comparables au niveau international et sur la durée, il est difficile d'engager des actions efficaces. Les données produites par les pays ne sont pas toujours comparables au niveau international, principalement pour les deux raisons suivantes :

- Ces données répondent principalement à des besoins nationaux et ne sont pas toujours conformes aux normes internationales ;
- Elles reflètent les capacités statistiques nationales, qui ne sont pas toujours au niveau des normes internationales.

36. Ces deux préoccupations s'appliquent à la région de la CEE, où les niveaux de développement sont assez hétérogènes, et où les besoins des pays en matière de mesure de la pauvreté peuvent varier. La périodicité des enquêtes sur la pauvreté varie considérablement selon les pays, certains ne recueillant des données que tous les dix ans.

37. Les organismes nationaux de statistique se fient principalement à deux enquêtes majeures pour mesurer la pauvreté : l'enquête EU-SILC (Statistiques annuelles de l'UE sur le revenu et les conditions de vie), qui fournit des informations sur le revenu disponible des ménages et différents types de privations matérielles, et des enquêtes sur le budget des ménages, qui sont généralement menées tous les trois à cinq ans. Certains pays ont recours à ces deux types d'enquêtes.

II. Cadre théorique

A. Les notions de pauvreté, d'inégalité et d'exclusion sociale

38. Inégalité, pauvreté et exclusion sociale sont des notions complexes et interdépendantes. L'inégalité la plus flagrante est l'inégalité de revenus, mais prise isolément, elle est insuffisante (Sen, 1997). Il arrive que des personnes se trouvent tellement marginalisées par les inégalités que les privations qu'elles subissent les font tomber en deçà des normes considérées comme élémentaires. Pour appréhender la pauvreté dans sa globalité, il est nécessaire d'analyser des inégalités multiples qui parfois se recourent. Dans la pratique, la pauvreté est souvent mesurée à l'aune des revenus ou de la consommation, les seuils de pauvreté étant définis soit en fonction de considérations biologiques (par exemple, le prix d'un panier alimentaire de base complété par une allocation couvrant les besoins fondamentaux non alimentaires), soit en fonction des normes sociales qui prévalent dans une société donnée à un moment donné. L'une des principales critiques concernant les mesures de la pauvreté absolue tient à ce qu'elles ne prennent pas en considération les questions liées à la privation relative, à la honte et à l'exclusion sociale (Ravallion, 2015).

39. L'analyse des effets de la pauvreté sur le bien-être social a des conséquences majeures sur la mesure de la pauvreté à l'échelle mondiale et régionale, puisqu'elle requiert une définition commune et argumentée du bien-être social permettant d'évaluer le niveau de pauvreté de chacun (dans la mesure où les données nécessaires sont disponibles). Selon Sen (1983), si l'étalon absolu devrait être celui des « capacités » (ou capacités) de la personne, l'approche absolue dans le domaine des capacités devient une approche relative dans le domaine des biens. Souvent les personnes ne se heurtent pas à un seul problème (comme le manque de revenus), mais à un ensemble complexe de privations intriquées (éducation insuffisante, manque de perspectives d'emploi etc.) qui, elles-mêmes, réduisent leurs revenus. (« Quand vous travaillez, vous avez des amis. Dès que vous perdez votre

emploi, vous n'avez plus d'amis du tout» – Bureau régional pour l'Europe et la Communauté d'États indépendants du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), 2011, p. 8).

40. Si la pauvreté est un concept relativement statique, l'exclusion sociale peut être appréhendée à la fois comme un processus et comme un résultat. En tant que processus, elle pousse certaines personnes vers les marges de la société et les empêche de participer pleinement à la vie sociale, économique, culturelle et politique. En tant que résultat, l'exclusion sociale fait référence à la situation et aux caractéristiques de la personne exclue. La situation d'exclusion sociale comporte de nombreux aspects : pauvreté, manque de compétences de base, possibilités d'emploi et d'éducation limitées, et accès difficile aux réseaux et aux activités des communautés et de la société dans son ensemble. Khan, Combaz et Fraser (2015) offrent un aperçu complet du sujet et des publications qui y sont consacrées.

41. Comme l'indique le PNUD (2011), le concept d'exclusion sociale et les approches de la vulnérabilité individuelle qu'il sous-tend sont apparus en même temps que la notion de « droits sociaux », qui trouve son origine dans les États-providence européens. Lenoir (1974) définit les « exclus » comme des personnes de toutes catégories sociales ne bénéficiant pas des systèmes de sécurité sociale caractéristiques de l'État-providence. Dans le cadre d'un discours sur la citoyenneté, les droits sociaux et la justice sociale, la situation d'exclusion sociale ne renvoie pas seulement à un manque d'accès aux biens et aux services, mais à un déni de droits sociaux. Si la pauvreté est définie par rapport au revenu ou aux privations matérielles, l'exclusion sociale, elle, est définie par rapport à des droits sociaux comme le droit au travail, au logement, aux services de santé ou à l'éducation (Lister, 2004). Selon Sen (2000), une personne est en situation d'exclusion sociale lorsqu'elle n'a pas la liberté d'entreprendre des activités importantes qu'elle aurait sinon des raisons de choisir.

42. Le processus d'exclusion sociale est intrinsèquement lié à un déni des libertés. On peut être dans l'incapacité de tirer parti d'une opportunité en raison de politiques ou de pratiques sociales délibérées (exclusion active), ou du fait d'un entrelacs complexe de processus sociaux sans volonté délibérée d'exclure qui que ce soit (exclusion passive). Les liens relationnels et les rapports de pouvoir inégaux jouent un rôle central dans l'exclusion sociale (Stewart et al, 2006). Selon Silver (1995), l'exclusion sociale rompt le lien entre la société et l'individu.

B. Choix méthodologiques

43. Pour mesurer la pauvreté, il est nécessaire de faire certains choix méthodologiques. Le premier porte sur l'objet de la mesure : revenu, consommation ou capacités au sens large ? L'approche la plus communément retenue consiste à mesurer la pauvreté monétaire en s'appuyant sur des indicateurs de revenu ou de consommation censés refléter le niveau de vie matériel. Il s'agit là des mesures traditionnelles de la pauvreté, qui se fondent sur les données relatives au revenu des ménages ou sur l'estimation de leurs dépenses.

44. Un certain nombre de chercheurs préconisent de mesurer les aspects non monétaires de la pauvreté. Par exemple, l'indice de pauvreté multidimensionnelle élaboré à l'Université d'Oxford utilise 10 indicateurs pour mesurer trois aspects cruciaux de la pauvreté au niveau individuel : éducation, santé et niveau de vie matériel (voir le chapitre 5 pour plus de détails). Ces indicateurs mesurent les privations sur le plan sanitaire et éducatif ainsi que dans l'accès aux services fondamentaux comme l'eau, l'assainissement et l'électricité. Au milieu des années 2000, le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté en Europe et en Asie centrale s'élevait à 12 millions selon l'indice de pauvreté multidimensionnelle, tandis que 23 millions de personnes vivaient avec moins de 1,25 dollar par jour à parité de pouvoir d'achat. Le niveau de pauvreté multidimensionnelle était relativement bas dans ces pays, en raison de revenus par habitant relativement élevés et d'un fort engagement de l'État dans les services publics.

45. L'éventail des méthodes de mesure de la pauvreté va d'une approche purement monétaire aux approches non monétaires, avec de grandes variations (voir tableau 2.1).

Les choix de mesure sont souvent implicites et peuvent avoir de profondes conséquences sur les résultats obtenus et sur les politiques en la matière.

Tableau 2.1

Les différentes méthodes de mesure de la pauvreté

Unidimensionnelle	Monétaire	En fonction du revenu	Seuils de pauvreté absolue	Seuils nationaux propres à chaque pays, exprimés en monnaie nationale	1. Coût des besoins essentiels
				Seuils comparables au plan international	2. Minimum vital
			Seuils de pauvreté relative	Proportion du revenu médian (ou moyen)	3. Pauvreté extrême avec revenu inférieur à 1,9 dollar à parité de pouvoir d'achat
					4. Pauvreté « simple » avec revenu inférieur à 3,1 dollars à parité de pouvoir d'achat
					5. Revenu relativement bas (inférieur à 50 % ou 60 % du revenu médian contemporain corrigé de chaque pays, par exemple)
		En fonction des dépenses	Seuils de pauvreté absolue	Seuils nationaux propres à chaque pays, exprimés en monnaie nationale	6. Revenu relativement bas comparé à un instant t
				Seuils comparables au plan international	7. Seuil de pauvreté faiblement relative
			Seuils de pauvreté relative	Proportion de la dépense médiane (ou moyenne)	8. Coût des besoins essentiels
					9. Minimum vital
					10. Pauvreté extrême, avec dépenses inférieures à 1,90 dollar par jour à parité de pouvoir d'achat
	Apport énergétique alimentaire	Seuils de pauvreté relative	Proportion de la dépense médiane (ou moyenne)	11. Pauvreté « simple » avec dépenses inférieures à 3,10 dollars par jour à parité de pouvoir d'achat	
				12. Dépense relativement faible (inférieure à 50 % ou 60 % de la dépense médiane contemporaine corrigée de chaque pays, par exemple)	
				13. Dépense relativement faible comparée à un instant t	
				14. Seuil de pauvreté faiblement relative	
	Privations			15. Taux de pauvreté fondés sur l'apport énergétique alimentaire, définis au niveau national (variations en fonction des conditions climatiques, de la répartition entre zones rurales et urbaines, du type d'activité, etc.)	
				16. Tableaux de bord d'indicateurs	
	Estimations de la pauvreté multidimensionnelle – comparables au plan international (suivant la méthode élaborée par l'Oxford Poverty and Human Development Initiative, utilisée pour les comparaisons internationales et dans les rapports sur le développement humain publiés par le PNUD)			17. Indices de privations multiples	
				18. Indice de pauvreté multidimensionnelle (seuils pour les différents aspects)	
	Propres à chaque pays, suivant la méthode élaborée par l'Oxford Poverty and Human Development Initiative			19. Pauvreté extrême	
				20. Pauvreté « simple »	

Source : Adapté de l'ouvrage d'Ivanov et Kagin (2014).

46. La mesure monétaire et la mesure multidimensionnelle de la pauvreté sont complémentaires. Toutes deux sont utiles pour détecter la pauvreté et élaborer des politiques. Elles fournissent des éclairages différents. Il peut être surprenant de constater que bien souvent, les personnes en situation de pauvreté multidimensionnelle ou de privation selon des indicateurs non monétaires ne sont pas nécessairement pauvres en termes de revenus. Les divergences entre les indicateurs de pauvreté monétaire et les indicateurs de pauvreté multidimensionnelle signifient que les uns ne peuvent se substituer aux autres : il faut mesurer aussi bien la pauvreté monétaire que la pauvreté multidimensionnelle (voir l'encadré 3.5 de la version intégrale du Guide). Qui plus est, la lutte contre les privations non monétaires exige souvent des politiques autres que la lutte contre la pauvreté monétaire.

47. Une autre question importante est celle du point de vue d'où l'on se place pour porter un jugement sur des conditions de vie : celui des analystes (comme dans le cas de la pauvreté monétaire et de la pauvreté non monétaire), ou celui des personnes concernées elles-mêmes (pauvreté subjective). S'il n'existe pas de mesures internationalement reconnues de la pauvreté subjective, certains pays la mesurent et en étudient les déterminants. Le présent Guide propose des pistes de travail qui permettraient de définir quelques indicateurs robustes et comparables au niveau international de la pauvreté subjective.

C. Problèmes de mesure

1. Non-couverture

48. Les statistiques de la pauvreté devraient théoriquement couvrir toute la population concernée. Néanmoins, il convient de reconnaître que lorsqu'on mesure ce phénomène au moyen d'enquêtes sur la pauvreté des ménages, certaines catégories de personnes potentiellement pauvres sont souvent exclues de la base d'échantillonnage car elles ne vivent pas dans un ménage. Ceci pose particulièrement problème pour les groupes difficiles à atteindre, comme les sans-abri (y compris les enfants des rues), les toxicomanes, les travailleurs du sexe, les personnes placées en institution, notamment en maison de retraite, orphelinat ou établissement psychiatrique, les Roms, les personnes vivant dans un lieu d'hébergement temporaire ou à l'hôtel, les détenus, les réfugiés vivant dans des camps ou les migrants irréguliers, dont il est bien connu qu'ils sont difficiles à atteindre de manière systématique. Il peut donc être nécessaire d'adopter des approches particulières en ce qui les concerne, que ce soit en raison des problèmes de représentativité des échantillons ou parce que ces groupes peuvent subir des formes particulières de privation ou d'exclusion. S'agissant par exemple des enfants placés en institution, leurs besoins essentiels (nourriture, vêtements, logement etc.) peuvent être couverts sans qu'ils disposent des compétences sociales nécessaires à leur inclusion – ce dont les enquêtes type ne rendent pas compte.

2. Ventilation

49. Il faut établir des données ventilées pour dresser un tableau détaillé de certains groupes de population. Il s'agit là d'un aspect essentiel de l'aspiration exprimée dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030, de « veiller à ne négliger personne ». Le plus souvent, cela suppose de concevoir les enquêtes de manière à permettre la collecte et l'analyse des données concernant l'âge, le sexe, le niveau d'études, la profession et le lieu de résidence des personnes. Il peut être également très utile d'obtenir des données ventilées selon le statut professionnel, l'état de santé et l'appartenance ethnique.

50. La collecte de données ventilées par appartenance ethnique peut poser problème. D'un côté, les répondants peuvent considérer qu'il s'agit d'informations sensibles qui risquent d'être utilisées à mauvais escient. D'un autre côté, les décideurs politiques doivent disposer d'informations statistiques pour remédier aux discriminations et aux traitements inégaux fondés sur l'appartenance ethnique.

3. Échelles d'équivalence

51. Un problème de mesure important tient au choix de l'échelle d'équivalence utilisée pour corriger les ressources des ménages afin de tenir compte du partage de la consommation, du logement et des besoins spécifiques (Lanjouw, Milanovic et Stefano, 1998 ; Banque mondiale, 2000). Par exemple, des économies d'échelle sont réalisées grâce au partage des dépenses liées au logement, aux services, à l'achat d'une voiture ou de journaux. Outre la taille du ménage, l'âge ou le sexe des membres du ménage peut aussi influencer sur le niveau de revenu ou de consommation nécessaire pour parvenir à un certain niveau de bien-être. La mesure de l'incidence de la pauvreté chez les enfants et les personnes âgées est particulièrement influencée par le choix de l'échelle d'équivalence.

4. Les dynamiques de la pauvreté

52. Lorsque l'on analyse les tendances de la pauvreté, il importe de se poser un certain nombre de questions : les pauvres sont-ils les mêmes que l'année précédente ? Viennent-ils de tomber dans la pauvreté ou s'agit-il d'une situation persistante ? En d'autres termes, il est important de mesurer la pauvreté dans une perspective longitudinale. Par exemple, la forte croissance économique et l'augmentation significative du taux de participation au marché du travail que les Pays-Bas ont connus dans les années 1980 et 1990 n'ont pas réduit la pauvreté. Cependant, les données relatives au bas de l'échelle de répartition des revenus montrent que les périodes de pauvreté étaient généralement de courte durée. Il convient donc de prêter attention non seulement à l'ampleur et la durée de la situation de faible revenu, mais aussi au degré de persistance de la pauvreté (Fouarge et Layte, 2005). Plus les revenus sont instables ou volatiles et les périodes de pauvreté courtes, plus le taux de pauvreté obtenu sera élevé.

53. En République de Moldova, entre 1997 et 2002, la décomposition de la pauvreté entre pauvreté chronique et pauvreté transitoire a montré qu'il s'agissait majoritairement d'un phénomène chronique : 90 % des personnes classées pauvres étaient dans ce cas (Beegle, 2004). Autrement dit, malgré des variations dans le classement des ménages, une très large proportion des personnes pauvres une année donnée risquent de le demeurer l'année suivante. L'analyse des réponses du panel des ménages interrogés quatre années de suite montre qu'environ 25 % des ménages étaient pauvres dans chaque enquête annuelle. Seuls 14 % des ménages n'étaient en situation de pauvreté dans aucune des quatre séries d'enquête. Si la grande majorité de la population a été exposée à la pauvreté entre 1997 et 2002, un noyau important de ménages est resté pauvre tout au long de la période.

54. Il est essentiel de savoir depuis combien de temps un ménage est pauvre pour comprendre les conséquences à court et à long terme de la pauvreté. Si les courtes périodes de pauvreté ne sont jamais les bienvenues, elles ne menacent généralement pas la capacité de survie ni ne compromettent sérieusement les perspectives d'avenir des intéressés, puisque les personnes et les ménages peuvent toujours réduire leurs dépenses, puiser dans leur épargne ou emprunter. Toutefois, ces stratégies risquent de ne pas suffire à plus long terme. Seule l'utilisation de données longitudinales permettent de comprendre les processus à l'œuvre derrière les statistiques transversales : les événements qui font tomber des personnes dans la pauvreté ou leur permettent d'en sortir, et les conséquences qui s'ensuivent sur leur niveau de vie. L'analyse longitudinale de la pauvreté peut aussi mettre en évidence les trajectoires qui conduisent à la pauvreté ou hors de la pauvreté, et donc aider les décideurs politiques à mettre en place des filets de protection sociale plus efficaces ou à adopter d'autres politiques d'inclusion.

5. Rapports sur la pauvreté et l'inégalité

55. Les divergences entre les bases de données internationales et nationales résultent souvent du fait que les indicateurs associés ne sont pas définis et suivis de la même manière. En ce qui concerne les rapports sur les objectifs du Millénaire pour le développement, par exemple, bien qu'il existe une liste officielle des objectifs, cibles et

indicateurs définis par les Nations Unies⁶, la plupart des pays n'ont fourni de données que sur certains d'entre eux.

56. Il peut arriver que certains indicateurs de pauvreté n'apparaissent que dans des séries de données internationales, alors que d'autres n'apparaissent que dans des séries de données nationales. De plus, s'agissant des indicateurs figurant à la fois dans ces deux types de bases de données, les variations de définitions peuvent entraîner des différences notables entre les valeurs obtenues selon qu'elles sont produites à des fins nationales ou internationales.

57. Il est d'autant plus difficile de mesurer l'inégalité que les principales bases de données internationales dans lesquelles figurent des données de distribution des revenus concernant les pays de la région, comme POVCALNET ou SWIID, présentent souvent des données qui diffèrent de ce qu'on peut trouver sur les sites Internet publics des organismes nationaux de statistique de la région.

6. Mesure de la pauvreté non monétaire

58. Diverses approches ont vu le jour pour répondre au besoin de mesurer la pauvreté non monétaire. *Grosso modo*, elles peuvent être divisées en deux groupes. Le premier est caractérisé par des tableaux de bord d'indicateurs sociaux soigneusement définis et validés, chaque indicateur apparaissant de manière séparée et unidimensionnelle. Prises ensemble, ces mesures peuvent donner une vision empirique des différents aspects de la pauvreté considérés isolément ; elles peuvent aussi s'appuyer sur différentes séries de données.

59. Le second groupe est celui des indices de pauvreté multidimensionnelle, qui combinent des indicateurs individuels de privation fondés sur des seuils de privation pour obtenir des mesures agrégées et composites. (Alkire et Foster, 2011 ; voir aussi le chapitre 5). Dans le cas de la pauvreté multidimensionnelle, la détection des personnes en situation de pauvreté (selon un ou plusieurs seuils de pauvreté) s'appuie généralement sur la répartition conjointe des privations des personnes ou des ménages, et utilise souvent une approche de comptage (Atkinson, 2003). Les revenus ou la consommation peuvent figurer ou non parmi les dimensions prises en compte.

III. Résumé des recommandations relatives à la pauvreté monétaire

60. On trouvera dans la présente section un résumé des recommandations relatives à l'amélioration de la comparabilité internationale des statistiques sur la pauvreté monétaire et des métadonnées s'y rapportant présentées dans les sections précédentes du présent chapitre.

A. Unité d'observation/d'analyse et couverture de la population

61. Pour ce qui concerne l'établissement de données sur le revenu ou la consommation, l'unité d'observation communément utilisée devrait être le ménage, pour des raisons à la fois pratiques et théoriques.

62. Les statistiques sur la pauvreté devraient être données au niveau individuel, au moyen d'indicateurs établissant, par exemple, le nombre d'habitants vivant dans des ménages se situant en dessous du seuil de pauvreté.

63. Il est communément établi que la majorité des statistiques de la pauvreté portent uniquement sur les ménages privés. Il est recommandé aux instituts nationaux de statistique d'étudier la possibilité d'étendre cette couverture. Cela pourrait être fait dans le cadre d'activités de recherche semblables à celles qui ont été menées dans le cadre des études de cas mentionnées dans le présent chapitre, ou en utilisant d'autres sources de données, notamment les mégadonnées, pour évaluer la pauvreté au sein des groupes de population

⁶ Voir <https://unstats.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Indicators/OfficialList.htm>.

difficiles à atteindre. Il est essentiel d'indiquer aux utilisateurs quelle est la couverture des statistiques de la pauvreté publiées.

B. Répartition des données

64. Étant donné l'importance de la répartition des données, il est recommandé de ventiler le plus possible les données relatives aux indicateurs de pauvreté. Dans la région de la CEE, ces données devraient être ventilées au minimum par âge, sexe, situation professionnelle, type de ménage, handicap et catégorie de population rurale ou urbaine.

65. Il est en outre recommandé que les classifications ci-après soient utilisées pour ces répartitions.

Âge :

0-17 (enfants)
18-24
25-34
35-44
45-54
55-64
65-74
75-84
85 ans et plus

Situation professionnelle :

Salarié
Sans emploi
Retraité
Autres personnes n'appartenant pas à la population active

Type de ménage :

Ménage unipersonnel
Couple sans enfants⁷
Couple avec enfants⁷
Ménage monoparental
Autre

Zone urbaine/rurale⁸ :

- Région à prédominance urbaine
- Région intermédiaire
- Région à prédominance rurale

C. Mesures relatives au bien-être

66. Il est recommandé que le revenu disponible soit la principale mesure relative aux revenus utilisée pour mesurer la pauvreté, car elle indique le revenu réel dont dispose un ménage pour ses dépenses ou son épargne. Toutefois, pour fournir un éclairage supplémentaire sur les caractéristiques de la pauvreté dans un pays ou une région, les statisticiens qui établissent les statistiques sur la pauvreté peuvent aussi utiliser des données

⁷ Conformément aux recommandations de la CEE sur les recensements (UNECE, 2015a), on entend ici par « enfants » une famille ayant « au moins un enfant âgé de moins de 25 ans résidant avec elle ».

⁸ Cette classification devrait être fondée sur la densité de population des localités plutôt que sur les notifications émanant de la population. Des informations plus détaillées sur les méthodes de classification existantes utilisées pour les comparaisons internationales dans la région de la CEE figurent dans les documents OCDE (2011) et Eurostat (2015b).

complémentaires sur le revenu, telles que les données sur le revenu avant les transferts sociaux.

67. Lorsque les données sur la consommation sont utilisées pour évaluer le bien-être, il convient de se fonder sur les données relatives aux dépenses de consommation.

68. Les données sur le revenu et les données sur les dépenses de consommation comportent des avantages et des inconvénients en tant que critères de mesure de la pauvreté. La décision d'utiliser les unes ou les autres devrait dépendre de la disponibilité des données. Lorsque ces deux types de données sont disponibles pour une population donnée, il est utile d'établir des mesures de la pauvreté en s'appuyant sur ces deux méthodes. Toutefois, pour les comparaisons internationales de la pauvreté dans la région de la CEE, il est recommandé d'utiliser les données sur le revenu comme principal critère de mesure du bien-être en raison de leur utilisation généralisée dans les pays de l'Union européenne et de l'OCDE ainsi que de leur disponibilité croissante dans d'autres parties de la région.

69. Compte tenu des avantages de l'utilisation couplée de plusieurs critères de mesure du bien-être, il est recommandé aux statisticiens, lorsque ces données sont disponibles, d'étudier les mesures de la pauvreté fondées sur le revenu et celles fondées sur les dépenses, et d'examiner en outre les rapports entre ces deux ensembles de données en tirant parti des techniques d'appariement des données statistiques lorsque c'est possible.

70. En raison des difficultés que pose la mesure des services de logement fournis dans les logements occupés par leurs propriétaires et de la diversité des méthodes employées dans les différents pays, il est recommandé que ces services soient exclus de la liste des principaux indicateurs de pauvreté utilisés pour les comparaisons internationales. Toutefois, à des fins nationales, les spécialistes des statistiques sur la pauvreté peuvent trouver utile d'inclure des données supplémentaires, notamment le loyer fictif, ou de prendre en compte par d'autres moyens la propriété d'un domicile, tels que l'utilisation d'une mesure établie après déduction des dépenses de logement. Pour faciliter les comparaisons internationales à l'avenir et pour mieux cibler les ressources prises en compte aux niveaux national et international, il est recommandé que les organisations internationales élaborent de nouvelles lignes directrices relatives à la mesure des loyers fictifs à inclure dans les statistiques de la pauvreté et des inégalités.

71. Dans la pratique, en raison des difficultés rencontrées pour mesurer la valeur des services liés aux biens de consommation durables des ménages, ces services sont exclus de la définition opérationnelle du revenu figurant dans le Manuel de Canberra (2011). Pour la même raison, ils sont aussi exclus de la mesure des dépenses de consommation dans la pratique. Il est donc recommandé que la même pratique soit appliquée aux fins de l'établissement des statistiques internationalement comparables de la pauvreté.

72. Étant donné que la prise en compte de la valeur des transferts sociaux en nature n'est pas encore pratique courante, il est recommandé que ces transferts soient exclus du calcul des indicateurs utilisés pour les comparaisons internationales en matière de pauvreté (du moins pour le moment). Il est en outre recommandé que les statisticiens envisagent d'élaborer des méthodes permettant d'inclure ces transferts dans les statistiques du revenu et des dépenses de consommation, et investissent dans l'apprentissage des meilleures pratiques internationales dans ce domaine afin qu'à l'avenir, les comparaisons internationales puissent être fondées sur des données incluant les effets de ces transferts. Pour y contribuer, les organisations internationales devraient élaborer des orientations à ce sujet à l'intention des bureaux nationaux de statistique.

73. Le patrimoine est un facteur important à prendre en considération parallèlement au revenu ou à la consommation dans le cadre de l'évaluation de la pauvreté, mais il ne peut pas être utilisé à lui seul comme un moyen de mesurer la pauvreté. Il est recommandé que les pays investissent dans l'établissement de statistiques sur le patrimoine qui puissent être évaluées en même temps que d'autres mesures du bien-être, l'objectif à long terme étant de pouvoir examiner conjointement les données sur la répartition des revenus, sur la consommation et sur le patrimoine afin de dresser un tableau complet du bien-être économique des individus. Cela devrait être possible lorsque les registres et d'autres sources de données administratives seront accessibles aux producteurs de statistiques.

Lorsque les données sur le revenu (ou la consommation) et les données sur le patrimoine ne sont pas disponibles par le biais d'une source unique, il faut utiliser les techniques d'appariement statistique.

D. Seuil de pauvreté

74. Lorsqu'on définit les seuils de pauvreté relative à des fins de comparaison internationale, il est recommandé d'utiliser la valeur médiane comme paramètre, car elle constitue un seuil plus stable et moins tributaire des problèmes de mesure qui se posent lorsqu'on se rapproche des couches les plus élevées de la répartition.

75. Pour les comparaisons internationales de la pauvreté relative entre les pays membres de la Conférence des statisticiens européens, il est recommandé de fixer le seuil à 50 % des valeurs afin d'assurer une cohérence avec les indicateurs relatifs aux objectifs de développement durable à l'échelle mondiale.

76. Lorsqu'on définit un seuil de pauvreté, il est recommandé d'utiliser des données corrigées pour la mesure du bien-être. Pour les comparaisons internationales, des arbitrages doivent être trouvés entre l'application des méthodes propres à chaque pays de manière à prendre en considération la diversité des économies d'échelle et des possibilités aux fins de la comparabilité entre pays. Pour les comparaisons au sein de la région de la CEE, il est recommandé d'utiliser l'échelle racine carrée pour assurer la cohérence avec les statistiques existantes figurant dans la base de données de l'OCDE sur la répartition des revenus.

E. Indicateurs

77. Pour ce qui concerne les mesures relatives à la pauvreté, il est recommandé d'utiliser le taux de pauvreté comme principal indicateur en raison de son emploi répandu dans le cadre des politiques en la matière et de sa facilité de compréhension. Les producteurs de données sur la pauvreté devraient examiner l'utilité d'adopter d'autres indicateurs, tels que l'indice d'écart de la pauvreté ou la pauvreté par équivalent-adulte au niveau national.

78. Aucun indicateur dynamique n'est proposé en raison de la disponibilité limitée de données longitudinales appropriées en dehors des pays produisant des données pour les statistiques EU-SILC. Toutefois, compte tenu de l'utilité des indicateurs de la pauvreté persistante, les bureaux nationaux de statistique devraient, lorsque les ressources le permettent, étudier la possibilité de produire des données longitudinales, à partir des enquêtes ou des sources administratives, pour être en mesure de produire des indicateurs dynamiques de la pauvreté à l'avenir.

F. Mesures de la pauvreté au niveau régional

79. Il serait bon d'harmoniser les indicateurs de la pauvreté monétaire dans la région de la CEE avec les indicateurs relatifs aux cibles des objectifs de développement durable.

G. Métadonnées

80. Les métadonnées sont un outil important pour les utilisateurs qui souhaitent comprendre le degré de comparabilité des données d'un pays à l'autre et dans le temps. C'est particulièrement le cas lorsque les indicateurs sont établis sur la base des seuils de pauvreté nationaux, ce qui peut donner lieu à des écarts considérables entre les pays.

81. En ce qui concerne les indicateurs de la pauvreté monétaire dans la région de la CEE, il est recommandé que l'ensemble minimal de métadonnées ci-après soit disponible aux utilisateurs qui souhaitent faire des comparaisons pertinentes entre les pays et dans les pays au fil du temps.

1. Métadonnées conceptuelles

- Unité d'observation (par exemple, le ménage) ;
- Unité d'analyse (par exemple, l'individu) ;
- Population couverte (par exemple, les ménages privés) ;
- Mesure du bien-être utilisée (par exemple, le revenu disponible corrigé), y compris des informations sur toute variation par rapport à la norme internationale principale (par exemple, le Manuel de Canberra (2011) de la CEE) ;
- Échelle d'équivalence utilisée (par exemple, l'échelle racine carrée) ;
- Type de seuil de pauvreté : absolu ou relatif (pour les indicateurs fondés sur les seuils nationaux de pauvreté) ;
- Méthode de calcul du seuil de pauvreté (pour les indicateurs fondés sur les seuils nationaux de pauvreté) ;
- Période de référence : période ou moment auquel se réfère l'observation mesurée ;
- Unité de mesure : unité utilisée pour définir la valeur des données (par exemple un taux, un pourcentage de la population).

2. Métadonnées méthodologiques

- Fournisseur de données : l'organisation qui a produit les données ;
- Données à la source : caractéristiques et composantes des données statistiques brutes utilisées pour établir les agrégats statistiques, c'est-à-dire le type de source primaire (par exemple, enquête, recensement, registre) et les caractéristiques pertinentes (par exemple, taille de l'échantillon pour les données provenant d'une enquête) ;
- Personne de contact (coordonnées) : agent de coordination, agissant à titre individuel ou pour une organisation, d'où proviennent les données, y compris des informations sur la manière de le contacter (par exemple, site Web, adresse postale, numéro de téléphone, courrier électronique).

3. Métadonnées sur la qualité

- Comparabilité : des explications devraient être fournies lorsque les différences entre les statistiques peuvent être imputées à des différences entre les valeurs véritables des caractéristiques statistiques. Les questions de comparabilité peuvent être réparties comme suit :
 - Différences géographiques : le degré de comparabilité des statistiques mesurant le même phénomène dans différentes zones géographiques ;
 - Différences chronologiques : le degré de comparabilité entre deux ou plusieurs ensembles de données portant sur le même phénomène mesuré à différents moments.
- Fréquence : (par exemple, chaque année, tous les cinq ans, etc.) ;
- Actualité : nombre de mois écoulés après la période de référence sur laquelle portent les données concernant le revenu/la consommation ;
- Précision : mesure dans laquelle les calculs ou les estimations sont proches des valeurs exactes ou avérées que les statistiques visent à mesurer. Ce critère indique notamment dans quelle mesure les données sont biaisées (erreurs systématiques) ou variables (erreurs aléatoires). Il peut être décrit en termes de sources majeures d'erreur (par exemple, couverture, échantillonnage, non-réponse) ou de mesures de la précision.