

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

Point 4 c) de l'ordre du jour provisoire

Rapports, directives et recommandations élaborés

sous les auspices de la Conférence :

Mesure détaillée de la pauvreté**Mesure de la pauvreté : Guide de ventilation des données
– version abrégée¹****Note établie par l'Équipe spéciale des mesures ventilées de la pauvreté***Résumé*

Le présent document contient des extraits de l'ouvrage *Mesure de la pauvreté : Guide de ventilation des données*. Ce Guide a pour objet de fournir des orientations méthodologiques et concrètes pour la ventilation de la pauvreté de façon à permettre une harmonisation plus poussée des mesures au plan international.

La version abrégée contient le chapitre 1 « Introduction », qui comporte aussi un récapitulatif des recommandations formulées dans le Guide, et le chapitre 6 « Travaux futurs – mesurer ce qui compte ».

Le présent document a été établi par l'Équipe spéciale des mesures ventilées de la pauvreté, composée des membres suivants : Autriche (présidence), Canada, États-Unis, Fédération de Russie, Italie, Mexique, Royaume-Uni, Slovaquie, Suisse, Tchéquie, Comité inter-États de statistique de la Communauté d'États indépendants, Eurostat, Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, Organisation de coopération et de développement économiques, Centre régional du Programme des Nations Unies pour le développement à Istanbul, CEE, Fonds des Nations Unies pour l'enfance, Banque mondiale, Oxford Poverty and Human Development Initiative et Université de Sienne.

Le texte intégral du Guide a été adressé en version électronique à tous les membres de la Conférence des statisticiens européens (CSE) pour consultation. Il est disponible sur la page Web de la Conférence à l'adresse suivante : <http://www.unece.org/index.php?id=53381>.

Si les résultats de la consultation sont positifs, la CSE, à sa réunion plénière, sera invitée à approuver le Guide.

¹ Il a été convenu que le présent rapport serait publié après la date normale de publication en raison de circonstances indépendantes de la volonté du soumetteur.



I. Introduction

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

1. Le Guide sur la mesure de la pauvreté (CEE, 2017a) formulait des normes importantes pour la mesure de la pauvreté dans la région de la CEE, dans l'optique de l'objectif de développement durable 1 : « Éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde ». Le présent Guide entend fournir de nouvelles orientations pour renforcer la mesure de la pauvreté ainsi que pour éclairer la pratique des organismes de statistique.

2. En premier lieu, il est essentiel que tous les groupes de population soient pris en compte. De plus en plus, les personnes qui vivent dans la pauvreté sont absentes des enquêtes sur les ménages, surtout si elles appartiennent à des groupes ethniques ou d'autres minorités dont les conditions de vie diffèrent de celles du reste de la population. C'est pourquoi la Commission sur la pauvreté dans le monde, présidée par Tony Atkinson, a formulé la recommandation suivante : « Il faudrait examiner dans quelle mesure des populations sont "absentes" du décompte de la pauvreté dans le monde et formuler des propositions pour les ajustements à apporter s'il y a lieu au niveau national en cas de sous-représentation et de non-couverture dans les enquêtes. » (Banque mondiale, 2017, recommandation 3, 33).

3. Les gouvernements et les parties prenantes peuvent avoir des conceptions assez divergentes quant aux moyens d'éradiquer la pauvreté. Généralement, les différentes politiques adoptées vont de pair avec des méthodes de mesure différentes, fondées par exemple sur la consommation ou sur le revenu (Groupe de Rio, 2006, 140f). C'est là un problème pour l'application des Principes fondamentaux de la statistique officielle élaborés par l'ONU, qui énoncent comme première exigence la pertinence, l'impartialité et l'égalité d'accès (Division de statistique de l'ONU, 2014). La mesure de la pauvreté par des organismes de statistique indépendants ne répond pas uniquement aux besoins des gouvernements. Elle doit prendre en considération l'ensemble des acteurs impliqués dans le débat politique, y compris le grand public. Les organismes de statistique offrent des infrastructures de données fiables. Ils doivent être neutres quant à la question de savoir s'il conviendrait de réduire la pauvreté par la redistribution au moyen des programmes d'aide en espèces, de la croissance économique et des politiques actives du marché du travail, ou en répondant directement aux besoins non satisfaits par une aide autre que pécuniaire en faveur de certains groupes parmi les pauvres. Mais c'est sur la base des données émanant de ces organismes que les gouvernements peuvent formuler efficacement leurs objectifs et rendre compte des résultats obtenus.

4. Indépendamment du degré d'exactitude des mesures nationales de la pauvreté, leur utilité sera limitée si elles occultent les disparités existantes au sein des sociétés. Par exemple, constater que certains pays sont plus pauvres que d'autres reste une description fidèle de la réalité. Par contre, ce serait induire en erreur les donateurs d'aide extérieure que d'assumer que tous les individus, dans un pays pauvre, sont pauvres. La répartition des revenus présente certaines similitudes entre pays riches et pays pauvres. Quiconque voyage peut observer les mêmes voitures, les mêmes vêtements et la même nourriture dans pratiquement n'importe quel pays – mais de tels signes de richesse matérielle ne sont manifestement pas à la portée de tout un chacun. La pauvreté relative peut augmenter quand certains segments de la population profitent davantage d'une hausse rapide des niveaux de prospérité. Avec la poursuite du progrès, il devient plus important de repérer les lignes de faille au sein des sociétés.

5. Dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030, l'engagement a été pris d'aider en premier les plus défavorisés et de ne laisser personne de côté (Nations Unies, 2015). Les politiques fondées sur des données probantes impliquent de savoir qui est pauvre et où l'aide est la plus nécessaire. C'est pourquoi dans la résolution intitulée « Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 », l'Assemblée générale souligne qu'il importe « de disposer d'un beaucoup plus

grand nombre de données de qualité, actualisées et exactes, ventilées par niveau de revenu, sexe, âge, race, appartenance ethnique, statut migratoire, handicap et emplacement géographique, et selon d'autres caractéristiques propres à chaque pays » (A/RES/70/1).

6. La mesure et la ventilation de la pauvreté fournissent une description précise de la réalité sociale. Pour Amartya Sen, la description implique un choix (Sen, 1980). Toutefois, il a rejeté la thèse d'Orshansky selon laquelle les décisions délibérées relatives à la mesure de la pauvreté sont le résultat de jugements de valeur purement subjectifs, propres à un « observateur » donné (Orshansky, 1969). Il conviendrait plutôt d'envisager la mesure de la pauvreté comme la construction d'une carte qui pourrait servir pour atteindre différentes destinations ou emprunter différents itinéraires. Les principes des droits de l'homme sont une dimension essentielle dans cette optique. Il faut garantir que les populations vulnérables puissent participer au processus, qu'elles soient protégées de tout effet néfaste et que les résultats puissent leur être profitables. En outre, les principes de confidentialité et d'auto-identification doivent être respectés et les procédures doivent rester transparentes (HCDH, 2018).

7. L'Union européenne, par exemple, a établi un cadre juridique transparent pour la mesure de la pauvreté dans les Statistiques de l'UE sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC), qui prévoit notamment l'accès aux microdonnées et aux rapports de qualité. Ce cadre illustre (plutôt qu'il n'impose) différentes conceptions concernant la croissance économique et la politique de l'emploi mais aussi bien la redistribution ou les droits sociaux et humains. Les indicateurs de la pauvreté (et leur ventilation) fournissent ainsi une base commune pour des politiques rationnelles dont les objectifs peuvent être opposés. Leur fonction est comparable à celle que remplit l'indice des prix à la consommation dans un processus de négociation collective, lequel indice garantit que ces négociations se fondent sur un minimum de données empiriques communes. Les choix guidant la ventilation jouent un rôle analogue et n'ont donc rien d'arbitraire.

8. La ventilation a des conséquences pratiques. La mesure de la pauvreté pourra être considérée comme bonne si elle favorise l'allocation efficace de diverses ressources telles que les banques alimentaires, les médicaments, les effectifs d'enseignants ou les services de police. Si, par exemple, le revenu des ménages ne rend pas compte de manière adéquate des besoins des enfants en ce qui concerne ce type de ressources, il ne constitue probablement pas la mesure idéale pour ce groupe.

9. Les normes internationales offrent un point de référence important pour les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, en particulier lorsqu'aucun objectif précis n'a été formulé au plan national pour les politiques publiques (Till et Keindl, 2015). Ces normes doivent être comparables au niveau international et, bien souvent, elles aident à évaluer la nécessité et l'impact de l'aide extérieure et des partenariats de développement. Si les priorités sont définies en conséquence, des ressources limitées peuvent être dépensées de manière efficace. L'harmonisation des mesures ventilées de la pauvreté permet aussi aux pays de tirer parti de l'expérience des autres pays pour lutter contre la pauvreté et aider davantage les défavorisés. Conjuguer les efforts au niveau des différents pays et des différentes régions aiderait à repérer les schémas analogues, ce qui permettrait aux responsables des politiques de rechercher des solutions déjà mises en œuvre et de lutter de concert contre les problèmes qui engendrent des inégalités. De tels problèmes concernent par exemple les femmes, qui gagnent généralement moins que les hommes, les personnes n'ayant pas reçu de formation au-delà de la scolarité obligatoire, qui ont souvent moins de possibilités d'emploi, les personnes âgées, dont les conditions de logement sont dans l'ensemble plutôt mauvaises, ou les enfants en milieu rural, qui sont moins instruits que les enfants vivant dans les villes.

10. Les orientations fournies au sujet des définitions et des méthodes de ventilation visent à servir de norme internationale pour les mesures détaillées de la pauvreté, tout en respectant la spécificité des réalités nationales ou les caractéristiques des normes internationales déjà en vigueur. Ces orientations pourront être affinées lorsque les résultats des autres travaux méthodologiques seront disponibles.

B. Contexte

11. Le premier manuel de l'ONU sur la mesure de la pauvreté a été publié par la Division de statistique en 2005, la nécessité de mesurer ce phénomène apparaissant de façon croissante dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le développement. La diversité des approches adoptées dans le monde a donné lieu à quatre ateliers régionaux et a été mise en évidence par une enquête menée auprès des organismes de statistique, à laquelle 91 pays ont répondu. Au niveau mondial, on a constaté que les mesures fondées sur la consommation étaient l'outil privilégié, tandis que dans la région de la CEE, la plupart des pays qui ont répondu ont indiqué qu'ils mesuraient la pauvreté sur la base du revenu. Quelques pays seulement ont indiqué qu'ils mesuraient la pauvreté sur la base des besoins fondamentaux non satisfaits et le manuel de 2005 ne parlait de ventilation qu'en rapport avec les disparités géographiques.

12. Un groupe d'experts des statistiques de la pauvreté (Groupe de Rio), auquel participaient 22 pays et 18 organisations régionales ou internationales, a mené des activités entre 1996 et 2006. Il a constaté la difficulté de produire un manuel qui soit applicable par tous les pays, compte tenu de l'hétérogénéité observée dans les méthodes, le degré d'avancement des travaux et les objectifs des politiques publiques. À la place, un recueil des différentes pratiques a été publié, incluant la pauvreté monétaire ainsi que les mesures autres que monétaires du dénuement. Outre la ventilation géographique, ce recueil traitait de la mesure de la pauvreté chez les enfants. Il constatait en particulier que les besoins des enfants diffèrent, par leur étendue et leur nature, de ceux de la population adulte et que leur mesure nécessite donc une approche spécifique.

13. Concernant plus précisément la question de la pauvreté monétaire, la Banque mondiale a publié un manuel simplifié sur la pauvreté et l'inégalité (Haughton et Khandker, 2009) et utilise le logiciel ADePT pour obtenir des tableaux types de ventilation à partir des microdonnées (Foster *et al.*, 2013). La Commission sur la pauvreté dans le monde, présidée par Sir Tony Atkinson, a formulé un certain nombre de mises en garde concernant l'approche monétaire qui ont été résumées dans 21 recommandations. La Commission préconise notamment l'utilisation d'un indicateur de la pauvreté multidimensionnelle, pour compléter la mesure fondée sur le seuil de revenu de 1,90 dollar par jour (Banque mondiale, 2017). Un indicateur mondial multidimensionnel de ce type a été mis au point par l'Oxford Poverty and Human Development Initiative et le PNUD. Il est publié périodiquement depuis la publication, pour la première fois, de l'indice de pauvreté multidimensionnelle (IPM) dans le Rapport sur le développement humain en 2010 (PNUD, 2019). Un manuel sur la mise au point des versions nationales de l'IPM mondial a été récemment publié (PNUD et Oxford Poverty and Human Development Initiative, 2019).

14. Par rapport à ces initiatives essentiellement menées à l'échelle mondiale, le présent Guide porte sur les pratiques actuellement suivies dans les organismes de statistique des pays qui participent à la Conférence des statisticiens européens (CSE)². La plupart des pays de la CEE (34) participent déjà à la collecte des données EU-SILC. Cet instrument statistique a été conçu expressément pour fournir des indicateurs harmonisés qui faciliteraient la coordination des politiques élaborées par l'UE. L'Union européenne a également mis en place un sous-groupe des indicateurs, qui est un comité spécial réunissant des statisticiens et des spécialistes des politiques sociales, chargé d'élaborer de façon suivie des indicateurs pour guider les politiques d'inclusion sociale³.

² La Conférence des statisticiens européens est composée des organismes nationaux de statistique de la région de la CEE (pour les pays membres de la CEE, voir http://www.unece.org/oes/nutshell/member_states_representatives.html) ainsi que des pays suivants : Australie, Brésil, Chili, Colombie, Japon, Mexique, Mongolie, Nouvelle-Zélande et République de Corée. Les principales organisations internationales menant des activités en matière de statistiques dans la région de la CEE participent également aux travaux de la Conférence, notamment : le bureau de statistique de la Commission européenne (Eurostat), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Comité inter-États de statistique de la Communauté d'États indépendants (CIS-STAT), le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale.

³ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=830&langId=en>.

15. Reposant sur un cadre juridique commun, EU-SILC est la traduction des choix méthodologiques fondamentaux pour la mesure de la pauvreté qui ont été proposés initialement par Tony Atkinson et autres (Atkinson *et al*, 2002). Eurostat met à jour ses directives détaillées (Doc65) pour la réalisation de chaque nouveau cycle de collecte des données EU-SILC⁴. Des rapports de qualité indiquant dans quelle mesure ces directives ont bien été suivies sont publiés périodiquement par Eurostat et les États membres⁵. Deux publications importantes d'Eurostat rendent également compte de l'évolution constante des indicateurs et des méthodes (Atkinson et Marlier, 2011 ; Atkinson *et al*, 2017).

16. La Division de statistique de la CEE s'intéresse aux statistiques de la pauvreté depuis 2012. Ses travaux ont commencé par une étude approfondie de la question, réalisée par le Service national de statistique de l'Ukraine et Eurostat pour le Bureau de la CSE. Depuis lors, des réunions d'experts et des ateliers de développement des capacités consacrés à la mesure de la pauvreté se sont tenus régulièrement chaque année.

17. À ces réunions, le Comité inter-États de statistique de la Communauté d'États indépendants (CIS-STAT), entre autres participants, a présenté périodiquement des informations actualisées sur les progrès réalisés dans les 11 pays de la CEI. Dans le dernier en date de ces rapports, il est précisé que, de plus en plus, des plateformes pour la réalisation des ODD, comportant des feuilles de route, des listes d'indicateurs ainsi que des données et métadonnées, sont disponibles pour certains indicateurs (CIS-STAT, 2019, 2). Mais des normes communes à l'échelle régionale, qui permettraient d'obtenir des mesures comparables de la pauvreté monétaire ou multidimensionnelle, n'ont pas encore été élaborées (CIS-STAT, 2019, 5). Ni le seuil de pauvreté, ni l'IPM définis au niveau mondial ne semblent offrir des critères appropriés dans le contexte des pays à revenu intermédiaire qui connaissent un développement rapide. La plupart des pays de la CEI publient déjà des mesures ventilées de la pauvreté (CIS-STAT, 2019, 6) mais la constitution d'échantillons suffisamment larges pour obtenir des données représentatives, et tout particulièrement la définition des personnes handicapées, continuent de poser problème (CIS-STAT, 2019, 8).

18. Outre les réunions d'experts, des équipes spéciales mandatées par la CSE et composées de représentants d'organismes nationaux de statistique et d'organisations internationales travaillent sur des questions relatives à la pauvreté. Une première équipe spéciale a ainsi produit et publié en 2017 le Guide sur la mesure de la pauvreté (CEE, 2017a). Offrant un aperçu des besoins en matière de données et des problèmes liés à différentes méthodes de mesure de la pauvreté, ce Guide contenait des recommandations visant à améliorer la comparabilité internationale des statistiques de la pauvreté. Il mettait également en évidence les difficultés d'ordre méthodologique que posaient, par exemple, la mesure du partage des ressources au sein des ménages et la couverture des populations difficiles à atteindre ainsi que des populations vivant en institution. Il y était souligné que la comparabilité des mesures de la pauvreté dans les différents groupes de population nécessite de prendre en considération d'autres facteurs que le simple revenu ou les mesures de la consommation au niveau national, en incluant par exemple les actifs des ménages, notamment immobiliers, ou les transferts sociaux en nature. Il était conseillé de mener des travaux supplémentaires sur plusieurs points à propos desquels il n'était pas formulé de recommandations tranchées faute de donnée suffisantes sur les pratiques actuelles, par exemple en ce qui concerne les populations difficiles à atteindre, la valeur locative et les dépenses de logement, les mesures de la pauvreté au niveau individuel, le patrimoine, les disparités géographiques en termes de pauvreté fondée sur le revenu ou la consommation, la pauvreté subjective et la comparabilité des agrégats du bien-être.

19. En février 2017, le Bureau de la CSE a mis en place le Groupe directeur sur la mesure de la pauvreté et des inégalités, chargé de fournir à la Conférence des orientations

⁴ https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp?FormPrincipal:_idcl=FormPrincipal:_id1&FormPrincipal_SUBMIT=1&id=334d943f-6f71-4f4b-9c7e-a6767a3fe164&javax.faces.ViewState=JwW05173o2Dvufk86FDq%2B13s4dGhWgJjenexRTXh12jKnzZh01ftwoaJz0VG7IDMf6D417EEa00cQbME8b6E1QYt3Tc3T3fGomsc0h1TS7UyeO OeZALTRVdnwwwkzWtFRms%2FUBEdRfo1wdTcxQgqZGp%2BVU%3D

⁵ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/quality/eu-and-national-quality-reports>.

sur les statistiques en la matière. Compte tenu des problèmes recensés dans le Guide sur la mesure de la pauvreté et dans le cadre des consultations menées avec les experts nationaux, le Groupe directeur a recommandé de confier à une équipe spéciale le soin de poursuivre les travaux méthodologiques et d'élaborer des recommandations à l'intention des pays concernant la ventilation des données pour la mesure de la pauvreté. Le Bureau de la Conférence a approuvé le mandat de l'équipe spéciale en 2017. Celle-ci était composée de 30 statisticiens venus des pays membres de la CEE, d'autres pays développés participant aux travaux de la Conférence, d'organisations internationales et d'institutions universitaires. Les spécialistes de la mesure de la pauvreté ont mené leurs travaux pendant la période 2018-2019 pour produire le présent Guide sur la ventilation des données.

20. Le Guide a pour objet de récapituler les bonnes pratiques établies ou en cours d'établissement en matière de ventilation des indicateurs de la pauvreté et d'évaluation de la fiabilité de ces indicateurs. Il fournit des orientations méthodologiques et pratiques sur la ventilation des données afin d'améliorer les mesures relatives à la pauvreté au niveau national et de favoriser une harmonisation plus poussée au niveau international. Le Guide prend en considération les besoins en matière d'établissement de rapports sur les ODD et les orientations déjà disponibles au plan international sur la ventilation des données. S'inspirant de l'expérience acquise par les pays de la CEE, le Guide formule des recommandations précises à l'intention des organismes nationaux de statistique et énonce des normes minimales pour les mesures ventilées de la pauvreté qui pourraient orienter les pratiques.

C. Aperçu du Guide

21. Les finalités d'ordre éthique et pratique auxquelles répondent les mesures ventilées de la pauvreté impliquent au moins quatre exigences, autour desquelles s'articule le Guide. Premièrement, les groupes à prendre en considération doivent être clairement définis. Deuxièmement, tous les efforts doivent être faits pour que les groupes les plus vulnérables soient pris en compte dans la collecte des données. Troisièmement, il est essentiel d'évaluer et de documenter continuellement la qualité des mesures de la pauvreté. Quatrièmement, les profils de pauvreté fournis par les mesures traditionnelles devraient être comparés avec les profils obtenus selon des mesures complémentaires, de façon à évaluer leur fiabilité. Si nécessaire, les mesures complémentaires doivent être publiées en parallèle avec les mesures traditionnelles.

22. Le chapitre 2 fournit des orientations méthodologiques et pratiques sur les variables essentielles types à utiliser pour la ventilation de la pauvreté, de façon à renforcer encore l'harmonisation au niveau international. Des recommandations sont formulées afin d'améliorer la qualité, la pertinence et l'exploitation des données, conformément aux normes internationales en matière de droits de l'homme et aux principes qui doivent guider l'identification des groupes visés par les politiques. Un ensemble de variables essentielles est proposé, ainsi que des informations de base, des concepts et des définitions des différentes variables et des catégories correspondantes, et des lignes directrices pour la mise en œuvre. Des questions-réponses illustrent comment procéder à la ventilation des données dans la pratique.

23. Certains groupes vulnérables ou défavorisés sont particulièrement difficiles à dénombrer dans les enquêtes en population générale, soit parce qu'ils sont difficiles à atteindre – sans-abri, migrants sans papiers, membres des minorités ethniques, personnes âgées vivant en institution – soit parce qu'il est difficile de les identifier, comme les minorités de genre. Le chapitre 3 examine comment adapter la collecte des données pour que soit rempli l'engagement de ne laisser personne de côté et comment aller au-delà des méthodes d'enquête traditionnelles et éprouvées pour prendre en compte ces groupes, qui sont les plus exposés au risque de pauvreté.

24. Pour que les mesures de la pauvreté soient fiables et éviter que les politiques fassent fausse route, les organismes de statistique doivent évaluer périodiquement la qualité de leurs procédures et l'exactitude de leurs données, et les améliorer constamment. Les rapports de qualité, qui décrivent les critères de qualité et fournissent des explications sur

tout cas dans lequel ces critères n'ont pu être satisfaits ou les concepts statistiques n'ont pu être appliqués comme il convenait, facilitent l'interprétation correcte des données et peuvent en outre servir de point de départ pour des améliorations ultérieures. Le chapitre 4 analyse comment les taux de réponse et la précision du sondage peuvent être améliorés pour mesurer la pauvreté parmi les groupes sociaux pertinents. Ce chapitre contient des recommandations concrètes à l'intention des organismes nationaux de statistique concernant la réduction des erreurs d'échantillonnage et les autres types d'erreurs pour les estimations sur petits domaines, les pondérations et l'amélioration de la couverture pour les groupes de population difficiles à atteindre.

25. Toute méthode de mesure de la pauvreté repose sur plusieurs hypothèses et de multiples décisions, qu'il s'agisse de savoir comment fixer le seuil de pauvreté, comment définir les ressources ou comment appliquer telle méthode déterminée. S'il est impossible d'éviter ces hypothèses ou le caractère « arbitraire » de ces décisions, les pays mettent toutefois au point des mesures complémentaires ou expérimentales de la pauvreté pour évaluer leur incidence et améliorer l'exactitude des mesures. Le chapitre 5 décrit l'expérience acquise par certains pays en qui concerne les ajustements effectués pour tenir compte des écarts de coût de la vie entre les régions et des différences dans la situation des ménages, les problèmes rencontrés pour mesurer notamment les transferts sociaux en nature, le coût du handicap ou les dépenses médicales importantes, les actifs immobiliers, la valeur locative, la pauvreté en termes de patrimoine et le partage inégal des ressources au sein des ménages, ainsi que les mesures de la pauvreté multidimensionnelle.

26. Le chapitre 6 donne un aperçu des questions en suspens pour les travaux futurs.

D. Récapitulatif des recommandations

1. Chapitre 2 : Variables essentielles types à utiliser pour la ventilation

27. Recommandation 1 : La mise au point et l'utilisation de mesures pour la ventilation des données relatives à la pauvreté devraient suivre l'approche fondée sur les droits de l'homme, en mettant l'accent sur les principes de l'auto-identification et de la participation.

28. Recommandation 2 : Dans le prolongement de la recommandation 4 formulée dans le Guide sur la mesure de la pauvreté et compte tenu des autres besoins qui se font jour, notamment dans le contexte des ODD, il est suggéré de retenir les variables ci-après pour la ventilation de la pauvreté, lorsque cela est pertinent et que la législation nationale le permet : âge, sexe, handicap, statut migratoire, appartenance ethnique, type de ménage, situation en matière d'emploi, modalités d'occupation du logement, perception de transferts sociaux, niveau d'études et degré d'urbanisation.

2. Chapitre 3 : Inclure les groupes difficiles à atteindre dans la mesure de la pauvreté

29. Recommandation 3 : Les pays sont encouragés à identifier, dans un premier temps, les composantes de la population qui ne sont pas suffisamment prises en compte dans les statistiques de la pauvreté puis à les dénombrer, en particulier les membres des minorités ethniques, les personnes sans domicile fixe, celles qui vivent en institution ou qui ont un handicap. Ils devraient étudier plus avant les facteurs et les problèmes en raison desquels ces populations ou d'autres groupes pourraient être sous-représentés ou ne pas être pris en compte.

30. Recommandation 4 : Les pays devraient mettre au point des méthodes appropriées pour que les ménages difficiles à atteindre puissent participer plus facilement à leurs programmes d'enquête. Le principe de l'auto-identification ou l'utilisation d'outils d'enquête dans différentes langues sont des exemples simples de procédés destinés, aux fins de certaines mesures élémentaires, à instaurer la confiance et à améliorer l'accessibilité.

31. Recommandation 5 : S'il n'est pas possible d'inclure les groupes difficiles à atteindre dans les programmes d'enquête existants, les pays devraient mettre au point des enquêtes ciblées pour collecter des données spécifiques sur la pauvreté et l'exclusion sociale de ces groupes, enquêtes qui seraient menées au moins tous les cinq ans.

32. Recommandation 6 : Les recensements et les enquêtes à grande échelle devraient comporter des questions sur l'auto-identification de l'appartenance ethnique, permettant les identités multiples. Cette approche aide à établir les bases d'échantillonnage nécessaires pour cibler les minorités ethniques et les groupes difficiles à atteindre. Une telle exigence est déterminante si l'on veut faire en sorte que personne ne soit laissé de côté et pour pouvoir produire des données d'enquête et des statistiques de la pauvreté ventilées concernant les groupes vulnérables.

33. Recommandation 7 : La formation des personnels qui procèdent aux entretiens dans le cadre des enquêtes menées auprès des groupes appartenant à des minorités devrait tenir compte des aspects culturels et des caractéristiques propres à ces groupes. Des membres des populations cibles devraient être associés à la conception et à l'élaboration des matériels de terrain.

34. Recommandation 8 : De nouveaux travaux de recherche devraient viser à créer des mesures complémentaires de la pauvreté afin de prendre en compte le fait que les conditions de vie des groupes cibles ne cadrent pas toujours avec les définitions types des ménages.

35. Recommandation 9 : De nouveaux travaux de recherche sont nécessaires pour étudier les possibilités d'autres méthodes d'échantillonnage, telles que l'échantillonnage non aléatoire, y compris les sondages en ligne, pour mesurer la pauvreté dans les populations difficiles à atteindre.

3. Chapitre 4 : Évaluer et améliorer les méthodes d'enquête

36. Recommandation 10 : Donner des informations sur la couverture, la précision et tout écart par rapport aux normes internationales dans les rapports de qualité qui doivent accompagner la publication de chaque série de données.

37. Recommandation 11 : Se conformer rigoureusement à la méthode de l'échantillonnage aléatoire et ne pas lui substituer une autre méthode.

38. Recommandation 12 : Ajuster le plan d'échantillonnage et la taille de l'échantillon en fonction de la ventilation voulue. Au minimum, la taille de l'échantillon pour chaque groupe ne devrait jamais être inférieure à 50 unités. Idéalement, les domaines d'estimation seront utilisés sous forme de strates afin que leur taille puisse être contrôlée.

39. Recommandation 13 : Lorsque ces outils sont disponibles, envisager d'utiliser les données administratives ou les données des registres, ce qui peut limiter la charge que représente la communication de données et contribuer à accroître l'exactitude des statistiques.

40. Recommandation 14 : Définir un protocole précis pour la collecte et suivre le travail de terrain pour s'assurer que ce protocole est respecté. Il faudrait notamment prévoir une formation suffisante pour les personnels chargés des entretiens, veiller à ce que plusieurs tentatives soient faites pour prendre contact et mettre au point des procédures pour remédier aux obstacles qui empêchent les groupes à risque de répondre aux enquêtes (par exemple, en traduisant les documents pour lever les difficultés d'ordre linguistique).

41. Recommandation 15 : Veiller à ce que les populations vulnérables participent à la conception de l'enquête, qu'elles soient protégées de toute conséquence néfaste et puissent tirer profit des résultats de l'enquête.

42. Recommandation 16 : Réduire au minimum l'incidence des non-réponses aux items par le biais de l'imputation. Étant donné que l'état de pauvreté est généralement la résultante de plusieurs variables qui doivent être observées simultanément, il est essentiel que la représentation adéquate du groupe soit préservée au moyen de règles d'imputation appropriées et transparentes.

43. Recommandation 17 : Compenser les non-réponses pour certaines unités et les autres facteurs de variation en appliquant un ajustement et une calibration. Veiller à ce que ces ajustements restent raisonnables en limitant les coefficients d'ajustement (compris, par exemple, entre 1/3 et 3).

44. Recommandation 18 : Évaluer soigneusement la variance de toutes les estimations clefs. Publier les intervalles de confiance ou les coefficients de variation en même temps que les estimations résultant de l'enquête ainsi que dans les rapports de qualité, afin que la précision de ces estimations puisse être comparée à celle des autres enquêtes et d'une période à l'autre.

45. Recommandation 19 : Établir des règles de filtrage pour les publications afin d'éliminer les estimations non fiables. Ne pas publier de résultats reposant sur moins de 20 observations. De même, ne pas publier de résultats présentant un coefficient de variation trop élevé ou un intervalle de confiance trop large.

4. Chapitre 5 : Mesures de la pauvreté complémentaires ou expérimentales

46. Recommandation 20 : En règle générale, la mesure de la pauvreté doit s'assurer de l'équivalence des conditions de vie pour toutes les régions et tous les groupes dans un pays donné, particulièrement en ce qui concerne les besoins des enfants ou des personnes ayant un problème de santé ou un handicap. Lorsqu'on ventile les estimations de la pauvreté pour des zones géographiques plus petites, il importe d'utiliser des méthodes qui tiennent compte des écarts de coût de la vie entre régions, en particulier dans les grands pays présentant une hétérogénéité en termes de normes culturelles et de niveaux des prix. Des seuils relatifs tels que ceux utilisés dans l'Union européenne offrent une solution de rechange pratique.

47. Recommandation 21 : L'équivalence des mesures devrait être évaluée de façon empirique. L'analyse de sensibilité peut comparer les profils de pauvreté fournis par les mesures officielles de la pauvreté avec les mesures complémentaires faisant appel à d'autres échelles d'équivalence. Certes, les échelles d'équivalence simples fondées sur la racine carrée de la taille de la famille sont utiles pour les comparaisons internationales, mais les pays devraient aussi étudier la possibilité de mettre au point de façon empirique des échelles d'équivalence ne se limitant pas à ce seul paramètre et prenant en compte les besoins différents en fonction de l'âge, du degré de handicap et de la santé. Si les transferts sociaux en nature sont inclus dans les ressources, il faut accorder une attention spéciale à la construction d'échelles d'équivalence appropriées.

48. Recommandation 22 : Il est nécessaire de mener d'autres recherches sur les besoins spécifiques des personnes handicapées afin que ce paramètre puisse être pris en compte dans les mesures de la pauvreté. Les ajustements pourront être effectués sur les seuils, peut-être au moyen des échelles d'équivalence, ou sur l'indicateur des ressources.

49. Recommandation 23 :

- a) La mesure des transferts sociaux en nature continue de poser de sérieuses difficultés mais il importe d'élaborer un mécanisme qui permette de les prendre en compte lorsqu'on cherche à appréhender la pauvreté et l'incidence que ces transferts ont sur les estimations du taux de pauvreté. Les mesures complémentaires ou alternatives sont des outils importants pour illustrer l'incidence de tels transferts sur le bien-être économique. Cet indicateur peut être particulièrement pertinent pour les comparaisons entre différents systèmes de protection sociale, lorsque les transferts sociaux en nature jouent un rôle plus important que les transferts en espèces dans un pays (ou groupe) donné par rapport à tel autre.
- b) Les chiffres de la totalité des transferts sociaux en nature devraient, autant que possible, être présentés avec les mesures de la pauvreté en tant qu'indicateur utile à part entière.
- c) Les transferts sociaux en nature devraient être inclus dans la mesure de la pauvreté si leur valeur peut être estimée de façon empirique au niveau du ménage ou de l'individu avec un degré de précision suffisant. Les transferts portant sur la nourriture, l'abri, les vêtements et les commodités sont particulièrement pertinents pour la mesure de la pauvreté. Certains pays fournissent également des prestations pour les soins de santé et l'éducation.

Si les transferts sociaux en nature sont inclus dans l'indicateur des ressources, cela risque d'avoir une incidence sur l'échelle des équivalences.

- d) Si le décompte du nombre de personnes pauvres dans les groupes pertinents connaissait une modification de l'ordre de 10 % après prise en compte des transferts sociaux en nature, il est hautement conseillé de ne pas ignorer ces transferts dans la mesure de la pauvreté. En revanche, si cet indicateur est très médiocre ou si son incidence sur les profils de pauvreté ne dépasse pas la marge des erreurs d'échantillonnage, il ne devrait pas être inclus dans les mesures de la pauvreté.
- e) Les transferts sociaux en nature peuvent être évalués sur la base du coût équivalent de l'assurance ou de la consommation effective, ou d'un mélange des deux. La valeur totale des transferts et le nombre de bénéficiaires doivent être estimés par rapport aux données administratives indiquant le montant total que ces transferts représentent dans les dépenses publiques.
- f) La valeur des transferts sociaux en nature doit être plafonnée à un maximum significatif. Si les transferts sont inclus dans la mesure des ressources, leur valeur ne devrait jamais dépasser le seuil de pauvreté.
- g) S'il est trop difficile de calculer la valeur des transferts reçus, une solution de rechange consiste à déduire les dépenses de la mesure des ressources. Toutefois, en pareil cas, des individus pauvres qui ont déjà réduit certaines dépenses pourraient au final apparaître comme non pauvres.
- h) Étant donné le caractère inévitablement et foncièrement arbitraire des choix opérés concernant les méthodes d'évaluation et de distribution des transferts sociaux en nature, ces choix doivent être exposés de manière pleinement transparente dans des rapports de qualité périodiquement actualisés. En tout état de cause, les utilisateurs devraient avoir la possibilité d'évaluer les mesures de la pauvreté avec et sans ajustements pour ces transferts.

50. Recommandation 24 :

- a) À défaut du loyer fictif, le revenu résiduel une fois les dépenses effectives de logement prises en compte peut être considéré comme un indicateur de ressources qui reflète la valeur nette du logement.
- b) Il faudrait envisager d'ajouter dans les enquêtes des questions destinées à mesurer les dépenses de logement et la valeur des biens afin de faciliter le calcul du loyer fictif.
- c) Étant donné que le choix de la méthode dépendra des données disponibles et pourra comporter une part d'arbitraire, les choix opérés doivent être exposés de manière pleinement transparente dans des rapports de qualité périodiquement actualisés. En tout état de cause, les utilisateurs devraient avoir la possibilité d'évaluer les mesures de la pauvreté avec et sans ajustements pour loyer fictif.

51. Recommandation 25 : Le patrimoine étant une ressource importante pour déterminer le bien-être, les pays devraient continuer d'expérimenter des méthodes pour mesurer la pauvreté de revenu ainsi que la pauvreté de patrimoine. À ce stade, la méthode bidimensionnelle consistant à calculer un taux de pauvreté distinct fondé sur le patrimoine, en sus de la pauvreté de revenu, paraît le moyen le plus facile pour communiquer les données au public.

52. Recommandation 26 :

- a) Dans l'immédiat, les taux de pauvreté officiels, collectés au niveau des ménages, devraient être systématiquement ventilés selon le sexe et l'âge. Il faut prendre plus spécialement en considération le cycle biologique et les conditions de vie spécifiques des jeunes femmes qui ont des enfants et/ou qui vivent sans compagnon (par exemple, ménages monoparentaux).

- b) Davantage de recherches sont nécessaires pour déterminer comment traiter au mieux le partage des ressources à l'intérieur du ménage de façon à élaborer des indicateurs de pauvreté au niveau des différentes composantes du ménage. Cela est particulièrement important pour la ventilation des estimations de la pauvreté selon le sexe et l'âge. Il faudrait continuer d'inclure à titre expérimental dans les enquêtes des questions visant à déterminer la maîtrise individuelle des ressources et à mesurer le dénuement matériel au niveau de la personne.
- c) Si possible, les taux de pauvreté officiels pour les hommes, les femmes, les enfants ou d'autres sous-groupes sociodémographiques devraient être accompagnés de résultats prenant en compte le partage inégal des ressources. À tout le moins, les services nationaux de statistique devraient mener une analyse de sensibilité pour les profils de pauvreté en comparant l'hypothèse classique d'une mise en commun intégrale des ressources avec un partage partiel et une séparation complète des ressources.
- d) Pour valider les hypothèses relatives à la distribution des revenus au sein du ménage, il faudrait prendre en compte le revenu ainsi que le niveau de vie matériel, dans toute la mesure possible. Les questions sur le partage du revenu personnel et/ou le niveau de vie matériel individuel peuvent être adaptées sans trop de travail supplémentaire à partir de l'EU-SILC.

53. Recommandation 27 : Dans l'optique des ODD, les pays devraient élaborer des indicateurs multidimensionnels de la pauvreté pour compléter les indicateurs monétaires existants. Ces indicateurs devraient être adaptés au contexte national et aux priorités des politiques publiques et faire l'objet d'un suivi au fil du temps.

54. Recommandation 28 :

- a) Les mesures du dénuement doivent être fondées sur une théorie précise et explicite ou une définition normative de la pauvreté afin de garantir la validité de chaque indicateur, c'est-à-dire qu'il mesure bien la pauvreté et non pas une quelconque autre notion apparentée (ou non) comme le bien-être ou le bonheur.
- b) La validité de chaque indicateur devrait être démontrée, autrement dit le degré d'erreur systématique devrait être évalué comme il convient et les indicateurs dont la validité est faible devraient être abandonnés.
- c) La pertinence de chaque indicateur devrait être déterminée, autrement dit le degré d'erreur aléatoire devrait être évalué comme il convient et les indicateurs dont la pertinence est faible devraient être abandonnés.
- d) Un indice de dénuement ou de pauvreté ne devrait être pondéré que si cela contribue à réduire la marge d'erreur, autrement dit si les pondérations améliorent la validité ou la pertinence de l'indice, ou les deux.

55. Recommandation 29 :

- a) Les pays devraient utiliser les ensembles de données disponibles, tels que les enquêtes en grappes à indicateurs multiples (MICS) ou les enquêtes sur les ménages, afin d'élaborer des mesures multidimensionnelles de la pauvreté spécifiques pour les enfants et adaptées à leur cycle biologique, qui prennent en compte les besoins des enfants aux différents stades de leur développement et permettent de repérer les différences entre les enfants au sein du ménage. Ce type de mesure peut être effectué selon des intervalles de trois à cinq ans pour compléter les mesures ventilées réalisées avec une plus grande fréquence au niveau national : on obtiendra ainsi des éclairages plus précis sur la pauvreté des enfants et des adolescents.
- b) Afin de disposer de davantage de données sur la pauvreté des enfants et de mieux exploiter ces informations, les pays devraient collecter des données sur toutes les dimensions essentielles relatives aux droits des enfants, notamment la santé et la nutrition, et mettre au point des indicateurs appropriés en

fonction du cycle biologique pour mesurer la situation de chaque enfant dans le ménage. Les pays devraient envisager des modalités novatrices pour la collecte, le suivi et la publication des données sur la pauvreté des enfants, notamment des moyens d'encourager les enfants à participer au suivi et à l'examen de ces données et des politiques susceptibles d'être élaborées sur cette base.

- c) Conformément aux définitions nationales de la pauvreté monétaire et multidimensionnelle, les pays devraient réviser les outils d'enquête et adopter ceux qui répondent le mieux à leurs besoins pour mesurer ces phénomènes. Les enquêtes sur le budget des ménages et les MICS sont deux outils souples qui peuvent être adaptés en fonction du contexte national sans que cela nuise à la comparabilité internationale. Les MICS offrent la possibilité de recueillir des données sur la base d'une liste plus large d'indicateurs ciblant les enfants qui peuvent servir à mesurer la pauvreté multidimensionnelle chez ceux-ci.
- d) Les données statistiques sont un outil important pour permettre aux responsables des politiques de prendre des décisions en se fondant sur des informations factuelles, aux niveaux national mais aussi régional et international. Il est donc indispensable que ces données soient accessibles à l'ensemble des utilisateurs. Les pays devraient faire en sorte que toutes les données relatives à la pauvreté, y compris les microdonnées, soient rendues publiques et aisément accessibles aux fins des travaux et de la production scientifiques. Cela favoriserait la recherche, la formulation des politiques et les approches innovantes dans ce domaine, éléments déterminants pour élaborer des stratégies de réduction de la pauvreté.

VI. Travaux futurs – Mesurer ce qui compte

56. Les recommandations formulées dans ce Guide portent sur les questions précises relevant du mandat de l'Équipe spéciale des mesures ventilées de la pauvreté. Il est à espérer qu'elles contribueront aussi à améliorer encore les mesures de la pauvreté et à les harmoniser davantage.

57. Les organismes nationaux de statistique mènent leurs activités dans des cadres juridiques assez hétérogènes et les capacités dont ils disposent sont souvent très différentes. Pourtant, les problèmes méthodologiques qu'ils rencontrent sont généralement fort semblables ; il est donc indispensable qu'ils adoptent un modèle d'« apprentissage mutuel » pour pouvoir atteindre de façon efficace et efficiente l'objectif commun consistant à mesurer la pauvreté. Le présent Guide offre un exemple de la collaboration fructueuse qui s'est instaurée entre des partenaires transatlantiques dont les systèmes statistiques sont d'ores et déjà solides, et il témoigne de la dynamique et des progrès à l'œuvre dans les pays d'Europe orientale et d'Asie centrale.

58. Avec la création d'EU-SILC, l'Union européenne a sans doute joué ces deux dernières décennies un rôle de premier plan dans la mise au point de méthodes harmonisées pour la mesure comparative de la pauvreté dans la région. Les lignes directrices d'Eurostat se sont révélées particulièrement utiles pour les pays en transition qui, auparavant, ne pouvaient pas s'appuyer sur des instruments statistiques traditionnels pour mesurer ce phénomène, comme le fait EU-SILC. Mais surtout, les indicateurs statistiques remplissent une fonction déterminante pour la coordination des politiques dans l'Union européenne. En règle générale, on peut dire que ce qui compte pour l'UE doit être mesuré en premier.

59. Le nouveau règlement de la Commission européenne (EC 2019/1700)⁶, qui prendra effet en 2021, aura une incidence importante sur les États membres de l'UE. Il vise à garantir la cohérence dans la collecte des données sur le revenu et les conditions de vie ainsi que la population active, la santé, l'éducation et la formation, l'utilisation des technologies de l'information et de la communication, l'utilisation du temps, et dans la

⁶ <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/1700/oj>.

décomposition des données. Il s'agit aussi d'améliorer la qualité et l'actualité des données, de renforcer la dimension régionale et d'accroître la réactivité des politiques publiques pour répondre aux nouveaux besoins. De telles priorités et la modernisation en cours des modes de collecte des données (notamment l'emploi élargi des registres et des communications en ligne) sont des défis d'importance pour les travaux futurs sur la mesure de la pauvreté dans l'ensemble de la région.

60. Les relations de travail solides entre statisticiens qui s'attachent ensemble à mesurer la pauvreté doivent être constamment raffermies au moyen d'ateliers, de conférences, de visites d'étude et de projets de recherche collaborative impliquant des partenaires à travers l'ensemble de la région. Il reste encore beaucoup à faire. Le présent chapitre donne un aperçu de certaines de ces priorités immédiates.

A. Problèmes en suspens concernant la mesure des ressources

61. Ce Guide a fourni certains exemples montrant comment les transferts sociaux en nature et le coût du logement et les actifs immobiliers sont comptabilisés dans la pratique. La question de la méthode adéquate pour inclure le patrimoine financier net et les ressources non monétaires dans la mesure de la pauvreté monétaire demeure toutefois un important domaine de recherche. Cela vaut spécialement pour les comparaisons entre pays lorsque les volumes de transferts non monétaires diffèrent beaucoup ou que la proportion de propriétaires n'est pas la même. Les méthodes utilisées pour mesurer de telles ressources influent de manière déterminante sur les comparaisons.

62. Il importe de souligner que même l'absence d'ajustements appropriés revient à supposer, à tort, que la valeur de telles ressources est égale à zéro, hypothèse qui est manifestement infirmée. Par exemple, dans les pays à revenu élevé de l'Union européenne, les transferts sociaux en nature pour l'éducation représentent entre 5 % et 11 % du revenu disponible brut ajusté. D'après les estimations, les transferts non monétaires dans le domaine de la santé représentaient entre 3 % et 13 % (Eurostat 2019) tandis que le logement représentait entre 14 % et 25 % du revenu disponible net ajusté dans les pays de l'OCDE (OCDE 2014). Pris ensemble, ces éléments représenteront facilement plus d'un tiers du revenu total. Ces ressources revêtiront donc une importance croissante pour les pays en transition où le revenu augmente et qui se caractérisent aussi par l'augmentation des valeurs agrégées pour les transferts sociaux en nature, les actifs immobiliers ou d'autres formes de patrimoine.

63. Tout ajustement concernant des ressources pour lesquelles on dispose seulement, au mieux, d'agrégats nécessitera inévitablement de formuler des hypothèses pour déterminer leur distribution. Actuellement, il n'existe pas de consensus quant aux méthodes à utiliser pour imputer le revenu locatif fictif ou la valeur des services publics. Même parmi les pays de l'Union européenne qui ont des capacités importantes, un tel consensus apparaît encore très lointain (Törmälehto et Sauli, 2017). De même, on ignore s'il ne serait pas plus approprié de prendre plutôt en compte les dépenses consacrées au logement ou aux services de santé et d'éducation, qui se prêtent à l'observation empirique. Quoi qu'il en soit, il pourrait y avoir de bonnes raisons d'imposer un plafonnement de la valeur des ressources qui seront prises en compte pour mesurer la pauvreté, faute de quoi on se heurterait à un problème conceptuel, à savoir que des individus riches, eu égard à leurs ressources estimées, peuvent en réalité être incapables de satisfaire les besoins quotidiens qui nécessitent de l'argent.

64. Dans la plupart des pays développés, la mesure de la pauvreté fondée sur le revenu a progressivement remplacé, ou au moins complété, la mesure fondée sur la consommation. Cette évolution traduit en partie le rôle actif joué par les pouvoirs publics dans la redistribution par le biais de l'impôt et des transferts. La prospérité croissante a entraîné des inégalités de richesse qui peuvent jouer un rôle de plus en plus important aussi pour évaluer les mesures de la pauvreté relative. Le présent Guide a fourni seulement les premiers exemples empiriques. Davantage de pays étudieront sans doute la possibilité d'une mesure des ressources fondée sur le patrimoine.

65. Les différentes méthodes appliquées pour mesurer les ressources ont des incidences qui demanderaient à être évaluées de façon systématique au moyen de données empiriques. Mais au lieu que chaque pays effectue ce travail isolément, il serait indispensable que les différents résultats obtenus et les différentes méthodes utilisées fassent l'objet d'évaluations comparatives de façon à permettre l'élaboration de lignes directrices qui pourraient ensuite aider les pays à adopter une méthode commune.

B. Problèmes en suspens concernant la mesure des besoins

66. Comme pour la mesure des ressources, certains points n'ont pas été résolus en ce qui concerne l'évaluation des besoins. Cela est flagrant s'agissant de la corrélation entre le coût de la vie et les caractéristiques du ménage, telles que le nombre d'adultes, d'enfants ou de personnes ayant des besoins particuliers en raison du grand âge, des soins nécessaires ou d'un handicap. À court terme, il sera souhaitable de fournir des orientations sur une échelle d'équivalence de type classique pour la région d'Europe orientale et d'Asie centrale. Les dépenses implicites relatives aux enfants prises en compte dans cette échelle devraient être comparées avec les estimations empiriques concernant la demande des consommateurs, les besoins subjectifs de revenu ou la privation matérielle ainsi qu'avec les échelles traditionnelles utilisées pour les prestations sociales.

67. Dans les sociétés vieillissantes, l'évaluation empirique des besoins de prise en charge ne peut se limiter aux enfants seulement mais doit inclure les coûts liés aux dépenses de santé, aux soins de longue durée et au handicap. Ces travaux ne pourront être menés à bien sans une coopération étroite entre les bureaux centraux de statistique et les organismes qui ont une connaissance pratique des groupes cibles ou qui sont chargés de leur protection sociale.

68. Les problèmes soulevés par l'évaluation des besoins sont également inhérents à la définition même des mesures multidimensionnelles de la pauvreté. Les estimations obtenues à partir de l'IPM mondial pour la région montrent une incidence extrêmement faible et n'auraient guère d'utilité dans la pratique. À la place, les éléments des différents IPM nationaux existants doivent être comparés et éventuellement harmonisés pour permettre d'obtenir des estimations comparables. De même, il est nécessaire de clarifier la définition d'un indice de pauvreté multidimensionnelle spécifique pour les enfants. À cet égard, une coordination accrue entre les parties prenantes nationales dans la région, Oxford Poverty and Human Development Initiative et le PNUD, d'une part, et l'UNICEF d'autre part, paraît essentielle.

C. Microsimulation et incidence des transferts

69. Au cours des dernières décennies, la microsimulation est devenue un puissant instrument pour étudier les mécanismes de redistribution à l'œuvre dans les régimes de protection sociale modernes. Cet outil ouvre de nouvelles possibilités tant pour la conception des politiques sociales que pour la production de statistiques.

70. Dans l'Union européenne, EUROMOD est maintenant un outil largement utilisé par les universitaires et les décideurs pour évaluer ou lancer des réformes des politiques. Cet outil combine des réglementations ainsi que des ensembles de microdonnées qui sont communément utilisés pour mesurer la pauvreté. Grâce à la simulation, il devient possible d'anticiper l'effet qu'aurait « du jour au lendemain » une augmentation des retraites ou des prestations pour enfant à charge ou une modification des droits, par exemple. Ces simulations permettent aussi d'anticiper l'effet macroéconomique de nouveaux instruments de politique sociale ou de réformes des retraites. EUROMOD peut également être utile pour rechercher dans quelle mesure des évolutions antérieures sont imputables à une intervention effective des pouvoirs publics et non au cycle économique ou à des événements aléatoires.

71. De plus, l'accessibilité croissante des données administratives et leur utilisation dans les instituts de statistique permettent de nouvelles synergies entre les techniques de microsimulation et les sources de données fiscales. L'utilisation des déclarations de revenus comme référence pour les produits de la microsimulation, de pair avec les données

d'échantillonnage (comme dans le modèle de microsimulation de l'Université de Sienna), permet dans certains cas d'éviter les problèmes qui pourraient résulter de l'emploi exclusif d'un modèle de microsimulation, principalement en raison d'une sous-estimation dans les données d'enquête, ou ceux liés aux données fiscales, qui pourraient être faussées du fait d'une couverture incomplète ou de l'évasion ou de la fraude fiscales.

72. Pour que de telles études soient utiles, il est souhaitable qu'une collaboration étroite s'instaure entre ceux qui mettent au point le mécanisme de simulation et les producteurs de microdonnées. De nombreux aspects techniques entrent aussi en jeu, comme le degré d'agrégation ou encore l'imputation d'éléments du revenu qui n'ont pas fait l'objet d'observations. D'autre part, les techniques de microsimulation peuvent aider à améliorer constamment la base de données empiriques, par exemple si les données qui sont collectées uniquement au niveau des montants bruts doivent être converties en valeurs nettes ou vice versa (lorsque l'enquête ne fournit des informations que sur les revenus nets).

D. Enquêtes ciblant les populations difficiles à atteindre

73. L'objectif étant l'élimination de la pauvreté sous toutes ses formes, il sera probablement plus difficile d'observer à l'avenir le phénomène au moyen des méthodes traditionnelles. Bien souvent, les poches de pauvreté qui subsistent sont particulièrement malaisées à atteindre. Il faudra donc prêter une attention accrue à la nécessité de faire en sorte que la mesure de la pauvreté ne laisse pas de côté les groupes de population les plus à risque.

74. Les enquêtes classiques sur les ménages ne sont généralement pas conçues pour rendre compte des populations restreintes ou difficiles à atteindre. Il pourra être utile d'accroître et d'optimiser la taille de l'échantillon et de prendre aussi des mesures pour permettre une meilleure accessibilité (par exemple en dispensant une formation appropriée au personnel chargé des entretiens, en faisant participer les groupes cibles, en traduisant les documents). Une telle approche ne donnera peut-être pas de résultats pour tous les groupes de population, en particulier si les mesures de la pauvreté ne paraissent pas appropriées, par exemple lorsque le mode de subsistance normal implique une activité irrégulière ou clandestine, comme le travail à la journée, la mendicité ou la contrebande, ou lorsque la consommation et le revenu ont moins d'importance, comme c'est le cas pour les personnes vivant en institution.

75. Des enquêtes ciblées pourront permettre de pallier les contraintes liées aux enquêtes classiques sur les ménages en adoptant des techniques spécifiques pour étudier les conditions de vie des populations difficiles à atteindre, comme les personnes sans domicile ou les Roms. La collecte de telles données pourra compléter les mesures traditionnelles de la pauvreté. Une coordination plus étroite et un échange accru de données d'expérience entre les organisations concernées paraissent déterminants pour une meilleure utilisation de ces enquêtes ciblées.

76. Il vaut la peine de mentionner les enquêtes en grappes à indicateurs multiples (MICS), qu'un nombre croissant de pays réalisent avec l'appui de l'UNICEF. Beaucoup de ces pays ont choisi d'effectuer des sondages spéciaux parmi la population rom. De même, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) a mis au point une méthode d'échantillonnage pour les Roms et d'autres groupes vulnérables. Ces deux démarches vont au-delà d'une mesure traditionnelle de la pauvreté en termes monétaires. Il est important de mieux les coordonner avec les activités visant à obtenir des estimations de la pauvreté pour l'ensemble de la population, de manière à garantir la comparabilité. Cette coordination implique l'utilisation de modules de questionnaire communs et de méthodes d'échantillonnage communes.

E. Utilisation des registres

77. La plupart des États membres de l'Union européenne font d'ores et déjà appel de façon accrue aux données administratives à des fins statistiques, soucieux avant tout de

réduire les coûts liés à la collecte des données, de limiter la charge de travail pour les répondants et de réutiliser les informations existantes.

78. Toutefois l'utilisation des données administratives nécessite des investissements au départ, notamment pour mettre en place des cadres juridiques et techniques. Elle a aussi des incidences importantes sur tous les aspects ayant trait à la qualité, tels que les lacunes dans les séries, l'actualité, la comparabilité et la confidentialité.

79. Les sources administratives comprennent les registres de la population, les registres fiscaux, les données relatives à la sécurité sociale et les registres de la santé et de l'éducation. Même si la plupart des pays utilisent l'une ou plusieurs de ces sources, la prise en compte de l'information administrative dans la mesure de la pauvreté varie d'un pays à l'autre et selon le domaine statistique. En particulier, certains pays ont choisi de construire leur échantillon selon le modèle du répondant unique, dans lequel seulement une personne est interrogée par ménage et l'information concernant les autres membres du ménage est tirée exclusivement des registres. Ce modèle, qui diffère à bien des égards de la méthode traditionnelle, aura une incidence sur les résultats.

80. En outre, dans certains cas, les registres ne renseignent pas suffisamment sur les personnes pauvres et il est donc nécessaire de compléter ces informations avec des données d'enquête. Compte tenu des incidences possibles sur les résultats, il est très urgent d'échanger plus systématiquement sur l'expérience acquise concernant l'emploi des registres pour mesurer la pauvreté, de façon à utiliser efficacement les informations et les méthodes disponibles mais aussi à pouvoir améliorer la comparabilité.

F. Lien avec les agrégats macroéconomiques

81. La pauvreté monétaire est mesurée sur la base du revenu ou de la consommation. Dans ce Guide, la nécessité de prendre en compte les agrégats a été examinée plus particulièrement en ce qui concerne les transferts sociaux en nature et la valeur locative. Il se trouve que les agrégats et, de surcroît, les taux de croissance ne sont pas rigoureusement comparables entre les microdonnées et les macrodonnées, ces dernières renvoyant en particulier au Système de comptabilité nationale de l'ONU. On notera toutefois que les définitions qu'il propose sont suivies de façon variable selon les pays et font souvent l'objet de révisions.

82. Les utilisateurs en quête de données fiables pour la formulation des politiques s'attendraient à ce que les producteurs de statistiques aient effectué un rapprochement ou fourni des explications lorsque des écarts sont observés. La nécessité de rapprocher les données issues de l'enquête sur les ménages et les comptes nationaux a été mise en évidence dans les travaux des organismes de statistique nationaux et internationaux (voir par exemple Fesseau, Wolff et Mattonetti, 2013, et Mattonetti, 2013, sur les travaux d'un groupe d'experts OCDE-Eurostat). Un récent document de travail d'Eurostat portait expressément sur le rapprochement entre EU-SILC et les comptes nationaux (Törmälehto, 2019).

83. Les écarts qui sont observés de façon empirique peuvent modifier assez radicalement les profils de pauvreté. Ainsi, Rosstat (2017) a estimé que dans son enquête sur les revenus en 2012, environ 30 % des agrégats macroéconomiques correspondants étaient absents. Par suite, Rosstat a effectué une calibration spéciale pour ajuster la distribution des revenus et obtenir une plus grande cohérence. Cette opération a réduit approximativement de moitié l'écart avec les agrégats macroéconomiques mais a aussi ramené l'estimation du taux de pauvreté de 15,8 % à 12,4 %. Pour les pays de l'OCDE, des écarts de l'ordre de 80 % à 120 % par rapport aux données correspondantes des comptes nationaux sont considérés comme une cohérence relativement bonne, compte tenu des différences dans les définitions et d'autres sources d'erreur de part et d'autre. Pour certaines composantes du revenu et dans certains pays, toutefois, l'écart dépasse de très loin celui signalé par la Fédération de Russie.

84. Il est de plus en plus difficile d'obtenir des données de qualité à partir des enquêtes sur les ménages, en raison de la baisse des taux de réponse mais aussi des préoccupations

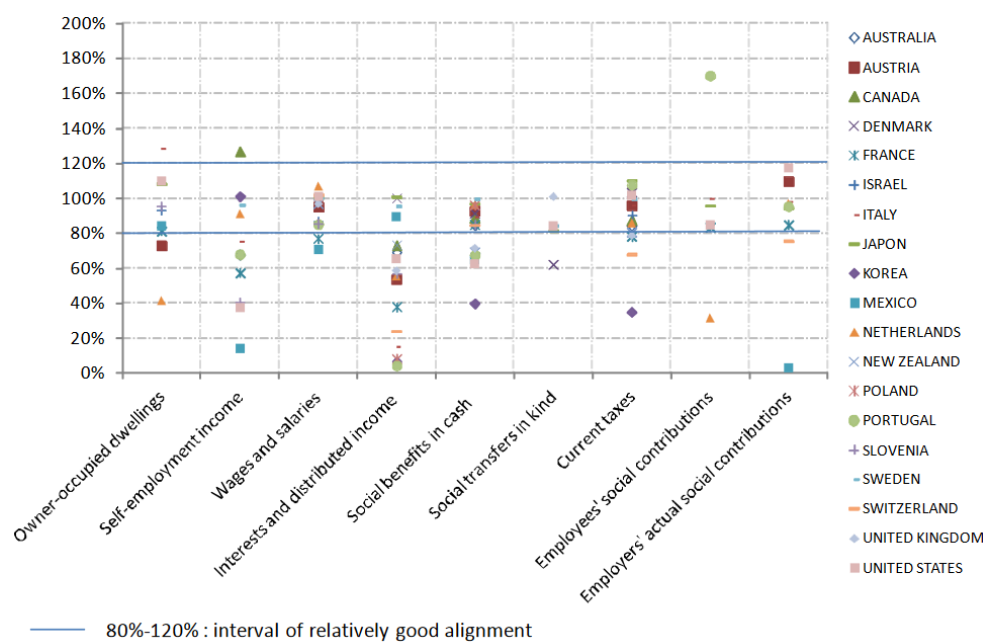
concernant l'exactitude des réponses. Une méthode pour évaluer la qualité des réponses consiste à comparer les données agrégées issues des enquêtes avec les données administratives de référence, comme les agrégats des comptes nationaux. En outre, certains organismes nationaux de statistique ajustent les données d'enquête pour qu'elles cadrent plus étroitement avec ces données administratives.

85. Ces comparaisons et ajustements ont leur utilité mais ils devraient être effectués avec prudence compte tenu du fait que le revenu n'est pas appréhendé de la même façon dans les enquêtes et dans les documents administratifs. Par exemple, aux États-Unis, les enquêtes mesurent « le revenu monétaire », qui est l'argent dont disposent régulièrement les ménages, tandis que les comptes nationaux mesurent « le revenu personnel », qui est la valeur agrégée de la rémunération, y compris les prestations en espèces et autres qu'en espèces. Les registres administratifs des dépenses relatives aux transferts sociaux en nature peuvent inclure de nombreux coûts administratifs qui ne devraient pas être imputés aux ménages individuels. De surcroît, la population sondée ne correspond pas toujours aux univers des registres administratifs. La plupart des enquêtes incluent seulement les ménages dans la base de sondage alors que les données administratives portent sur un univers plus large.

86. Les travaux futurs devraient examiner les meilleures pratiques suivies par les organismes nationaux de statistique en ce qui concerne l'utilisation des agrégats macroéconomiques pour évaluer et/ou ajuster les estimations découlant des enquêtes sur les ménages. De plus, l'analyse des inégalités serait facilitée par l'utilisation de données intégrées qui permettent d'évaluer conjointement la distribution des revenus, de la consommation et de la richesse des ménages (Stiglitz *et al*, 2018b).

Figure 1

Écart entre les agrégats des comptes nationaux et les microdonnées sur le revenu



Source : Fesseau *et al*, 2013 : 21.

G. Dynamique de la pauvreté et de l'exclusion (données de panel)

87. Pour cerner, aux fins de l'élaboration des politiques publiques, les facteurs qui mènent à la pauvreté et permettent d'en sortir, il importe de déterminer comment évolue au fil du temps la situation des individus. En l'absence de données longitudinales, il est pratiquement impossible de distinguer entre ces deux parcours opposés que sont la pauvreté permanente et une totale fluidité de la pauvreté. Par exemple, un taux de pauvreté de 16 % pourrait parfaitement s'appliquer à une population dans laquelle la même fraction d'un

sixième des individus reste de façon permanente sous le seuil de pauvreté ou à une population dont chacun des membres vit une année sur six dans la pauvreté.

88. Seules les données de panel permettent de déterminer quel est le degré de mobilité au sein de la population pauvre. Les données longitudinales disponibles ont montré que même lorsque les taux de pauvreté ne changent pas, il peut y avoir une rotation importante (Till et Eiffe, 2010). Cela entraîne deux conséquences. Premièrement, l'hypothèse selon laquelle tous les pauvres demeurent de façon durable dans la même situation défavorisée peut être rejetée. Deuxièmement, le nombre de personnes qui connaissent la pauvreté est en fait plus important que ne l'indiquent les données transversales. Le passage d'un état à l'autre montre que parfois cette transition conduit à un stade qui n'est pas très éloigné du seuil de pauvreté. L'étude longitudinale du phénomène offre donc la possibilité de distinguer les individus qui se trouvent dans une situation de pauvreté persistante, transitoire ou fluctuante des individus qui, selon toute probabilité, ne deviendront jamais pauvres. Les données longitudinales disponibles demeurent sous-utilisées (Eiffe et Till, 2014), ce qui montre bien la nécessité de renforcer les capacités des organismes de statistique ainsi que d'améliorer l'accès aux microdonnées longitudinales pour les chercheurs.

89. Un certain nombre d'enquêtes par panel sont effectuées dans la région, principalement dans un cadre universitaire. Ces travaux ont permis d'accumuler une expérience considérable sur les plans de la méthodologie et de la recherche, dont les statistiques officielles devraient davantage tenir compte. Ainsi, la Panel Survey of Income Dynamics, lancée en 1968 par l'Université du Michigan aux États-Unis, est probablement l'enquête la plus ancienne utilisée pour étudier la dynamique de la pauvreté (Bane et Ellwood, 1983). En 1983, le US Census Bureau (Bureau fédéral du recensement) a décidé de lancer sa propre enquête sur le revenu et la participation aux programmes (Survey on Income and Programme Participation – SIPP) pour pouvoir mieux prendre en compte la dynamique de la pauvreté dans ses mesures officielles du phénomène (Mahanty, 2019).

90. Depuis les années 1980, les enquêtes par panel ont été largement utilisées pour mesurer la pauvreté en Europe, notamment le Panel socioéconomique allemand (GSOEP) conduit par l'Institut allemand de recherche économique (DIW), et la British Household Panel Study (BHPS) ou l'enquête qui lui a succédé « Understanding Society Survey » (Comprendre la société), dirigée par l'Université d'Essex (Ferragina *et al*, 2013). En Russie, l'enquête longitudinale de suivi (RLMS) a démarré en 1994. Lorsque de telles enquêtes universitaires existent en parallèle avec les travaux officiels, il est essentiel d'évaluer la cohérence de leurs résultats par rapport aux mesures de la pauvreté publiées par les services de statistique afin qu'elles restent crédibles pour les utilisateurs.

91. La mesure de la pauvreté au moyen de données de panel soulève des problèmes méthodologiques particuliers, tels que l'attrition des effectifs du panel ou la perte de représentativité due aux migrations survenues après la mise en place du panel (Division de statistique de l'ONU, 2005). Par exemple, dans le cas de la RLMS, seul 29 % de l'échantillon initial faisait l'objet d'un suivi au bout de vingt ans (Kozyreva *et al*, 2016). Il est donc extrêmement important de déterminer soigneusement si l'objectif est de mesurer l'ampleur de la pauvreté ou d'appréhender la dynamique du phénomène.

92. Pendant les années 1990, le Panel communautaire des ménages (PCM) mis en place par la Communauté européenne a fourni une source de données véritablement comparatives pour les statistiques de la pauvreté dans l'Union européenne (Fourage et Layte, 2005). Cette enquête a pris fin au bout de sept ans, en partie parce que le processus politique de l'Union européenne nécessitait de disposer d'indicateurs transversaux de la pauvreté qui soient plus fiables et qui devraient aussi s'ancrer solidement dans le système officiel de statistique. Conçu selon un schéma rotatif, EU-SILC repose donc sur un échantillon transversal beaucoup plus large que le PCM mais la durée du panel est relativement courte et chaque échantillon est de petite taille. Les travaux de recherche portent par exemple sur la pauvreté persistante (Weber, 2019) et les processus de transition (Vaalavuo, 2015, Guggisberg *et al*, 2019).

H. Confidentialité et accès aux microdonnées

93. Les dispositions prises par les organismes nationaux de statistique pour empêcher des entités extérieures d'identifier des individus ou des entreprises dans les statistiques qu'ils publient sont désignées sous le nom de méthodes de non-divulgaration, ou de restriction ou de limitation de la divulgation. Ces méthodes ont évolué avec le temps mais les procédures traditionnelles ne peuvent pas complètement protéger contre les menaces posées par les technologies actuelles. La puissance des outils informatiques, les avancées en mathématiques et l'accès facile à de grandes bases de données publiques compromettent fortement le caractère confidentiel des données. Ces moyens ont permis à des utilisateurs sophistiqués de rechercher des points de données communs entre bases de données en utilisant seulement les statistiques publiées. Si on les laisse faire, les utilisateurs en question pourraient être capables de rassembler ces fils communs pour identifier les individus ou les entreprises qui se cachent derrière les statistiques. Ce processus de réidentification est devenu une menace plus réelle avec les technologies actuelles.

94. Aux fins du recensement de 2020, le Bureau fédéral du recensement aux États-Unis a opté pour un nouveau système de protection du caractère confidentiel des données très pointu et beaucoup plus puissant, qui fait appel à un processus mathématique rigoureux pour protéger l'identité des répondants et les informations qu'ils fournissent. Ce nouvel outil repose sur la notion de « confidentialité différentielle » utilisée dans les milieux scientifiques et universitaires. On parle aussi de « confidentialité formelle » parce qu'elle offre des garanties mathématiques démontrables, analogues à celles fournies par la cryptographie moderne, concernant les modalités de protection des données qui peuvent être vérifiées séparément sans nuire à l'architecture de protection sous-jacente.

95. La « confidentialité différentielle » repose sur le principe de la cryptographie selon lequel un attaquant ne devrait pas être en mesure d'en apprendre plus sur une personne à partir des statistiques publiées en utilisant les données fournies par cette source qu'à partir des statistiques qui n'ont pas utilisé ces données. Après avoir compilé les données, le Bureau du recensement appliquera des algorithmes soigneusement construits pour modifier les statistiques de façon à protéger les individus tout en continuant à produire des résultats exacts. Partant de l'hypothèse que les données de tout un chacun sont vulnérables, cette méthode offre la même protection solide et très pointue pour tous les dossiers enregistrés dans la base de données.

96. Les travaux futurs devraient examiner les meilleures pratiques en matière de techniques de protection contre la divulgation, afin d'aider les organismes nationaux de statistique à concilier les exigences contradictoires de l'accessibilité des données, de la transparence et de la protection de la vie privée.

I. Rapports de qualité comparatifs

97. Ce Guide a mis en lumière la nécessité d'évaluer périodiquement la qualité des mesures de la pauvreté et d'indiquer aux utilisateurs tout écart éventuel par rapport aux normes internationales classiques. Il aide également les producteurs de statistiques à documenter leurs travaux et à améliorer constamment la qualité des données. Faire une synthèse des rapports de qualité des différents pays permettrait de disposer d'une base considérable de pratiques méthodologiques, ce qui favoriserait aussi l'apprentissage mutuel et la cohérence à long terme dans la production des données, ainsi qu'une meilleure comparabilité. Les organismes internationaux peuvent jouer un rôle important pour rendre ce processus possible. La CEE, Eurostat et CEI-STAT remplissent d'ores et déjà des fonctions essentielles en facilitant la coordination des méthodes ainsi que des indicateurs statistiques.