

Préambule

n°21

a&t
ACTUALITÉ & TENDANCES

BULLETIN ÉCONOMIQUE
DE LA CHAMBRE DE COMMERCE



**Mesurer la pauvreté,
un défi historique**



5.

Petite histoire de la mesure
de la pauvreté

11.

Construction
d'une vision européenne

25.

Profusion de mesures alternatives
à travers le monde

44.

Mesurer la pauvreté
en sept façons



Bulletin économique
de la Chambre de Commerce

Préambule à l'A&T n°21 :

Des outils de mesure pour en finir avec la pauvreté

« **M**esurer la pauvreté, un défi historique » est un complément et un préambule à la publication « *Des outils de mesure pour en finir avec la pauvreté* ».

À la fois récit historique et benchmark international, ce préambule résume les questionnements successifs liés à la mesure de la pauvreté, décrypte la vision européenne de l'exclusion sociale et présente un panorama des nombreux outils de mesures utilisés de par le monde. Il pose ainsi les fondements aux trois grands axes de la publication « *Des outils de mesure pour en finir avec la pauvreté* » : l'analyse de l'exclusion sociale au Luxembourg, les pistes d'évolution de sa mesure et le renouveau des politiques de réduction de la pauvreté.

La définition d'un phénomène par nature suggestif passera, outre les considérations sociologiques, par la volonté d'en estimer l'ampleur, la gravité et l'évolution dans le temps, ce qu'ont réalisé les premiers chercheurs empiriques sur la question. Il n'existe cependant toujours pas de définition de la pauvreté au niveau international, contrairement à ce qui a été décidé pour le chômage par exemple. En conséquence, adopter une définition et des mesures de la pauvreté adaptées au Luxembourg demande d'inventorier les différentes approches utilisées dans le monde et d'explicitier les indicateurs et programmes européens, dans lesquels doivent s'inscrire la vision et les politiques luxembourgeoises.

Au final, cette publication fait sienne la définition européenne de l'exclusion sociale et identifie sept grandes approches de la mesure de la pauvreté, plus complémentaires qu'opposées, et qui sont ensemble potentiellement capables d'évaluer la pauvreté au Luxembourg et son évolution dans toute sa multidimensionnalité.

Sommaire

I. PETITE HISTOIRE DE LA MESURE DE LA PAUVRETÉ	5
a) La pauvreté, une réalité en quête de définition	5
b) Des premières enquêtes naît le seuil de pauvreté	6
c) Au fil du temps, la pauvreté devient relative et change de dimensions	8
d) D'avoir à pouvoir, quand les capacités expliquent la pauvreté	10
II. CONSTRUCTION D'UNE VISION EUROPÉENNE	11
a) La pauvreté, un vrai sujet européen	12
b) En 2000 vient l'heure des objectifs et d'une mesure « officielle »	15
c) Un nouvel indicateur pour la stratégie Europe 2020 : le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale	19
d) Aider le rattrapage des territoires pauvres de l'Europe et du monde	23
III. PROFUSION DE MESURES ALTERNATIVES À TRAVERS LE MONDE	25
a) Le choix d'une mesure monétaire absolue en Amérique du Nord	26
b) Le standard de vie acceptable italien	29
c) En Irlande, la pauvreté est vérifiée	32
d) L'ancrage de la pauvreté dans le temps au Royaume-Uni	33
e) La Colombie et le Mexique, précurseurs du multidimensionnel Poverty index	34
f) Prise en compte du temps long et du patrimoine au Danemark	38
g) Neutralisation du coût du logement en Nouvelle-Zélande	39
h) Quels indicateurs à l'échelle du monde ?	39
IV. MESURER LA PAUVRETÉ EN SEPT FAÇONS	44

Petite histoire de la mesure de la pauvreté



I. Petite histoire de la mesure de la pauvreté

a) La pauvreté, une réalité en quête de définition

La pauvreté se voit, se reconnaît et surtout, pour ceux qui doivent l'affronter, elle se subit. Elle existe depuis l'Antiquité, au moins, et pourtant, les débats sur sa définition ne cessent de se renouveler. En effet, la réalité qu'est la pauvreté est la résultante de facteurs variés, imbriqués entre eux, qui en font un phénomène complexe pouvant se caractériser par de nombreux critères.¹

Dans sa forme la plus simple, la notion de pauvreté se rapporte à l'incapacité de répondre à ses besoins élémentaires : se nourrir, se vêtir, se loger, se soigner. Ces besoins se rapprochent à la satisfaction des « désirs naturels et nécessaires » tels que décrits par Épicure, c'est-à-dire ceux qui sont indispensables à la survie comme manger, boire, se protéger du froid ou des intempéries.

À cette définition basée sur le seul critère de la subsistance vient s'ajouter la notion de décence. Pour le sociologue Jean Labbens² : « Il ne s'agit jamais de subsister purement et simplement, mais de subsister décentement. La décence est affaire sociale. » Or, la décence recoupe deux notions, celle « du respect des convenances »³ et celle « de dignité dans l'expression, les manières ». Dès lors, serait pauvre celui qui ne peut avoir les moyens de sa subsistance, ou qui ne peut atteindre un niveau de vie qui respecte les convenances et soit digne au regard de la société dans laquelle il vit.

La perception de la pauvreté diffère d'une société à l'autre

La perception de la pauvreté diffère d'une société à l'autre et évolue dans le temps. Qui serait pauvre dans un certain contexte ne le serait pas dans un autre selon les pratiques usuelles de l'époque et du pays. Peut être considéré comme pauvre aujourd'hui un Luxembourgeois n'ayant pas la capacité à se procurer un smartphone, objet qui pourtant n'existait pas vingt ans plus tôt. La notion de pauvreté s'enrichit au fil du progrès humain, recouvrant de nouvelles dimensions. Dès le XIX^{ème} siècle, le théologien et philosophe dominicain Maître Eckhart distinguait dans son sermon *Beati pauperes spiritu* la pauvreté du savoir, celle du vouloir et celle de l'avoir. Ces différentes dimensions sont le plus souvent interdépendantes. La faiblesse des revenus de ses parents peut empêcher un enfant d'avoir accès à des cours de soutien scolaire et donc au savoir, en cas de panne de l'ascenseur social.

La vision de la pauvreté a évolué entre l'Antiquité et le Moyen-Âge, l'époque Moderne et notre ère post-industrielle. Toutefois, durant chaque période, le pauvre évoque à la fois la vertu et la culpabilité. Il provoque une certaine volonté de le sortir de cette pauvreté et dans le même temps sa stigmatisation. Selon les représentations, il est l'exclu, mendiant ou vagabond, ou alors le membre d'une des familles modestes ou miséreuses qui forment l'essentiel de la population laborieuse. La pauvreté dépend tantôt principalement du revenu ou du patrimoine, d'un travail pauvre ou de l'absence de travail, d'accéder à l'éducation ou à des soins de santé. Au cours du XIX^{ème} siècle, les écrivains Victor Hugo, Émile Zola et tant d'autres, dépeignent une société réaliste où le prolétariat tient une place prépondérante. Ils ont pu participer à la compréhension de ce fléau et au consensus en faveur de son éradication. Depuis, à la faveur du développement économique, une pauvreté intégrée, c'est-à-dire correspondant à la situation sociale d'une grande partie de la population, a pu devenir marginale ou « disqualifiant »⁴ dans les pays occidentaux.

Il faut attendre la seconde révolution industrielle pour que soient menées les premières enquêtes sur les classes populaires et qu'ainsi la mesure empirique et la définition de la pauvreté s'articulent ensemble dans le but d'analyser en profondeur ce phénomène. Il en résulte une connaissance bien plus précise des tenants et aboutissants de la pauvreté, mais aussi l'introduction d'approches diverses qui s'affrontent encore aujourd'hui.

1 MBONDA Ernest-Marie, « La pauvreté comme violation des droits humains : vers un droit à la non-pauvreté », *Revue internationale des sciences sociales* 2004/2 (n°180), p. 309-321.

2 LABBENS Jean, *Sociologie de la pauvreté*, 1978.

3 <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais>.

4 PAUGAM Serge, *Les formes élémentaires de la pauvreté*, 2005.

b) Des premières enquêtes naît le seuil de pauvreté

L'étude des classes populaires apparaît au Royaume-Uni à la fin du XIX^{ème} siècle sous l'action de réformateurs sociaux, et ce dans un but philanthropique.⁵ Charles Booth est en 1880 le premier à entreprendre une vaste enquête sur la pauvreté londonienne qui deviendra au fil de 17 années de recensement le travail fondateur de la mesure et de l'analyse de la pauvreté, de sa nature et de ses causes. Son étude, qui concerne 4 millions de londoniens, se base sur les données collectées par les administrations et sur une enquête de terrain. Dans son ouvrage *Life and Labour of the People* publié en 1889⁶, il définit les pauvres ainsi :

“The poor are those whose means may be sufficient, but are barely sufficient, for decent independent life; the «very poor» those whose means are insufficient for this according to the usual standard of life in this country.”

Les pauvres seraient alors ceux qui ne peuvent avoir accès à certains «*substance needs*»: nourriture, vêtements, abri et charbon⁷. L'approche de Booth porte de fait sur les conditions de vie des pauvres. Il en déduit un seuil de pauvreté (*line of poverty*) qui détermine qui est pauvre et qui ne l'est pas, et décèle ainsi des poches de pauvreté au sein des quartiers londoniens, poches qu'il met en avant à travers un important travail de cartographie. Charles Booth est lui-même surpris par les résultats de son enquête, qui vont à l'encontre de sa vision initiale en estimant que 35% des londoniens vivent en-dessous de seuil de pauvreté et que «la boisson, la paresse et l'imprévoyance étaient plutôt les symptômes que les causes de la condition des pauvres»⁸. Les véritables germes de la pauvreté seraient pour Booth la précarité de leurs emplois, les salaires insuffisants et l'insalubrité des logements.

**substance
needs: nourriture,
vêtements, abri et
charbon**

Un second industriel et réformateur social britannique, Benjamin Seebohm Rowntree, s'inspire du «prototype de l'enquête sociale moderne menée par Charles Booth»⁹ afin d'étudier les conditions de vie des classes laborieuses résidant dans la ville de York. Il publie les résultats de ses investigations dans l'ouvrage «*Poverty, A Study of Town Life*» en 1901 avant de poursuivre ses travaux sur le sujet durant une quarantaine d'années. Il observera ainsi l'évolution des causes de la pauvreté, due à la faiblesse des salaires au début du siècle puis au chômage durant la grande dépression.

Le principal apport de Rowntree est le concept de pauvreté absolue, qu'il évalue méthodiquement à partir des dépenses incompressibles essentielles pour subvenir à ses besoins. Pour ce faire, il calcule, après consultation de nutritionnistes, les ressources caloriques et nutritionnelles nécessaires à ce qu'un individu ne tombe pas malade ou ne perde pas de poids. Il sonde ensuite le prix de la nourriture à York afin d'estimer le coût requis, au meilleur marché, pour se procurer cette alimentation minimum. Par cette méthode, adoptée pour la nourriture mais aussi le logement, les vêtements, la santé et quelques autres biens de base, il obtient son seuil monétaire de pauvreté absolue, en-dessous duquel les membres d'une famille souffrent de pauvreté primaire, c'est-à-dire qu'ils ne disposent pas d'un revenu suffisant pour garantir le maintien de leur efficacité physique.

5 CARRÉ Jacques (dir.), *Les visiteurs du pauvre. Anthologie d'enquêtes britanniques sur la pauvreté urbaine (XIX^{ème}-XX^{ème} siècles)*.

6 BOOTH Charles, *Life and Labour of the People*, 1st ed., Vol. I. (1889).

7 SPICKER Paul, *Charles Booth: the examination of poverty*, 2007.

8 PRUNET Monique. *Les visiteurs du pauvre : anthologie d'enquêtes britanniques sur la pauvreté urbaine, (19^{ème} - 20^{ème} siècle)*, Karthala, pp. 99-120., 2000.

9 WHITTON Timothy. *Les visiteurs du pauvre: anthologie d'enquêtes britanniques sur la pauvreté urbaine, (19^{ème} – 20^{ème} siècle)*, Karthala, pp. 121-133., 2000.

Rowntree théorise aussi une pauvreté «secondaire» qui correspond aux familles ayant des revenus économiques suffisants mais qui les dilapident dans des dépenses inutiles et déraisonnables, tel l'alcool ou le jeu. Il conclue toutefois que c'est avant tout le niveau des salaires recensé dans son étude qui mène à la pauvreté et non pas des comportements irrationnels de la part des pauvres. Au fil du temps, il soutient de nouvelles politiques pour lutter contre les trop bas salaires, le chômage, la vieillesse et la maladie. Comme pour Booth, la finalité de son investigation et son analyse de la pauvreté est de pouvoir lutter contre cette pauvreté.

Une autre contribution importante de Rowntree, reprise depuis par la plupart des analyses sur la pauvreté, est l'utilisation du revenu disponible des ménages comme indicateur principal.

"I decided to classify the families according to the income available to the housewife after paying rent and rates, taking the size of the family into account"¹⁰

Qu'est-ce qu'un **ménage** selon le STATEC ? Un ménage est formé soit d'une personne vivant seule, soit de deux personnes ou plus avec ou sans liens de parenté, habitant normalement un même logement et y ayant une vie commune.

Et comment calcule-t-on le **revenu disponible par équivalent-adulte** ? Afin de pouvoir comparer les niveaux de vie de ménages ayant des tailles et des compositions différentes, on ajuste généralement le revenu disponible d'un ménage en le divisant par le nombre d'équivalents adultes. Ce nombre se calcule en utilisant l'échelle dite OCDE modifiée, selon laquelle la personne de référence du ménage compte pour un équivalent-adulte (1.0), chaque autre membre du ménage âgé de 14 ans ou plus pour 0.5 et chaque membre âgé de 13 ans ou moins pour 0.3.

Source : <http://www.statistiques.public.lu>

Rowntree intégrera dans sa seconde enquête de 1936 des besoins supplémentaires à ceux indispensables au seul maintien de l'efficacité physique. Ce sont des biens, ancrés dans leur époque, comme la radio, les livres, les journaux, la bière, le tabac, les vacances ou encore les cadeaux.

Les précurseurs de la mesure de la pauvreté ont posé les fondements en termes de méthodologie, de définition et de compréhension de ce phénomène. Les notions de conditions de vie nécessaires, de seuil de pauvreté, de revenu des ménages ainsi que de pauvreté absolue et relative (selon l'époque chez Rowntree) seront présentes tout au long de cette publication.

¹⁰ SEEBOHM ROWNTREE Benjamin, *Poverty, A Study of Town Life*, p26-27, 1901.

c) Au fil du temps, la pauvreté devient relative et change de dimensions

L'État-Providence et la prospérité économique qui caractérisent l'après Seconde-Guerre Mondiale n'évitent pas la persistance de poches de pauvreté au sein des pays occidentaux. Différents chercheurs tentent d'analyser ce paradoxe de pauvreté au sein de l'abondance¹¹ que peinent à expliquer les mesures de pauvreté absolue. Parmi eux, Peter Townsend, un sociologue britannique, redéfinit la pauvreté relativement au niveau de vie de la société dans laquelle les individus vivent :

«Individuals, families and groups in the population can be said to be in poverty when they lack the resources to obtain the type of diet, participate in the activities and have the living conditions and the amenities which are customary, or at least widely encouraged or approved in the societies to which they belong. Their resources are so seriously below those commanded by the average family that they are in effect excluded from the ordinary living patterns, customs, and activities¹².»

Townsend porte son étude de la pauvreté sur les ressources des individus et sur leur mode de vie ou condition d'existence, plus que sur le revenu et la consommation. Est pauvre qui a des privations relatives, c'est-à-dire qui est exclu par rapport au mode de vie dominant tel qu'il ressort des pratiques sociales¹³. Le sociologue élabore une liste de soixante items, des ressources dont disposent la moitié de la population, ou qui sont du moins, largement répandues : alimentation, habillement, combustible et éclairage, appareils ménagers, logement, environnement du logement, caractéristiques de la situation

professionnelle, soutien de la famille, loisirs, enseignement, santé et relations sociales. Nombre de ces dimensions n'étaient pas prises en compte par les mesures de pauvreté absolue. Townsend réduit ensuite cette liste à douze indicateurs significatifs, retenus car ils avaient une corrélation élevée avec le revenu. Les ménages voient ainsi leur pauvreté évaluée selon une échelle de 0 à 12 privations.

Townsend observe alors un niveau de revenu en-dessous duquel les privations s'accumulent. C'est son seuil de pauvreté en termes d'existence. La démarche de Townsend se veut objective car elle repose sur les pratiques dominantes de la population, et non pas sur les choix subjectifs de chercheurs. Les items de Townsend, tels que

« le ménage n'a pas de réfrigérateur » ou que « le ménage n'a pas eu un petit déjeuner chaud la plupart des jours dans la semaine », correspondent à une vie décente dans la société britannique de la fin des années 1970.

La démarche de
Townsend repose
sur les pratiques
dominantes
de la population

11 BOITTE Pierre. À propos de débats récents sur la notion de pauvreté, *Déviance et société*. 1989 - Vol. 13 - N°2. pp. 89-111.

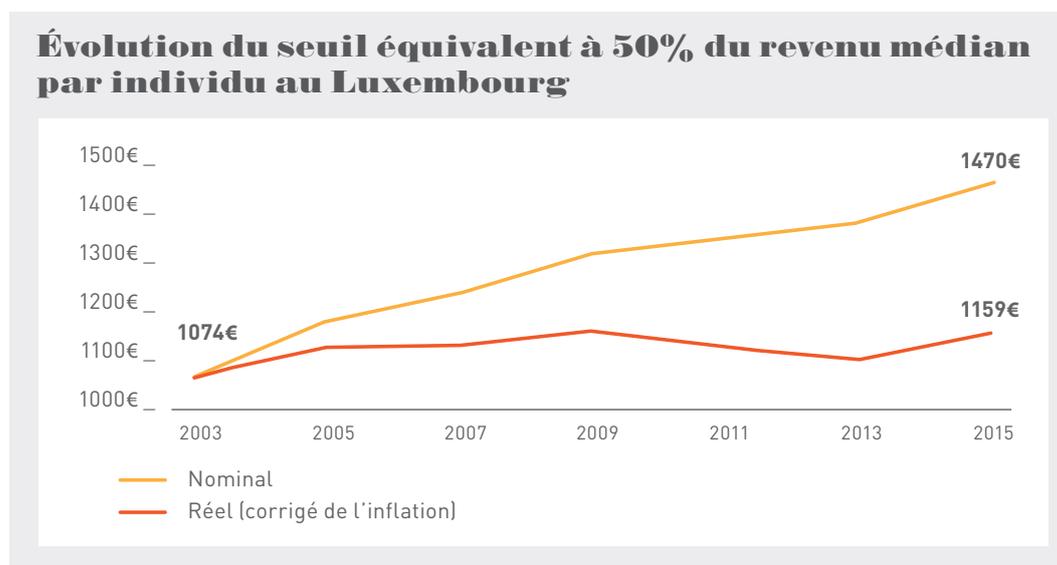
12 TOWNSEND Peter, *Poverty in the United Kingdom*, 1979.

13 LOLLIVIER Stéfan, « La pauvreté : définitions et mesures », *Regards croisés sur l'économie* 2008/2 (n°4), p. 21-29.

L'économiste indien Amartya Sen indiquait en 1982 que :

“The measurement of poverty can be split into two distinct operations, viz. the identification of the poor, and the aggregation of their poverty characteristics into an over-all measure.»

Mesurer la pauvreté peut ainsi se faire selon deux méthodes. La première est d'identifier ceux dont les besoins ne sont pas satisfaits. C'est celle des privations de Townsend. La seconde est de fixer un seuil de pauvreté sur l'échelle des revenus, seuil déterminé selon l'incapacité à satisfaire des besoins minimaux. C'est celle de Rowntree mais aussi de certaines mesures relatives. En effet, s'est développée une définition de la pauvreté relative mesurée comme la fraction du revenu médian de l'ensemble des ménages. L'hypothèse est alors faite qu'avec moins de 50% du revenu médian national, pourcentage choisi par exemple par l'OCDE, un ménage ne saurait disposer des ressources suffisantes «aux modes de vie, usages et activités ordinaires» comme le dit Townsend. Le graphique suivant montre l'évolution de ce seuil monétaire au Luxembourg, en nominal et en réel.



Source : STATEC; Calcul Chambre de Commerce

Un seuil de pauvreté relatif égal à la moitié du revenu médian appliqué au Luxembourg aurait progressé de 37% entre 2003 et 2015, et de 85 euros par mois, soit 8%, en niveau de vie réel. La pauvreté définie en termes de revenu relatif est ainsi susceptible de varier rapidement et, surtout, correspond à un niveau de vie en perpétuelle évolution.

Déterminé à l'idée de lutter contre la pauvreté, Amartya Sen n'est pas satisfait par l'approche de privation relative. Selon l'économiste, mesurer les pauvres comme ceux qui ont moins que les autres est intéressant en termes d'inégalité mais ne dit rien sur la «pauvreté» des personnes concernées. L'approche de privation relative «complète plutôt qu'elle ne supplante l'analyse de la pauvreté en termes de dépossession absolue» et ne serait constituer la base unique d'un concept de pauvreté.

d) D'avoir à pouvoir, quand les capacités expliquent la pauvreté

“Poverty is the deprivation of opportunity.”



ette courte phrase résume la pensée et l'apport majeur d'Amartya Sen à la définition de la pauvreté.

Profondément marqué par la famine qui dévasta et fit trois millions de morts au Bengale en 1943, ceci alors même que les réserves de nourriture étaient suffisantes pour alimenter la population, l'économiste indien propose une approche du développement basée sur la notion de capacité ou liberté substantielle. Comme pour les plus pauvres du Bengale, que la baisse de revenu empêchait de se procurer la nourriture pourtant existante, l'essentiel ne serait ainsi pas dans la disponibilité d'une certaine quantité de biens mais dans la capacité à se la procurer. La capacité de travail, ou force de travail, constitue pour beaucoup le principal moyen de subvenir à ses besoins. L'obtention d'un emploi, le gain d'un revenu puis la capacité d'acheter de la nourriture est ainsi ce qui permet de se nourrir¹⁴.

Sen voit deux limites dans l'approche monétaire de la pauvreté : l'ignorance de la diversité humaine, l'existence du handicap par exemple, et la focalisation sur les moyens dont disposent les individus, et ainsi la non prise en compte des capacités à utiliser ces moyens. Sen propose une définition de la pauvreté basée sur l'impossibilité d'atteindre un niveau absolu de capacité. La pauvreté est alors une notion absolue dans l'espace des capacités mais qui prend une forme relative dans l'espace des biens ou de leurs caractéristiques. Le revenu n'est alors plus qu'un des éléments de la mesure de la pauvreté, avec se nourrir, avoir un bon niveau d'éducation, participer à la vie de la communauté,... Au niveau des indicateurs, des fondamentaux comme l'espérance de vie, la mortalité infantile ou la réussite scolaire, s'ajouteraient selon lui au seuil de pauvreté afin d'évaluer les manques, en termes de capacité, des individus considérés comme pauvre.

L'indicateur de pauvreté humaine (IPH) inspiré de Sen

Mis en place en 1997 par le programme des Nations unies pour le développement (PNUD), il évalue le niveau de pauvreté des pays. Il existe deux IPH, le premier destiné aux pays en développement et l'IPH-2 pour les pays riches.

L'IPH-2 est calculé à partir de la moyenne de quatre indicateurs exprimés en pourcentages :

1. La mortalité précoce : Probabilité à la naissance de ne pas survivre jusqu'à l'âge de 60 ans (% de la cohorte)
2. L'illettrisme : Personnes ayant des difficultés à comprendre un texte suivi (% de la population de 16 à 65 ans)
3. L'accès à l'emploi : Chômage de longue durée (en % de la population active)
4. La pauvreté monétaire : 50 % du revenu médian ou 4 dollars par jour

L'IPH-2 a été pour la dernière fois mesuré pour le Rapport mondial sur le développement humain 2007/2008, la lutte contre la pauvreté portée par les Nations Unies se focalisant ensuite sur les pays en développement. Le Luxembourg se trouvait alors en 9^{ème} position, soit entre le Canada et l'Autriche, d'un classement dominé par la Suède. L'ONU ne disposait pas de données pour de nombreux pays.

Aujourd'hui encore, la grande majorité des outils de mesure de la pauvreté comparables dans le temps et entre les pays repose sur le revenu disponible des ménages, parfois complété par la consommation.¹⁵ Pourtant, le caractère multidimensionnel de la pauvreté est mis en avant par tous les penseurs de la pauvreté, Amartya Sen en tête. Il s'avère donc nécessaire d'adopter des critères relatifs à chacune des dimensions de la pauvreté dans la construction des indicateurs. Ceci est d'autant plus vrai que les résultats des indicateurs monétaires peuvent être discordants avec ceux des autres dimensions de la pauvreté.

¹⁴ DESTREMAU Blandine, SALAMA Pierre, *Mesures et démesure de la pauvreté*, 2002.

¹⁵ SMEEDING Timothy M., *Poverty Measurement, The Oxford Handbook of the Social Science of Poverty*, 2016.

Construction d'une vision européenne



II. Construction d'une vision européenne

a) La pauvreté, un vrai sujet européen

Dès l'appel de Robert Schuman en 1950, qui aboutira l'année suivante à la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, le thème de la pauvreté et des inégalités est inhérent au projet européen.¹⁶ Schuman incite ainsi à «l'égalisation dans les progrès des conditions de vie de la main-d'œuvre de ces industries¹⁷». La lutte contre la pauvreté prendra de l'ampleur tout au long de la construction de l'Union européenne (UE).

Le 21 janvier 1974, une résolution du Conseil des Communautés Européennes décide d'un programme d'action sociale. L'amélioration des conditions de vie des citoyens européens et la lutte contre la pauvreté sont visées explicitement parmi les objectifs des Communautés européennes.¹⁸ Le premier programme de lutte contre la pauvreté est lancé en 1975. Il sera l'occasion pour de nombreux pays européens, dont le Luxembourg, de renouveler voire d'initier des outils de mesure de la pauvreté. En particulier, les Communautés européennes financent une étude comparative portant sur la pauvreté dans la Grande Région de 1978 à 1980. Elle sera réalisée par le Groupe d'Étude pour les Problèmes de la Pauvreté (G.E.P.P.). Les États membres, les acteurs de terrain, les universitaires,... sont les moteurs des différents programmes de lutte contre la pauvreté. Le principal indicateur utilisé est un pourcentage du revenu moyen national puis, à partir des années 80, du revenu médian à 40%, 50% et 60%. Le caractère multidimensionnel de la pauvreté est pris en compte. Ainsi, dans le rapport final sur la pauvreté, il est écrit que «la pauvreté n'est pas seulement le manque d'argent» et qu'il s'agit «d'une

Les Eurobaromètres sont très instructifs SUR la pauvreté ressentie

réalité aux dimensions multiples». Il en ressort une compréhension commune du phénomène de la pauvreté et l'adoption du concept d'exclusion sociale.¹⁹

Par ailleurs, l'Eurobaromètre analyse à partir d'enquêtes l'opinion publique dans l'Union européenne. L'Eurobaromètre n°8, publié en mars 1977, porte sur «La perception de la misère en Europe». Il sera suivi d'autres enquêtes sur le sujet

qui permettront de comprendre la pauvreté telle qu'elle est vue par les citoyens européens. Ces enquêtes enseignent entre autres que la pauvreté estimée par les individus eux-mêmes, leur sentiment sur le fait d'être ou ne pas être pauvre, serait au Luxembourg moins importante que la pauvreté objective calculée au seuil de 60% du revenu médian.²⁰ Ces statistiques font ressortir le caractère conventionnel des outils de mesure de la pauvreté, le choix de l'indicateur étant une représentation sociale et pouvant orienter considérablement le nombre estimé de «pauvres».

Les Eurobaromètres sont très instructifs sur la pauvreté ressentie, sur la vision de la population sur ses causes et ses formes, ainsi que sur les moyens d'en sortir. En 2010, le logement, à 79%, et le chômage, à 29%, étaient les principales raisons expliquant qu'une personne se sente pauvre au Luxembourg selon l'Eurobaromètre «La pauvreté et l'exclusion sociale». Pour l'ensemble de l'UE, les deux premières raisons avancées étaient le chômage, à 54%, et le niveau des salaires, à 48%.

¹⁶ DAMON Julien, *Éliminer la pauvreté*, Puf, 2010.

¹⁷ *Implicitement, les industries du charbon et de l'acier.*

¹⁸ Conseil de l'Europe, *Résolution du Conseil du 21 janvier 1974 concernant un programme d'action sociale*, Journal officiel des Communautés européennes, 12/02/1974.

¹⁹ EUVRARD Françoise, PRÉLIS Alain. *La lutte contre la pauvreté dans la construction européenne*. In: *Recherches et Prévisions*, n°38, décembre 1994. *Pauvreté Insertion RMI*. pp. 113-124.

²⁰ *Contre 50% pour l'OCDE.*

Le Luxembourg et l'Union européenne selon les Eurobaromètres sur la pauvreté

Eurobaromètre	Questions	Luxembourg	Union européenne
1977 - La perception de la misère en Europe	Se considère comme pauvre	2,2%	7,6%
	Part de la population qui pense que les pauvres ont une chance de sortir de la misère	55%	52%
	Part de la population qui pense que les enfants des pauvres ont une chance de sortir de la misère	66%	69%
1990 - La perception de la pauvreté en Europe	Se considère comme pauvre	2,0%	8,6%
	Part de la population qui pense que les pauvres ont une chance de sortir de la misère	57%	54%
	Part de la population qui pense que les enfants des pauvres ont une chance de sortir de la misère	73%	68%
1994 - La perception de la pauvreté et de l'exclusion sociale en Europe	Se considère comme pauvre	2,9%	5,5%
2002 - Précarité et intégration sociales	% d'individus qui s'estiment pauvres	8%	n.c.
	% d'individus en-dessous du seuil de pauvreté (60% du revenu médian national)	12%	n.c.
2007 - Poverty and Exclusion	% pauvreté subjective	7%	38%
	% d'individus en-dessous du seuil de pauvreté (60% du revenu médian national)	13%	16%
2010 - La pauvreté et l'exclusion sociale	Part de la population qui pense que la pauvreté est un problème qui requiert une action urgente du Gouvernement	75%	89%

En 1984, Le Conseil des Communautés Européennes valide une action communautaire spécifique de lutte contre la pauvreté²¹. Elle définit, dans le texte présentant sa décision, quels européens sont considérés comme pauvres :

«On entend par personnes pauvres les individus, les familles et les groupes de personnes dont les ressources (matérielles, culturelles et sociales) sont si faibles qu'ils sont exclus des modes de vie minimaux acceptables dans l'État membre dans lequel ils vivent.»

Cette définition se positionne clairement selon une approche relativiste, de par l'expression «exclus des modes de vie minimaux acceptables dans l'État membre dans lequel ils vivent», modes de vies qui peuvent varier dans le temps et l'espace. Elle confirme le caractère multidimensionnel de la pauvreté et incite à disposer de plusieurs indicateurs pour analyser ce phénomène.

À la fin des années 80, des universitaires élaborent de nouvelles méthodes pour estimer la pauvreté en Europe.²² La ligne subjective de pauvreté proposée par l'université de Tilburg (Pays-Bas) se fonde sur les réponses à la question «quel est le montant de revenu minimum nécessaire à votre famille pour joindre les deux bouts?». Le seuil de sécurité de subsistance est, lui, élaboré par le Centre de politique sociale de l'université d'Anvers (Belgique). Il est calculé à partir de la somme non pondérée de la valeur des articles considérés comme nécessaires par la majorité des ménages interrogés.

De nouvelles perspectives s'ouvrent avec le passage de la notion de pauvreté à celle d'exclusion sociale. Une étude menée pour la Commission européenne en 1994²³ analyse le processus de l'exclusion sociale, c'est-à-dire d'accumulation progressive des difficultés des ménages, dans sept pays européens.

De nombreux facteurs d'exclusion, qui interagissent entre eux, sont alors étudiés :

- situation par rapport à l'emploi,
- revenu,
- lien conjugal,
- sociabilité familiale,
- participation à la vie associative,
- réseau social d'aide privée,
- confort du logement,
- équipement du logement,
- aspect extérieur de l'habitat et du quartier,
- part des transferts sociaux dans le revenu disponible,
- état de santé,
- problèmes dans la jeunesse.

Sans surprise, le chômage et la précarité professionnelle apparaissent comme les principales causes de l'exclusion en Europe. C'est aussi à cette période que sont entreprises les premières enquêtes longitudinales, permettant notamment de savoir comment «devient-on pauvre?».

Au milieu des années 1990, le thème de la pauvreté continue à prendre de l'ampleur pour l'Union européenne. Le Parlement européen considère en 1996 que «l'exclusion sociale et la pauvreté à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE constituent une violation des droits fondamentaux de l'homme et peuvent à l'avenir menacer la survie de notre démocratie ainsi que la stabilité du monde». Il importe, dans sa Résolution sur la journée internationale pour l'éradication de la pauvreté, de combattre à la fois, la pauvreté dans l'Union européenne, qui concernerait 52 millions d'européens (seuil de pauvreté à 50% du revenu national médian), et la grande pauvreté dans le monde. Le traité d'Amsterdam, signé en 1997, intronise la lutte contre la pauvreté parmi les compétences «complémentaires» de l'Union, lui permettant ainsi d'intervenir sur ce sujet.

21 Conseil de l'Europe, *Décision du Conseil du 19 décembre 1984 concernant une action communautaire spécifique de lutte contre la pauvreté*, Journal officiel des Communautés européennes, 03/01/1985.

22 EUVRARD Françoise, PRÉLIS Alain. *La lutte contre la pauvreté dans la construction européenne*. In: *Recherches et Prévisions*, n°38, décembre 1994. *Pauvreté Insertion RMI*. pp. 113-124.

23 «Appréhension de la pauvreté sous l'angle de la disqualification sociale», rapport final, DG V/Eurostat, juin 1994.

b) En 2000 vient l'heure des objectifs et d'une mesure « officielle »

Lancée en l'an 2000, la stratégie de Lisbonne donne une nouvelle ambition aux projets européens : faire de l'Union européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale »²⁵.

Dans ce cadre, le Conseil européen de Lisbonne considère « qu'il est inacceptable que, dans l'Union, tant de personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté et soient touchées par l'exclusion sociale ». Il invite ainsi à « prendre des mesures pour donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté en fixant des objectifs appropriés ». Ces objectifs sont exposés dans l'Agenda social européen validé par le Conseil Européen de décembre 2010 à Nice à travers la mise en œuvre, en application de la méthode de coordination ouverte, de plans d'actions nationaux biannuels de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ceux-ci affichent les objectifs prioritaires des États membres dans ce domaine, définissent des indicateurs et modalités de suivi, et permettent d'apprécier les progrès accomplis.²⁶ Ils traduisent ainsi la démarche européenne, qui part d'une impulsion de l'Union mais réserve, du fait du principe de subsidiarité, les mesures d'inclusion sociale aux États membres. Le Luxembourg produira dans ce cadre deux plans d'actions nationaux, dont le second, celui de la période 2003-2005, est résumé ci-dessous.

Quelles informations et quelles ambitions dans le Plan National d'action pour l'inclusion sociale pour le Grand-Duché de Luxembourg 2003-2005 ?

→ Pas de définition officielle de la pauvreté mais deux approches :

- Le nombre de bénéficiaires du Revenu Minimum Garanti (RMG)
- Le nombre de personnes disposant d'un bas revenu

→ Une position plutôt favorable par rapport à la moyenne européenne sur les indicateurs monétaires

→ Concernant les indicateurs non-monnaires / multidimensionnels :

- Le taux de chômage le plus bas d'Europe avec 2,6 %
- Des performances proches de la moyenne européenne sur le champ de l'éducation
- Pas d'indicateur de santé mis en place en dehors de l'espérance de vie à la naissance

→ Pas d'objectifs chiffrés mais cinq champs d'action portés par des stratégies détaillées :

- L'activation et la participation à l'emploi
- La conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle
- L'accès au logement
- Le renforcement du dispositif de lutte pour l'inclusion sociale des jeunes âgés de moins de 25 ans se trouvant confrontés à une situation potentielle de pauvreté et d'exclusion sociale
- L'accès des personnes vulnérables aux ressources, aux droits et aux services

Les premiers plans servent de base aux indicateurs de pauvreté décidés lors du Conseil européen de Laeken de décembre 2001. Ils répondent alors à la nécessité d'indicateurs appropriés à une pauvreté multidimensionnelle afin de mettre en œuvre la stratégie de Lisbonne. Ces indicateurs ont été élaborés par le Comité de la protection sociale en octobre 2001²⁷ et reposent sur différents principes méthodologiques.

²⁴ Résolution sur la journée internationale pour l'éradication de la pauvreté, C 347, 18 novembre 1996, Journal officiel des Communautés européennes.

²⁵ Conseil Européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000, Conclusions de la Présidence.

²⁶ Conseil Européen de Nice 7-10 Décembre 2000, Conclusions de la Présidence.

²⁷ Comité de la protection sociale, Rapport sur les indicateurs dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale, Octobre 2001.

Principes méthodologiques pour le choix des indicateurs européens de pauvreté et d'exclusion sociale

- Un indicateur devrait saisir le cœur du problème et son interprétation devrait être claire et acceptée sans réserve
- Un indicateur devrait être solide et statistiquement validé
- Un indicateur devrait s'adapter aux interventions stratégiques sans être sujet à manipulations
- Un indicateur devrait être mesurable d'une manière suffisamment comparable entre les États membres et, autant que faire se peut, comparable aux normes appliquées au niveau international
- Un indicateur devrait être actuel et se prêter à la révision
- La mesure d'un indicateur ne devrait pas faire peser un fardeau trop lourd sur les États membres, les entreprises et les citoyens de l'Union
- Le portefeuille d'indicateurs devrait être équilibré dans ses différentes dimensions
- Les indicateurs devraient être cohérents entre eux et le poids des différents indicateurs dans le portefeuille devrait être proportionné
- Le portefeuille d'indicateurs devrait être aussi transparent et accessible que possible aux citoyens de l'Union européenne

Les indicateurs communs sont concentrés sur la mesure des résultats et non sur les moyens qui permettent de les obtenir. Ils ont pour ambition de pouvoir comparer les résultats des différents États membres et d'évaluer leur évolution. Le portefeuille d'indicateurs mesure la nature pluridimensionnelle de l'exclusion sociale, sans qu'une dimension ne prévale sur les autres.

Les statistiques communautaires sur les revenus et les conditions de vie proviennent de l'enquête européenne EU-SILC (*European Statistics on Income and Living Conditions*).

"Every year in Europe more than 200 000 households and 500 000 individuals are interviewed and the microdata are sent to Eurostat. EU-SILC has a legal basis which is binding on EU Member States and is based on a common 'framework' that consists of common procedures, concepts and classifications, including a harmonized list of target variables to be transmitted to Eurostat."²⁸

Les indicateurs communs sont concentrés sur la mesure des résultats

Le LISER collecte l'information pour le Luxembourg, interrogeant en 2017 environ 8 000 ménages sur le territoire du Grand-Duché. D'autres statistiques européennes sur la pauvreté et l'exclusion sociale émanent d'une seconde enquête: *the European Labour Force Survey* (EU-LFS).

Au sein du Comité de protection sociale, le sous-groupe « Indicateurs » (SGI) a pour mission d'élaborer et définir des indicateurs sociaux de l'Union européenne, et de contribuer à l'amélioration des statistiques sociales au niveau de l'Union, notamment en élaborant l'enquête de l'UE sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC). Le SGI est composé d'experts nationaux et de la Commission européenne dans les domaines de l'inclusion sociale, des retraites, des soins de santé et des soins de longue durée. Le portefeuille actuel d'indicateurs de l'UE date de 2015.²⁹

²⁸ ATKINSON Anthony B., GUIDO Anne-Catherine and MARLIÈRE Éric, *Monitoring social inclusion in Europe*, Eurostat, Edition 2017.

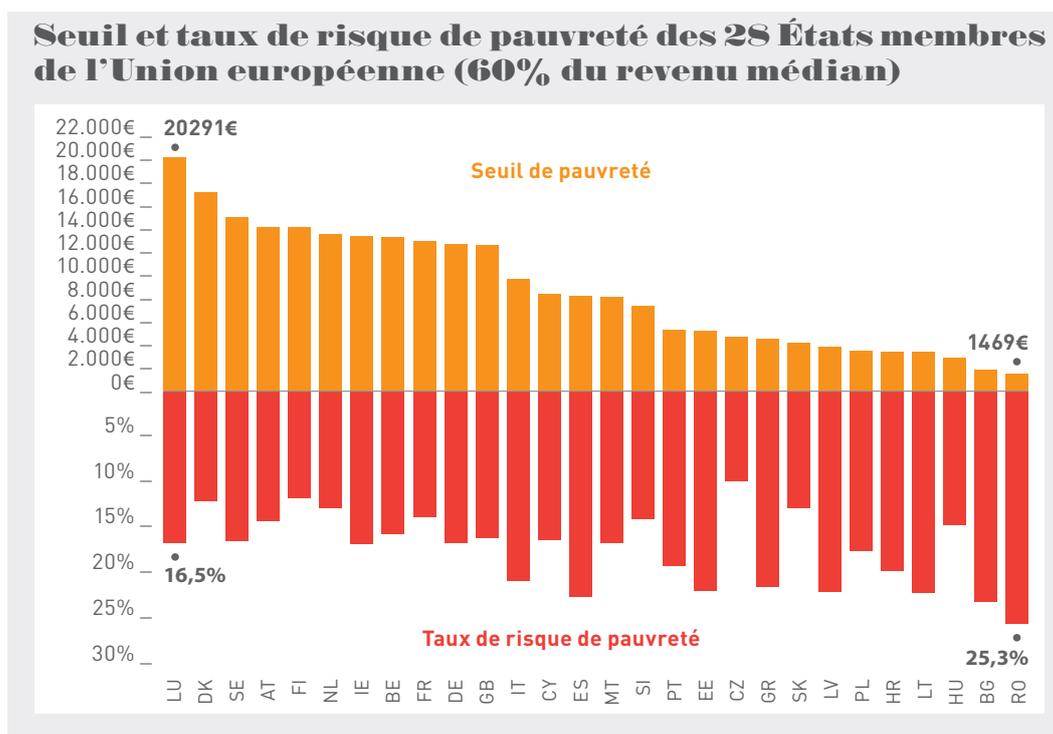
²⁹ Social Protection Committee, *Indicators Sub-group Portfolio of EU Social Indicators for the Monitoring of Progress Towards the EU Objectives for Social Protection and Social Inclusion*, 2015.

Les indicateurs principaux d'inclusion sociale de l'Union européenne

Dimension	Indicateur commun	Définition
Monétaire	Taux de risque de pauvreté	Part des personnes ayant un revenu disponible équivalent (après transferts sociaux) inférieur au seuil de risque de pauvreté, fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian national.
Monétaire	Taux de risque de pauvreté persistante	Part des personnes dont le revenu disponible équivalent est inférieur au seuil de risque de pauvreté pour l'année en cours et l'était également pendant au moins deux des trois années précédentes.
Monétaire	Intensité de la pauvreté	L'écart relatif médian du risque de pauvreté représente la différence, exprimée en pourcentage du seuil de risque de pauvreté, entre le revenu disponible équivalent médian des personnes se situant en dessous du seuil de risque de pauvreté et le seuil de risque de pauvreté (pivot : 60 % du revenu équivalent médian).
Emploi	Taux de chômage de longue durée	Le pourcentage de personnes au chômage depuis au moins 12 mois dans la population active.
Emploi	Personnes vivant dans des ménages à très faible niveau d'intensité de travail	Part des personnes vivant dans un ménage dont les membres en âge de travailler ont travaillé moins de 20 % de leur potentiel au cours des 12 mois précédents.
Éducation	Jeunes ayant quitté prématurément le système d'éducation et de formation	Personne âgée entre 18 et 24 ans n'ayant pas dépassé l'enseignement secondaire et ne poursuivant ni études ni formation complémentaires.
Emploi	Écart de taux d'emploi des immigrés	Différence entre le taux d'emploi des non-immigrés et celui des immigrés.
Conditions de vie	Taux de privation matérielle	Le taux de privation matérielle est un indicateur qui désigne l'incapacité de se procurer certains biens/services considérés par la plupart des individus comme souhaitables, voire nécessaires, pour avoir un niveau de vie acceptable. Part de la population incapable de couvrir les dépenses liées à au moins trois des neuf éléments suivant : <ul style="list-style-type: none"> • paiement du loyer, d'un emprunt hypothécaire ou des factures d'eau/gaz/électricité ; • chauffage adapté du logement ; • dépenses imprévues ; • consommation régulière de viande ou d'une autre source de protéines ; • vacances ; • téléviseur ; • réfrigérateur ; • voiture ; • téléphone.
Logement	Pas d'indicateur principal de défini	
Santé	Taux de satisfaction des besoins d'examen ou de traitement médical	Besoins auto-déclarés d'examen ou de traitement médical non-satisfait pour des raisons financières, de temps d'attente ou de distance.
Pauvreté des enfants	En cours de définition	Futur indicateur de privation
Transferts sociaux	Impact des transferts sociaux	Réduction du taux de risque de pauvreté en pourcentage dû aux transferts sociaux, calculé comme la différence en pourcentage entre le taux de risque de pauvreté avant et après les transferts sociaux
Travail	Taux de risque de pauvreté des travailleurs	Taux de risque de pauvreté des personnes en emploi

Ces treize indicateurs sont complétés d'indicateurs secondaires, centrés par exemple sur des groupes de population ciblés, ainsi que d'indicateurs de contexte tels que l'espérance de vie ou la répartition des revenus calculée par le coefficient de Gini. La formulation «taux de risque de pauvreté» a remplacé le «taux de pauvreté» car la pauvreté n'est plus considérée comme un phénomène uniquement fondé sur la faiblesse des revenus. Ce tableau montre la volonté d'appréhender la pauvreté dans sa globalité, en respectant les principes méthodologiques fixés en 2001. Le travail reste en cours car deux indicateurs sont encore à définir et que les autres pourraient évoluer comme cela est déjà arrivé depuis le Conseil de Laeken. Par ailleurs, ces indicateurs ne sont pas hiérarchisés et ne sont pas utilisés pour le calcul d'un indice composite.

Le taux de risque de pauvreté reste, au moment du bilan de la stratégie de Lisbonne, soit en 2010, le principal indicateur utilisé pour juger de l'évolution de la pauvreté au sein de l'Union européenne. Selon l'indicateur choisi, l'Union compte alors officiellement 79 millions de pauvres, soit 16% de sa population. Ce taux n'est pas un indicateur européen à proprement parler puisqu'il est calculé, pour chaque individu, en proportion du revenu médian national. Il est à mettre en perspective du seuil de pauvreté de chaque État membre comme le montre le graphique ci-dessous.



Source: Eurostat 2016

Le taux de risque de pauvreté ne serait à lui seul, évaluer la pauvreté et son évolution, même au niveau monétaire. En effet, en Hongrie, le taux de risque de pauvreté est de 14,5% contre 16,5% au Luxembourg alors que le seuil de pauvreté est sept fois plus élevé au Luxembourg qu'en Hongrie. Ainsi, il est légitime d'estimer que les personnes en risque de pauvreté, au sens de la définition européenne, connaissent un niveau de vie bien supérieur au Luxembourg qu'en Hongrie. Il est d'ailleurs impossible, à partir de ces deux indicateurs de déterminer si la pauvreté est plus importante au Pays-Bas, dont le taux de risque de pauvreté est de 12,7% et le seuil de pauvreté est à 13 640€, ou au Luxembourg, avec un taux de risque de pauvreté de 16,5% et un seuil à 20 291€. Les différences de niveau de seuil de pauvreté sont moins importantes en termes de parité du pouvoir d'achat, qui permet d'évaluer plus précisément le niveau de vie représenté par le seuil de pauvreté au sein de chaque pays. En 2016, le seuil de pauvreté luxembourgeois était aussi le plus élevé de l'Union européenne en parité du pouvoir d'achat avec un montant de 16 843€, contre 12 726€ en Allemagne, 12 596€ aux Pays-Bas, 12 492€ en Belgique et 12 450€ en France. Le seuil de pauvreté hongrois en parité des pouvoirs d'achat, d'un montant de 5 032€, est 3,3 fois plus faible que celui du Luxembourg.

D'autres indicateurs monétaires sont susceptibles d'enrichir l'évaluation de la pauvreté. C'est notamment le cas de l'intensité de la pauvreté, qui fait partie du portefeuille d'indicateurs européen. Des données sur les budgets de référence dans chaque pays ou sur le patrimoine seraient utiles pour compléter ces deux indicateurs. De nombreux travaux, sur l'utilisation du portefeuille d'indicateurs et ses possibles améliorations, sont regroupés au sein de l'édition 2017 du rapport «*Monitoring social inclusion*» in Europe.

Ainsi, la dynamique entamée au début des années 2000 a permis d'élaborer un portefeuille d'indicateurs relativement complet. Le principal indicateur utilisé, centré sur la dimension monétaire, est limité, notamment, par la non prise en compte de l'évolution du niveau de vie des pauvres et sa focalisation sur les inégalités. En outre, il ne prend pas en compte les changements dans le niveau des prix, et donc ce que recouvre un budget qui serait au niveau du seuil de pauvreté. Le manque d'objectifs chiffrés ne permet pas de juger clairement des résultats de la stratégie de Lisbonne dans la lutte contre la pauvreté. Cependant, elle n'est pas considérée comme une réussite. C'est ce qu'indique un communiqué de la Commission Européenne de 2009.

“Over the past decade, economic and employment growth has in general improved overall living standards in Europe. However, inequalities have often increased and poverty and social exclusion remain a major issue in most countries.”³⁰

La lutte contre la pauvreté demeure à ce moment-là une priorité pour l'Union européenne qui proclame 2010: «Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale».

c) Un nouvel indicateur pour la stratégie Europe 2020 : le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale

La stratégie Europe 2020 succède à celle de Lisbonne. Elle se concentre sur quatre grands domaines: la connaissance et l'innovation, une économie plus durable, l'amélioration des niveaux d'emploi et l'inclusion sociale. Ainsi, la pauvreté est un axe fort de la stratégie européenne. Cinq objectifs chiffrés sont à atteindre au cours des dix ans qui viennent.³¹

En ce qui concerne l'inclusion sociale, l'objectif affirmé par le Conseil Européen de juin 2010 est de :

«Favoriser l'inclusion sociale, en particulier en réduisant la pauvreté, en s'attachant à ce que 20 millions de personnes au moins cessent d'être confrontées au risque de pauvreté et d'exclusion»³²

A l'instar de chaque État membre, le Luxembourg a un objectif propre à atteindre en la matière. Son objectif officiel est une réduction du nombre de personnes menacées par la pauvreté ou l'exclusion sociale de 6 000 personnes à l'horizon 2020. Le gouvernement luxembourgeois remet en cause l'indicateur utilisé car il ne prend pas en compte la démographie³³. Il estime que le Luxembourg ne peut être en capacité d'atteindre son objectif en raison de la croissance continue de la population résidente. Si la position luxembourgeoise est fondée, il y a lieu de s'interroger sur la fixation d'un objectif remis en cause dès l'origine par l'État membre visé. Un pays comme les Pays-Bas a, lui, fait le choix de se concentrer sur l'emploi en se donnant pour objectif de réduire de 100 000 le nombre de personnes vivant dans un ménage à très faible niveau d'intensité de travail.³⁴

³⁰ Commission Européenne, *Reinforcing the social dimension of the growth and jobs strategy*, Brussels, 29 September 2009.

³¹ Conseil Européen, *Conclusions du Conseil Européen des 25 et 26 mars 2010*.

³² Conseil Européen, *Conclusions du Conseil Européen du 17 juin 2010*.

³³ Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, *Luxembourg 2020, Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre du semestre européen 2017*.

³⁴ Netherlands Government, *National Reform Programme 2017*.

Ces deux objectifs chiffrés, pour l'Union européenne et le Luxembourg, se basent sur un nouvel indicateur : **le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale**. Celui-ci doit permettre de mieux capter les différentes dimensions de la pauvreté, par l'utilisation de différentes approches, et de pallier certaines limites du seul taux de risque de pauvreté.

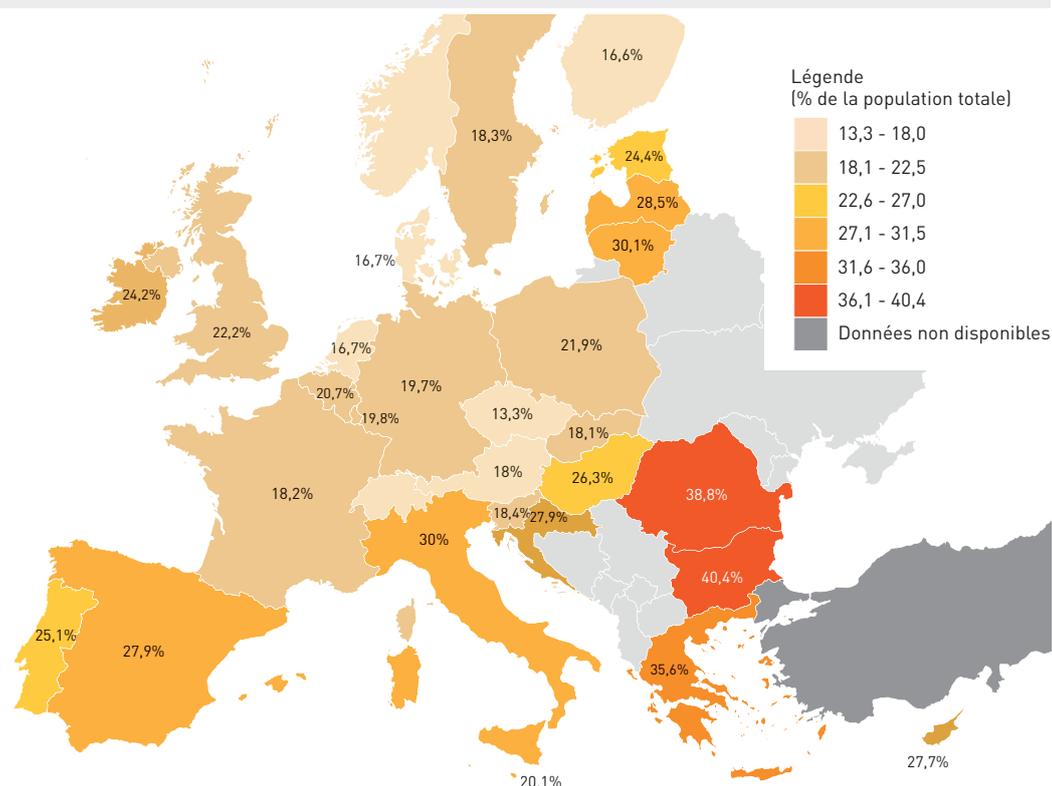
Ce nouvel indicateur inclut toutes les personnes menacées par la pauvreté ou l'exclusion au regard de l'un des trois indicateurs suivants :

- Le taux de risque de pauvreté à 60 % du revenu médian national
- Le taux de privation matérielle sévère (4 items absents sur 9)
- Personnes vivant dans des ménages à très faible niveau d'intensité de travail³⁵

De fait, ce taux atteint un pourcentage plus élevé que le seul taux de risque de pauvreté. Les trois composantes prises en compte sont ainsi :

- Monétaire, relativement au revenu national (relatif)
- Conditions de vie, selon des critères européens (semi-relatif d'après niveau de vie en 2009)
- Emploi, selon des critères européens (absolu)

Taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale des 28 États membres de l'Union européenne



Source : Eurostat 2016

Avec ce nouvel indicateur, la Slovaquie et la Hongrie, qui avaient un taux de risque de pauvreté inférieur à celui du Luxembourg en 2016, sont cette fois-ci moins bien placées que le Luxembourg. Ceci est dû à leur moindre performance sur les deux autres composantes, que sont le taux de privation matérielle et les personnes vivant dans des ménages à très faible niveau d'intensité de travail. Le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale de 19,8% au Luxembourg en 2016 est essentiellement imputable au taux de risque de pauvreté, soit un indicateur relatif à la richesse du pays comme le montre le graphique ci-dessous.

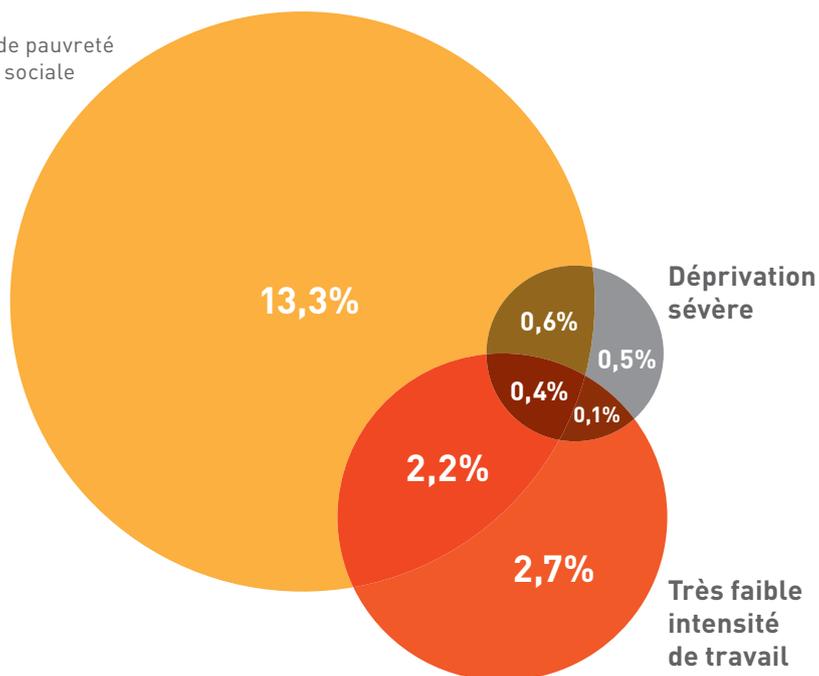
³⁵ C'est-à-dire les personnes âgées de 0 à 59 ans vivant dans des ménages dans lesquels en moyenne les adultes en âge de travailler ont utilisé moins de 20% de leur potentiel total d'emploi au cours de l'année passée

Le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale et ses composantes

Luxembourg

Taux de risque de pauvreté ou d'exclusions sociale = 19,8%

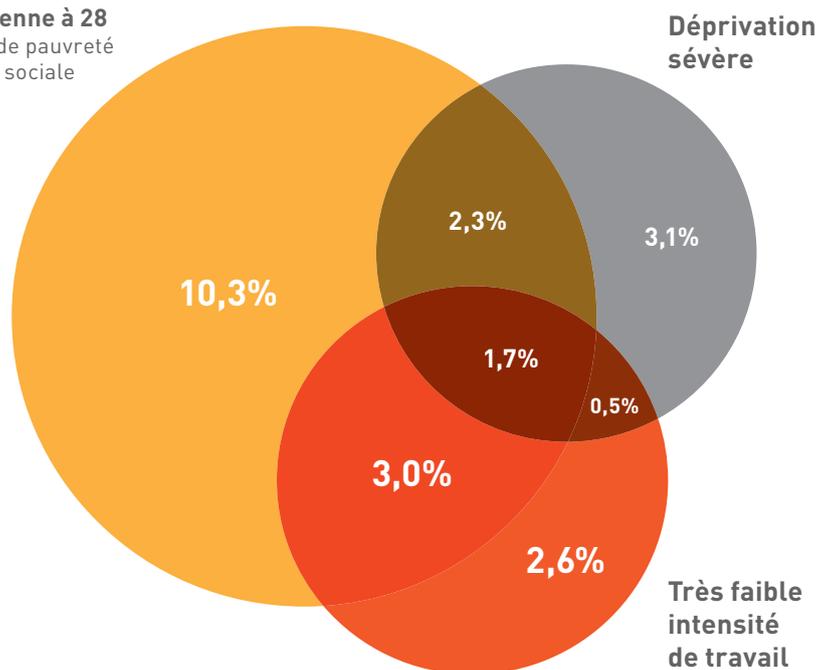
Taux de risque de pauvreté



Union européenne à 28

Taux de risque de pauvreté ou d'exclusions sociale = 23,5%

Taux de risque de pauvreté



Ce graphique montre l'importance de chacune des composantes du taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale. La somme de l'ensemble des pourcentages donne le taux global tandis que la somme des quatre pourcentages dans le disque rouge donne par exemple le taux de personnes vivant dans des ménages à très faible niveau d'intensité de travail. Ce graphique permet d'observer le pourcentage de personnes touchées par seulement l'une des trois composantes, par deux d'entre elles ou par les trois. La plupart des luxembourgeois en risque de pauvreté ni ne subissent une déprivation sévère, ni ne vivent dans un ménage à très faible niveau d'intensité de travail. C'est le cas pour 13,3% des luxembourgeois alors que le taux de risque de pauvreté se monte à 16,5%.

Ce sont en tout 113 800 personnes qui sont considérées en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale au Luxembourg sur un total de 576 200 habitants. Leur nombre se porte à 118 millions de personnes dans l'Union européenne en 2016. Le pourcentage de personnes vivant dans un ménage à très faible intensité de travail est inférieur au Luxembourg (5,4%) par rapport à l'Union européenne (7,8%). Mais c'est surtout les individus en privation matérielle sévère qui sont bien moins nombreux au Luxembourg (1,6%) que

dans l'Union européenne (7,5%). En effet, la déprivation sévère, mesurée selon un indicateur de conditions de vie identique pour tous les États membres, touche de manière bien plus conséquente les «pays plus pauvres» de l'Europe que les pays aisés. Le taux de privation matérielle sévère n'est que de 2,2% en Finlande et 3,7% en Allemagne tandis qu'il est supérieur à 31% en Bulgarie et 23% en Roumanie. Dans l'ensemble de l'Europe, la déprivation sévère a diminué, passant de 8,5% à 7,5% entre 2008 et 2016, ce qui montre un progrès pour le niveau de vie des plus pauvres.

La pauvreté s'est accrue en Grèce sans que le taux de risque de pauvreté ne le signale

L'exemple de la Grèce montre bien la manière dont cet indicateur complète le taux de risque de pauvreté. Le taux de risque de pauvreté n'a augmenté que d'un point entre 2008 et 2016 en Grèce, passant de 20,1% à 21,2%. Le taux de privation matérielle sévère a, lui, doublé sur la même période, augmentant de 11,2% à 22,4%. La pauvreté s'est ainsi nettement accrue en Grèce sans que le taux de risque de pauvreté, indicateur d'inégalité, ne le signale.

Il n'est pas toujours pertinent de comparer le Luxembourg à des pays de plusieurs dizaines de millions d'habitants. C'est pourquoi il est parfois réalisé des comparaisons au niveau de NUTS 2. La nomenclature NUTS (Nomenclature des unités territoriales statistiques) est un système hiérarchique de découpage du territoire économique de l'UE, le niveau 2 divisant l'Union européenne en territoire d'environ 800 000 à 3 000 000 d'habitants. Le Luxembourg constitue l'une des 281 régions au niveau NUTS 2. Il a été mesuré un taux de risque de pauvreté et d'exclusion sociale pour 220 régions au sein de l'Union européenne en 2016, Eurostat ne dispose pas, par exemple, de données à ce niveau géographique pour la France ou la Belgique. Le Luxembourg se retrouve au 100^{ème} rang sur 220 territoires NUTS 2 avec son taux de 19,8% tandis que Zurich est 16^{ème} (13,5%), Trier 37^{ème} (15,6%), Hamburg 102^{ème} (20,0%), Berlin 152^{ème} (24,8%) et Wien 156^{ème} (26,0%).

L'Union européenne est bien consciente des limites du taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale et recommande aux États membres d'utiliser l'ensemble du portefeuille d'indicateurs pour la mesure de la pauvreté. Dans sa préface issue de l'édition 2010 du rapport «*Income and living conditions in Europe*», le président de la Commission Européenne José Manuel Barroso écrit ainsi :

“The Europe 2020 agenda, in setting a social inclusion target, has highlighted three dimensions of poverty and exclusion. It is also essential, however, that Member States – and the EU as a whole – continue to monitor performance according to the full set of commonly agreed social indicators underpinning EU coordination and cooperation in the social field.”³⁶

36 ATKINSON Anthony B. and MARLIER Éric, *Income and living conditions in Europe*, Eurostat Statistical Book, 2010.

Entre l'année de référence 2008 et l'année 2016, le nombre de pauvres a augmenté de 800 000 personnes dans l'Union européenne, tandis que le taux a lui diminué, passant de 23,7% à 23,5%. Il est noté que la Croatie a intégré l'Union européenne en 2013, ajoutant alors 1,3 millions de «pauvres» supplémentaires à la population européenne. Malgré tout, l'UE est loin d'atteindre l'objectif qu'elle s'est elle-même fixée, de 20 millions de pauvres en moins d'ici 2020 selon l'indicateur choisi. Le recul de la pauvreté a notamment été freiné par les années de crise. Ceci démontre l'impact de la croissance dans la lutte

Le recul de la pauvreté a notamment été freiné par les années de crise

contre la pauvreté. Le sujet de la lutte contre la pauvreté semble aujourd'hui en retrait parmi les priorités de l'Union européenne. La plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale, présentée comme une initiative phare de la stratégie Europe 2020, n'a pas eu de nouvelle convention depuis 2014.

participer pleinement au monde du travail et à la société.»³⁷ Si cette nouvelle approche, que l'on pourrait rapprocher de la philosophie de Sen ou de la notion d'*empowerment*, est intéressante, elle ne dispose pas de financements alloués par la Commission, en-sus du budget global du Fonds social européen de 80 milliards d'euros sur six ans.

Au cours de l'élaboration de la stratégie Europe 2020 apparaît une nouvelle approche au niveau européen : l'investissement social. «Les investissements sociaux consistent à investir dans les personnes en adoptant des mesures pour renforcer leurs compétences et leurs capacités et leur permettre de

Parmi les actions directes de l'Union européenne en faveur des plus pauvres figure le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), issu du Programme européen d'aide aux plus démunis qui, dès 1987, procurait une aide alimentaire dans les différents États membres, via des associations caritatives agréées, à partir notamment des stocks d'inventus. Le FEAD apporte une assistance matérielle aux plus démunis, denrées alimentaires, vêtements et autres biens essentiels, grâce à un financement de 3,8 milliards d'euros sur la période 2014-2020 et au travail d'organisations partenaires. Au Luxembourg, à fin 2016, 9 243 personnes, réparties en 3 515 ménages, avaient bénéficié de l'aide alimentaire et de l'aide matérielle de base dans le cadre du FEAD pour un budget de 154 000 euros.³⁸

d) Aider le rattrapage des territoires pauvres de l'Europe et du Monde

La politique régionale de l'Union européenne, dont le budget annuel est de 352 milliards d'euros sur la période 2014-2020 (34% du budget total européen), est un autre axe des actions pour améliorer les conditions de vie des citoyens européens modestes.

En effet, l'essentiel de son budget est consacré aux régions les moins développées de l'Union, définies par un PIB par habitant inférieur à 75% de la moyenne de l'UE.³⁹ Ces fonds ont été fondamentaux pour le rattrapage de certaines économies telles que l'Irlande ou le Portugal au cours des dernières décennies. Ils le sont aujourd'hui notamment pour les pays de l'Est de l'Europe mais aussi certaines régions moins développées au sein d'autres pays (Sicile en Italie, Guyane en France). Le développement d'infrastructures, énergétiques ou de transports, au sein de ces régions est une des actions qui peut accélérer leur rattrapage et faire reculer la pauvreté en Europe. La réussite de ces politiques se voit en partie au travers de l'évolution des indicateurs européens de pauvreté.

³⁷ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=1044>

³⁸ Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Luxembourg 2020, Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre du semestre européen 2017.

³⁹ Commission européenne, Comprendre les politiques de l'Union européenne - Politique régionale, 2014.

Par ailleurs, l'UE et les États membres qui la composent contribuent à plus de la moitié de l'aide au développement distribuée dans le monde, pour un total de 58 milliards d'euros en 2014.⁴⁰ La majeure partie de cette aide est destinée aux pays les moins avancés et à faibles revenus. En 2016, le Luxembourg était le pays de l'Union européenne le plus généreux, en termes d'aide publique au développement par rapport au pourcentage du revenu national brut.⁴¹ Ces aides participent à la réalisation des objectifs de développement durable de l'ONU à l'horizon 2030, dont le premier objectif est « d'Éliminer l'extrême pauvreté et la faim », soit le fait de vivre avec moins de 1,25 dollar américain par jour.

Les instruments de la politique européenne de coopération et de développement pour la période 2014-2020

- **Le Fonds européen de développement (FED)** : 30,5 milliards d'euros à destination des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et aux pays et territoires d'outre-mer
- **L'instrument de coopération au développement (ICD)** : 19,7 milliards d'euros pour la coopération avec l'Amérique latine, l'Asie, l'Asie centrale, le Moyen-Orient et l'Afrique du Sud, ainsi que cinq programmes thématiques portant sur des défis mondiaux : la protection de l'environnement, le rôle des acteurs non étatiques, la sécurité alimentaire, les migrations, ainsi que le développement humain et social
- **L'instrument européen de voisinage (IEV)** : 15.4 milliards pour renforcer les relations bilatérales avec 16 pays de la zone de voisinage à l'Est et au Sud de l'Union européenne.
- **L'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH)**
- **L'instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP)** : qui vise à assurer la stabilité dans les situations de crise
- **Instrument de coopération pour la sûreté nucléaire (ICSN)**
- **L'instrument de partenariat (IP)** : qui a vocation à promouvoir et défendre les intérêts de l'UE dans tous les pays tiers, et notamment dans les pays émergents.

⁴⁰ Source : Commission Européenne

⁴¹ Source : OCDE.

Profusion de mesures alternatives à travers le Monde



III. Profusion de mesures alternatives à travers le Monde

La mesure de la pauvreté par l'Union européenne, dont la méthodologie est employée au Luxembourg, n'est pas adoptée par l'ensemble des pays et diffère des indicateurs des institutions internationales telles l'OCDE ou la Banque Mondiale.

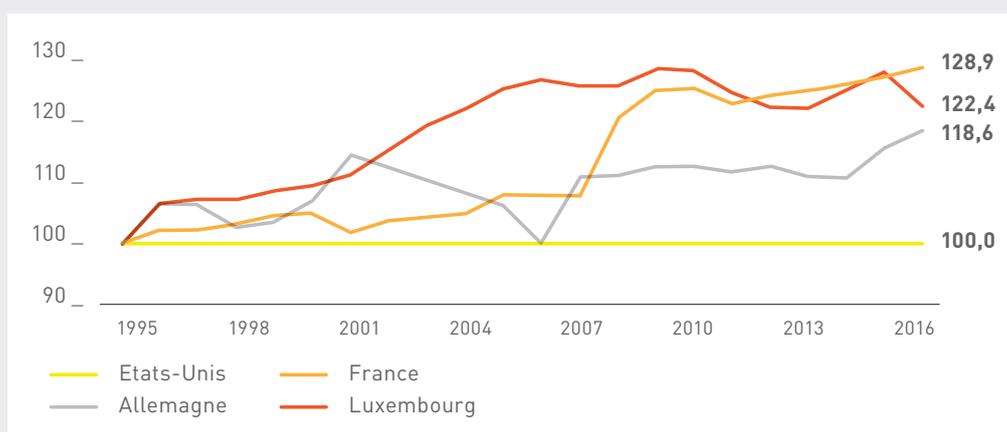
En effet, les pays apprécient la pauvreté selon leur propre histoire socioéconomique et politique. Il en résulte une hétérogénéité des définitions de la pauvreté, monétaire et multidimensionnelle, et, par la même, une variété des approches et systèmes de mesure utilisés à travers le monde. En outre, les pays européens s'appuient de manière différente sur le portefeuille d'indicateurs de l'Union européenne et ont, pour certains, construit des outils de mesure complémentaires.

a) Le choix d'une mesure monétaire absolue en Amérique du Nord

Les États-Unis, contrairement à l'Europe, ont fait le choix d'une approche absolue pour évaluer la pauvreté. Ce pays possède une mesure monétaire officielle de la pauvreté depuis 1965.

Celle-ci repose sur le principe que toute personne qui ne dispose pas d'un revenu suffisant pour se procurer un ensemble de biens fondamentaux est considéré comme pauvre. Le seuil de pauvreté américain correspond au coût de l'alimentation minimum pour survivre multiplié par trois. Ce coût est estimé aux prix les plus bas du marché et réactualisé chaque année selon leur évolution. Ce seuil varie selon la taille de la famille et sa composition, nombre d'adultes et d'enfants, part des adultes de moins et de plus de 65 ans.⁴² Ainsi, le seuil de pauvreté n'a progressé qu'en raison de l'inflation depuis 1965 et semble déconnecté de l'évolution globale des conditions de vie aux États-Unis depuis cinquante ans.

Évolution réelle du seuil de pauvreté pour deux adultes et deux enfants

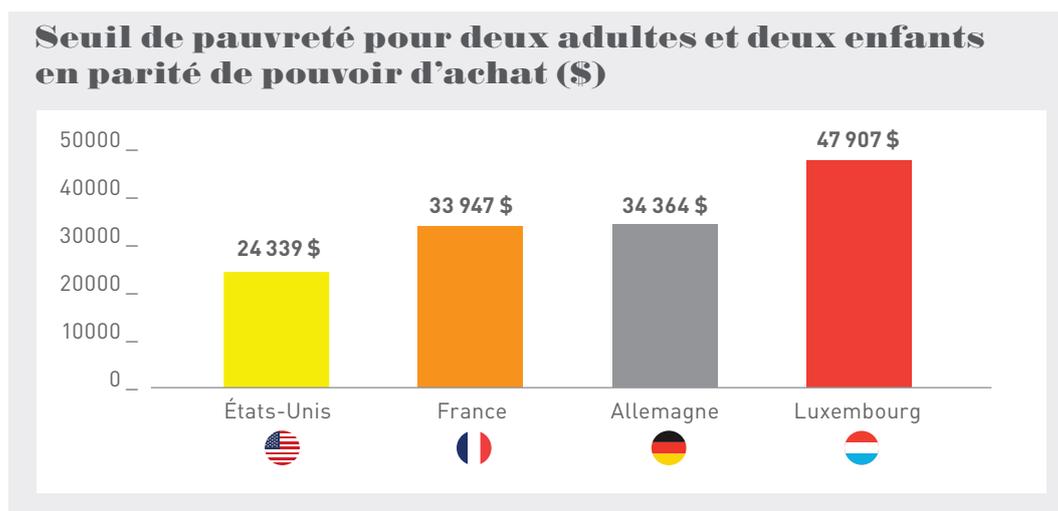


Source : United States Census, Eurostat, Banque Mondiale Bureau; Calcul : Chambre de Commerce (base 100 en 1995)

Le seuil de pauvreté pour deux adultes et deux enfants aux États-Unis correspond à un pouvoir d'achat identique aux États-Unis entre 1995 et 2016. Ce n'est absolument pas le cas en ce qui concerne les seuils de pauvreté allemand, luxembourgeois et français qui, sur la même période, équivalent respectivement à un pouvoir d'achat en hausse de 19%, 22% et 29%. Ainsi, même si le taux de pauvreté d'un pays européen est stable, il est possible que les conditions de vie des pauvres au sein de ce pays se soient nettement améliorées. Aux États-Unis, par contre, seule une baisse du taux de pauvreté permettrait d'arriver à cette conclusion.

42 United States Census Bureau, Measuring Poverty, 2018.

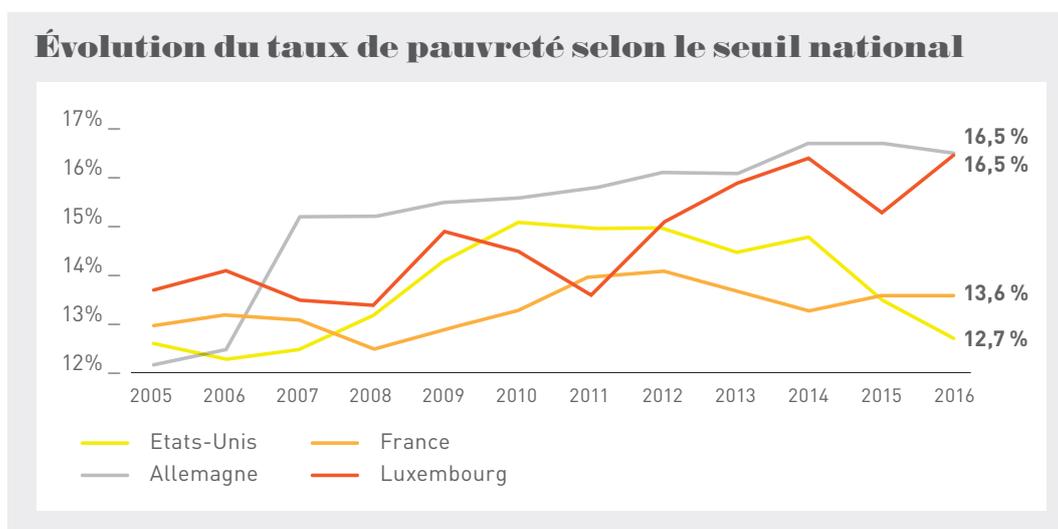
Il est intéressant d'observer l'équivalent en termes de pouvoir d'achat des différents seuils de pauvreté. Comparer les différents seuils de pauvreté mesurée en termes de Parité de pouvoir d'achat (PPA) en donne une approximation.



Source : United States Census 2016, Eurostat 2016, Banque Mondiale 2016; Calcul : Chambre de Commerce

En 2016, le montant du seuil de pauvreté américain était en PPA inférieur à celui de la France et de l'Allemagne, et bien inférieur à celui du Luxembourg. Un ménage pauvre proche du seuil de pauvreté au Luxembourg disposerait ainsi d'un pouvoir d'achat deux fois supérieur à celui d'un ménage américain dont les revenus sont voisins de leur seuil de pauvreté national. La pauvreté mesurée au Luxembourg est bien plus large que celle mesurée aux États-Unis.

Comparer des seuils de pauvreté monétaire entre pays ne permet pas une analyse en tout point exacte. En effet, les biens en nature ne sont, par exemple, pas considérés dans le calcul du seuil de pauvreté, de même que la propriété d'un logement (prise en compte de loyers fictifs). Ainsi, un même seuil de pauvreté pourrait correspondre à des réalités différentes entre un pays où l'éducation est gratuite et l'autre où elle est payante, ou selon le taux de propriété de la résidence principale chez les ménages modestes.



Source : United States Census, Eurostat

L'évolution du taux de pauvreté luxembourgeois est particulièrement volatile, ce qui est dû, au moins pour l'année 2016, à une rupture de série suite à la volonté d'améliorer les processus de mesure de cet indicateur au Luxembourg. L'évolution du taux de pauvreté aux États-Unis a augmenté significativement suite à la crise financière de 2007 avant de reculer ensuite, contrairement à ce qui est observé pour les trois pays européens. Au-delà des trajectoires socioéconomiques différentes, la méthode absolue américaine retranscrirait mieux que la méthode relative européenne les évolutions de la pauvreté dues à une récession ou une croissance économique, et par là même les changements dans le niveau de vie des pauvres qui résultent de la conjoncture économique.

Toutefois, la mesure officielle de la pauvreté aux États-Unis, du fait qu'elle soit aussi restrictive, ne saurait répondre à la définition de l'Union européenne adoptée pour ce bulletin économique. Elle ne satisfait pas non plus pleinement le *United States Census Bureau* qui a ainsi élaboré une nouvelle méthode, non officielle, « *the Supplemental Poverty Measure* » (SPM). Calculé depuis 2012, le SPM actualise les « *basic needs* » nécessaires aux américains en prenant en compte ce que les individus dépensent aujourd'hui :

“The SPM defines poverty as the lack of economic resources for consumption of basic needs such as food, housing, clothing, and utilities (FCSU).”⁴³

Cette nouvelle méthode a le mérite d'intégrer dans le calcul des ressources les bons d'alimentation, les subventions au logement et les crédits d'impôt, et de retirer des dépenses telles que les frais médicaux, les pensions alimentaires pour enfants ou encore les dépenses liées au travail. En plus de la taille de la famille et de sa composition, elle s'ajuste au territoire de résidence des ménages. Le seuil du SPM varie en fonction de la moyenne mobile sur cinq ans des dépenses pour FCSU. La mesure SPM avait vocation à remplacer l'ancienne mesure officielle américaine mais cela n'a pas été le cas. Plus que des raisons statistiques, il est possible que ce soit l'augmentation du nombre de pauvres engendrée par la nouvelle méthode qui bloque l'introduction du SPM comme mesure officielle de la pauvreté aux États-Unis. En effet, le taux de pauvreté selon le SPM est de 14 % en 2016 contre 12,7 % en utilisant la méthode officielle.

L'approche absolue est utilisée par bien d'autres pays dans le monde. En Australie, le seuil de pauvreté « *Henderson line* », qui repose aussi les « *basic needs* », est mesuré depuis 1973. Il est depuis actualisé selon l'évolution du revenu moyen en Australie, ce qui en fait un outil de mesure hybride entre l'approche absolue et relative, mais sans logique clairement définie.

L'Office sud-africain des statistiques a quant à lui construit trois seuils de pauvreté, correspondant à trois différents niveaux de pauvreté et actualisés tous les cinq ans, à partir de l'approche par les coûts des besoins de base⁴⁴ :

- *The Food Poverty Line* (FPL) : uniquement basé sur la nourriture
- *The Lower Bound Poverty Line* (LBPL) : nourriture et biens de base non-alimentaires des plus pauvres
- *The Upper Bound Poverty Line* (UBPL) : nourriture et médiane des dépenses non-alimentaires des ménages proches de la *Food Poverty Line*

Le seuil de faible revenu (SFR) canadien et la part des dépenses en biens de base

Une différence de méthode : Le SFR ne part pas des prix des biens, mais de la part moyenne du revenu dépensé pour les besoins de base (logement, vêtements et nourriture) des familles canadiennes, auquel est ajouté 20 points de pourcentage. Le pourcentage calculé en 1992 est de 63%. Le montant du seuil de faible revenu est calculé à partir des revenus des ménages qui consacrent plus de 63% de leurs ressources pour l'achat de biens de base. Il existe, dans les faits, différents seuils de faible revenu, qui dépendent de la taille des ménages et de l'aire urbaine dans laquelle ils résident. Ces seuils sont ajustés dans le temps selon l'Enquête sur les Dépenses des ménages.

La question de l'actualisation : La méthode est censée être un mixe entre approches absolue et relative, car elle prend en compte les habitudes de consommation réelle de la population et son évolution dans le temps. C'est n'est pas exactement le cas aujourd'hui du fait de l'absence de changement de base depuis 1992. Cette mesure a le défaut de ne pas intégrer la santé et l'éducation parmi les besoins de base, alors que ce sont deux aspects essentiels des conditions de vie.

⁴³ *United States Census Bureau, The Supplemental Poverty Measure: 2016.*

⁴⁴ <http://www.statssa.gov.za>

La Corée du Sud possède deux mesures officielles de la pauvreté. La première, relative, est celle de l'OCDE correspondant à 50% du revenu médian. La seconde, le *Minimum Cost of Living* (MCL), est tirée de l'approche absolue. Son seuil est actualisé par le "Ministry of Health and Welfare" à partir des enquêtes de consommation des ménages. Cet indicateur sert aussi pour le calcul des transferts sociaux aux ménages pauvres. Le taux de pauvreté relative de l'OCDE a été adopté par d'autres pays développés comme l'un de leur outil de mesure de la pauvreté. C'est le cas pour le Canada, l'Australie, le Japon ou encore Hong-Kong.

Les mesures monétaires absolues ont certains avantages sur les mesures monétaires relatives. En effet, une hausse du niveau de vie des pauvres, du fait d'une conjoncture favorable qui leur profite, peut faire augmenter le taux de pauvreté selon l'approche monétaire relative si dans le même temps le reste de la population voit son niveau de vie augmenter davantage. Ce problème est corrigé par la mesure absolue comme le montre le cas américain.

L'un des **grands enjeux** de la mesure absolue de la pauvreté est l'actualisation des besoins considérés

Les mesures absolues de la pauvreté observées jusqu'ici, bien qu'elles aient été adoptées par certains pays occidentaux, ne prennent que peu en compte la notion de décence. En outre, cette approche contient des biais et manques, notamment par l'absence de la pauvreté ressentie, des biens qui se sont récemment généralisés parmi la population ou de dimensions telles que l'éducation ou la santé. L'un des grands enjeux de la mesure absolue de la pauvreté est l'actualisation des besoins considérés.

En absence d'actualisation, l'outil de mesure devient déconnecté de la réalité de l'exclusion sociale. L'apparition du téléphone portable en est un parfait exemple. Par contre, dans le cas d'une actualisation, alors c'est l'évolution dans le temps du phénomène de pauvreté qu'il n'est plus possible d'évaluer car l'apparition de nouveaux besoins modifient le panier considéré et ainsi les niveaux de vie observés.

Certains pays s'intéressent à un domaine particulier de la pauvreté absolue, la précarité énergétique ou fuel poverty. C'est le cas en Allemagne, en Autriche ou encore en Slovaquie. Dans ce dernier pays, l'outil de mesure utilisé est d'une logique similaire au seuil de faible revenu canadien.

"Energy poverty under the law No. 250/2012 Coll. Of Laws is a status when average monthly expenditures of household on consumption of electricity, gas, heating and hot water production represent a substantial share of average monthly income of the household" (Strakova, 2014: 3)

Au Royaume-Uni, l'approche est relative. Un ménage y est considéré en pauvreté énergétique si sa dépense en énergie est supérieure à la médiane nationale, et si, une fois ce montant dépensé, son revenu résiduel se trouve en-dessous du seuil de risque de pauvreté. 11% des ménages britanniques se trouvaient en situation de précarité énergétique en 2015.⁴⁵

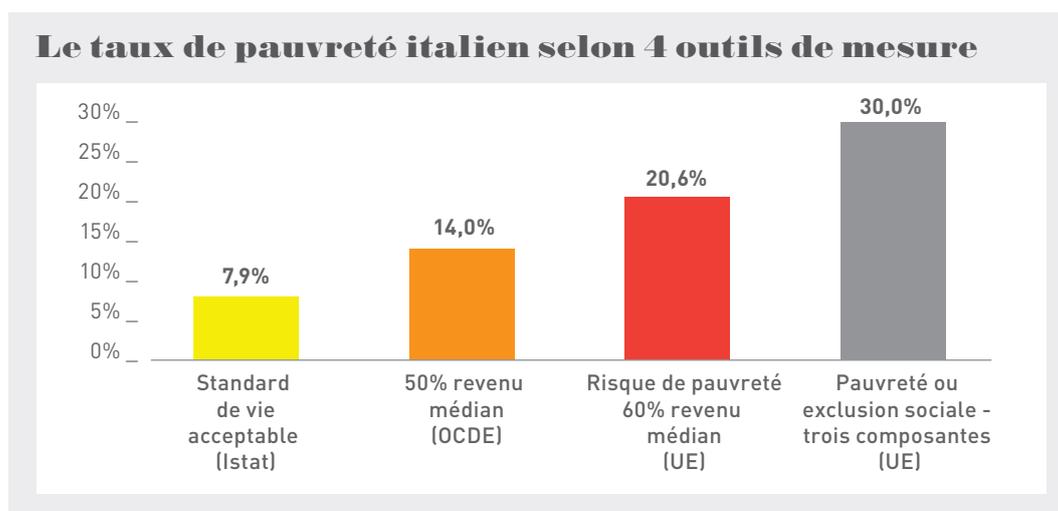
b) Le standard de vie acceptable italien

Bien que membre de l'Union européenne, l'Italie utilise un indicateur de pauvreté absolue en sus des indicateurs de Laeken.

L'objectif est clair, compléter les indicateurs monétaires relatifs afin de combler leurs lacunes. Le panier de biens et services de la mesure absolue italienne a été déterminé selon la définition de la pauvreté de l'Union européenne, aussi adoptée pour ce bulletin, et non pas à partir des biens fondamentaux. Ce panier représente l'ensemble des biens et des services qui, dans le contexte italien, sont considérés comme essentiels pour qu'une famille déterminée puisse atteindre un standard de vie minimum acceptable. Il s'agit d'un régime alimentaire adapté, d'un logement en adéquation avec la taille de la famille, chauffée et équipée des principaux services, biens durables et accessoires. Le panier contient aussi le minimum nécessaire pour s'habiller, communiquer, s'informer, se déplacer sur le territoire, s'éduquer et rester en bonne santé. Cette méthode est nommée «budget standard» ou «budget de référence».

45 Department for Business, Energy and Industrial Strategy, Annual Fuel Poverty Statistics Report, 2017 (2015 Data)

Comme pour les seuils de pauvreté absolue plus restrictifs, le coût des biens et services est calculé selon les prix minimums accessibles. La valeur monétaire du panier varie selon différents facteurs: taille et composition de la famille, répartition géographique et typologie de la commune. Il évolue selon l'indice des prix, avec une prise en compte des différences territoriales. L'*Istituto Nazionale di Statistica* n'a en revanche pas fixé de délai pour la modification du panier de biens et services défini en 2005. Il s'agit bien d'une mesure absolue fixée dans le temps.



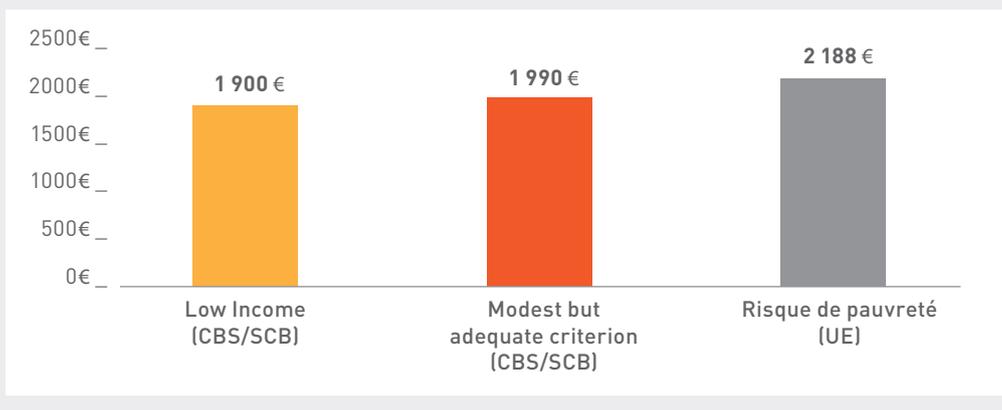
Source: Istat 2016, Eurostat 2016, OCDE 2016

Il n'existe non pas un seuil, mais de multiples seuils de pauvreté selon le standard de vie acceptable italien. Il est possible d'affirmer, à partir des différences en termes de taux de pauvreté, que leur montant est dans l'ensemble bien moins élevé que celui du risque de pauvreté de ce même pays. La nette différence de taux avec l'outil de mesure de l'OCDE est similaire à celle observée pour la mesure officielle de la pauvreté absolue américaine. Ceci apparaît surprenant car l'outil de mesure italien est à priori défini de manière plus large que celui des États-Unis. Comme pour l'ensemble des outils de mesure, la définition et la ligne de démarcation entre pauvreté et non-pauvreté modifient totalement les statistiques et, par la même, la perception observée de ce phénomène. Pouvoir aller au moins deux fois au restaurant par an fait-il partie du standard de vie acceptable? C'est un exemple des questions auxquelles il faut répondre pour décider d'un budget de référence. Plus que le choix de la définition du niveau de vie standard, c'est la méthode de définition qui déterminera la qualité d'une analyse de la pauvreté selon le budget de référence.

Les Pays-Bas, via l'institut statistique national (CBS) et *The Netherlands Institute for Social Research* (SCP), ont expérimenté la même approche que leurs homologues italiens. Dans ce pays membre de l'Union européenne, et malgré de bons résultats en termes de taux de risque de pauvreté, non seulement est calculé un seuil de pauvreté absolue sur le modèle américain mais aussi un budget standard permettant «un niveau de vie modeste mais adéquate».⁴⁶ Ces deux seuils sont, là encore, inférieurs à celui du risque de pauvreté.

46 CBS/SCP, *Poverty Survey 2014*.

Différents seuils de pauvreté aux Pays-Bas pour un ménage de deux adultes et deux enfants



Source : CBS/SCB 2013, Eurostat 2013

De même, le panier de consommation canadien (MPC) intègre la nourriture, les vêtements et chaussures, le logement (y compris l'eau, le chauffage, l'électricité, une cuisinière, un réfrigérateur et l'usage d'une laveuse et d'une sècheuse), les transports ainsi que d'autres biens et services (dont les services téléphoniques, meubles, petits appareils électriques, matériel de sport, de divertissement,...) considérés comme nécessaires pour l'intégration sociale.⁴⁷

Un seuil de pauvreté basé sur un minimum vital social est utilisé en Suisse. Sont considérées comme pauvres les personnes qui n'ont pas les moyens financiers d'acquérir les biens et services nécessaires à « une vie sociale intégrée ». L'Office fédéral de la statistique indique que pour 2015, 7% des résidents sont pauvres selon cet outil de mesure contre 14% pour le taux de risque de pauvreté d'Eurostat (60% du revenu médian).

Les biens et services nécessaires à « une vie sociale intégrée »

La méthode du budget de référence est une version améliorée des mesures absolues apparues durant les années 1960 et 1970. Elle en comporte les mêmes atouts et faiblesses mais se rapproche davantage de la définition actuelle de la pauvreté. Que ce soit en Italie, aux Pays-Bas ou en Suisse, le seuil de revenu permettant un standard de vie acceptable ou adéquate calculé par les statisticiens est significativement inférieur au seuil de risque de pauvreté. Un tel outil de mesure a aussi été développé au Luxembourg au cours

de l'année 2016 par le STATEC. Les méthodes utilisées par les experts pour constituer le budget de référence luxembourgeois, les résultats obtenus et l'intérêt de cet outil pour le Grand-Duché sont décrits au sein du bulletin « Des outils de mesure pour en finir avec la pauvreté ».

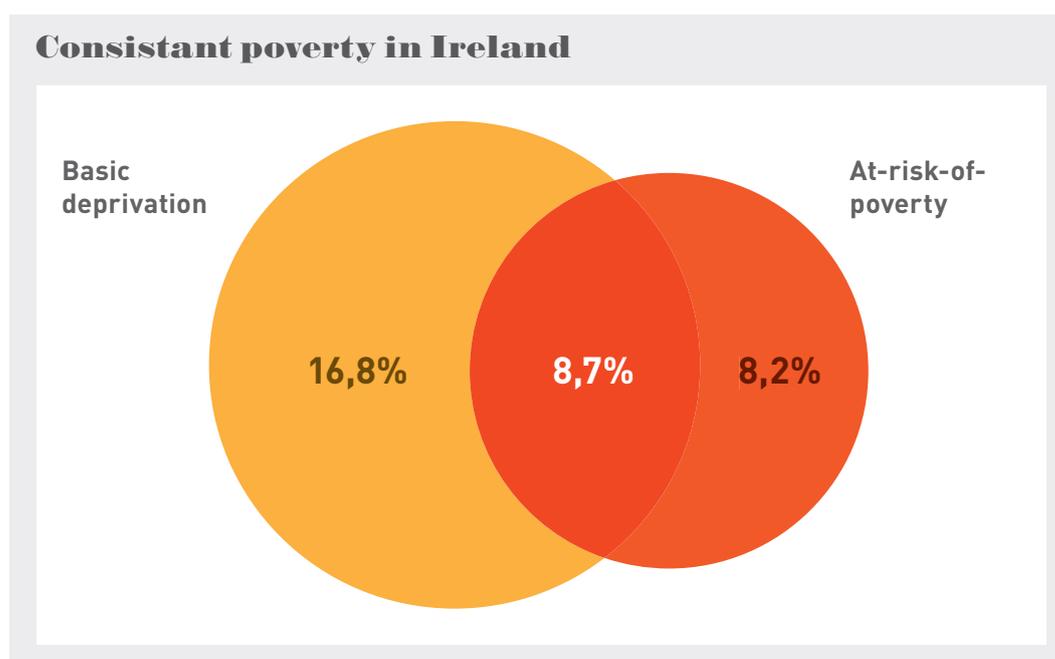
Par ailleurs, une autre approche, utilisée par certains États membres de l'Union européenne, est celle dite de pauvreté institutionnelle. Elle considère comme pauvre les bénéficiaires de certaines prestations sociales du type du revenu minimum. Elle ne sera pas retenue par l'analyse du bulletin « Des outils de mesure pour en finir avec la pauvreté » car un tel indicateur fluctue tout autant du fait de l'évolution de la situation des ménages modestes que des modifications des critères d'attribution de ces prestations.

47 <http://www23.statcan.gc.ca>

c) En Irlande, la pauvreté est vérifiée

Le principal indicateur de pauvreté en Irlande mesure la «pauvreté consistante». Une personne doit répondre à deux critères cumulatifs pour être considérée en pauvreté consistante : être en risque de pauvreté (60% du revenu médian) et en «*basic deprivation*». La pauvreté des individus est ainsi «vérifiée» car elle est présente à la fois en conditions de vie et dans leur revenu par rapport au reste de la population.

Une personne bénéficiant de revenus faibles mais disposant d'un niveau de vie décent, car elle vit sur un territoire où les prix sont plus faibles, elle est logée gratuitement ou bénéficie par exemple d'aides en nature, ne sera pas en pauvreté consistante. Il en sera de même pour une personne qui subit des privations mais a les revenus pour y faire face. Les deux indicateurs utilisés par l'Irlande pour calculer la pauvreté consistante diffèrent légèrement de ceux du Comité de Protection Sociale. L'indice de privation comporte ainsi onze items au lieu de neuf. La privation de deux items sur onze est suffisante pour être en «*basic deprivation*».



Source: Ireland Department of Social Protection 2015

La pauvreté consistante est l'indicateur principal de l'Irlande pour la stratégie Europe 2020. Elle s'est fixée deux objectifs chiffrés de réduction de la pauvreté :

- Un minimum de 200 000 personnes sorties de la pauvreté consistante.
- Passer de 6,3% de personnes en pauvreté consistante en 2010 à 2,0% en 2020, avec pour objectif intermédiaire 4,0% en 2016.

Avec 8,7% de résidents en pauvreté vérifiée en 2015, l'Irlande est loin de réaliser l'objectif intermédiaire qu'elle s'est elle-même fixée.⁴⁸

1,0% des ménages luxembourgeois étaient en 2016 à la fois en risque de pauvreté et en privation matérielle sévère. Ce pourcentage est établi selon une approche plus restrictive que la méthode irlandaise car la déprivation sévère correspond à l'absence de 4 items sur 9 (contre 2 sur 11 pour l'indicateur irlandais). Mettre en place une mesure de la pauvreté consistante pour le Luxembourg nécessiterait de s'interroger sur le bon indicateur de déprivation.

⁴⁸ Ireland Department of Social Protection, National Action Plan for Social Inclusion 2015 - 2017.

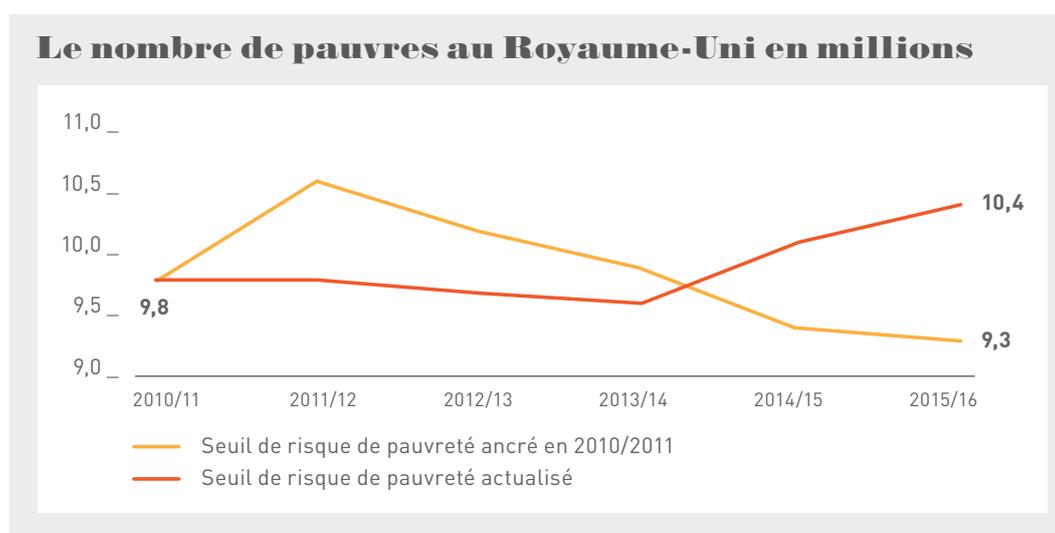
d) L'ancrage de la pauvreté dans le temps au Royaume-Uni

La mesure relative de la pauvreté est susceptible d'estimer que le phénomène de la pauvreté s'aggrave au sein d'un pays, ceci alors même que le niveau de vie des pauvres s'accroît significativement.

Afin de pallier ce défaut, le Royaume-Uni possède deux principaux outils de mesure de la pauvreté. Le premier est le risque de pauvreté européen avec un seuil de pauvreté à 60 % du revenu médian. Le second part du même seuil de pauvreté à 60 % du revenu médian mais ancre ce seuil à un moment donné dans le temps. A l'heure actuelle, le seuil de pauvreté ancré dans le temps du Royaume-Uni prend pour base l'année 2010/11. Il est relevé de la seule inflation afin de maintenir le seuil de pauvreté durant la période considérée.

Pour la Chambre des communes britanniques :

“By using an income threshold that is fixed in time, this measure looks at how living standards of low-income households are changing over time.”



Source : Department for Work & Pensions

Si l'année 2011 a vu une augmentation forte de la pauvreté, celle-ci a ensuite reculé au Royaume-Uni comme le montre la baisse de 500 000 personnes estimées par le seuil de pauvreté ancré dans le temps. En revanche, selon le seuil de risque de pauvreté actualisé, le nombre de pauvres aurait augmenté de 600 000 durant la même période de six ans. Le premier indicateur serait plus centré sur l'évolution du niveau de vie des personnes considérées comme pauvre et le second sur l'évolution des inégalités.

L'approche de la pauvreté ancrée dans le temps a pour atout la simplicité de sa méthode face à un budget de référence bien plus complexe à établir. Elle semble par ailleurs efficace pour se fixer un objectif de réduction de la pauvreté à moyen-terme car elle permet d'observer réellement le nombre de personnes sorties de la pauvreté par rapport à un instant donné. Dans cette optique, ancrer le seuil de pauvreté au début de mandature d'un gouvernement pourrait évaluer la performance de celui-ci dans la lutte contre la pauvreté. L'année 2010 correspond à l'arrivée des conservateurs britanniques et libéraux-démocrates au pouvoir au Royaume-Uni. En France, le président Sarkozy avait utilisé la même méthode lors de son élection. L'objectif affiché par le président français était de faire diminuer le taux de pauvreté ancré

dans le temps d'un tiers entre 2007 et 2012. La baisse de la pauvreté est le plus souvent observée par l'intermédiaire d'un indicateur de pauvreté ancré dans le temps. Ainsi, il serait sans doute peu ambitieux de ne s'en tenir qu'à une baisse du nombre ou pourcentage de pauvres selon ce taux.

Les politiques en faveur de la réduction de la pauvreté sont centrées en grande partie sur la pauvreté des enfants au Royaume-Uni. Dans ce cadre, le Royaume-Uni a établi quatre objectifs en 2010, c'est-à-dire au moment de l'introduction du seuil de pauvreté ancré dans le temps :

- Moins de 10 % d'enfants en risque de pauvreté
- Moins de 10 % d'enfants pauvres selon le seuil ancré dans le temps
- Moins de 5 % d'enfants souffrant de privation matérielle avec un faible revenu
- Une réduction globale du nombre d'enfants touchés par une pauvreté relative persistante (3 ans ou plus)

En 2016, ces quatre indicateurs ont été remplacés par un indicateur inspiré des capacités de Sen, le « *life chances measures* » qui inclut le niveau de scolarité à l'âge de 16 ans et la notion de ménage avec ou sans travail. La mesure de la pauvreté des enfants est plus souvent évoquée que la mesure de la pauvreté de l'ensemble de la population au Royaume-Uni. D'autres pays, comme la Nouvelle-Zélande, sont dans le même cas.

e) La Colombie et le Mexique, précurseurs du Multidimensionnal Poverty Index

Construire un indice unique en capacité de mesurer la pauvreté dans toutes ses dimensions est l'un des grands défis des experts de la pauvreté. Le *Multidimensionnal Poverty Index* (MPI), développé par les chercheurs de l'*Oxford Poverty and Human Development Initiative* (OPHI), Sabina Alkire et James Foster, a éveillé l'intérêt de par le monde.

En effet, des experts de tous les pays se sont penchés sur les bénéfices d'un tel outil de mesure agrégé dans leur contexte national. Ils sont parfois, comme c'est le cas en Norvège, soutenus par l'institut statistique national. Cet indice a été testé pour l'Union européenne au sein de l'article « *Multidimensional poverty in Europe 2006-2012: illustrating a methodology* » de l'édition 2017 du rapport *Monitoring social inclusion in Europe*. Mais c'est en Colombie et au Mexique que le MPI fait déjà office d'outil de mesure officiel de la pauvreté.

Quatre étapes sont nécessaires à l'application du MPI.⁵⁰ Elles seront décrites en prenant l'exemple de la Colombie, pays qui a adapté la méthode Alkire Forster à son contexte économique et social.

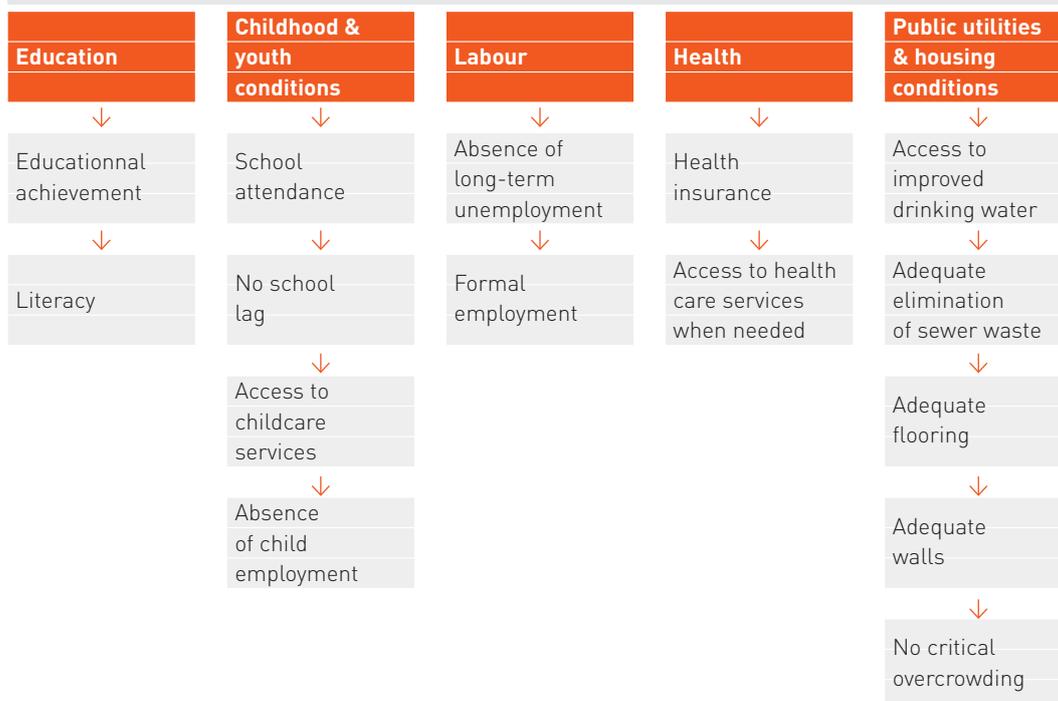
D) Appliquer les seuils dimensionnels pour déterminer si une personne souffre de privation dans une dimension

La Colombie a déterminé cinq dimensions pour son *Multidimensionnal Poverty Index* incluant quinze sous-dimensions appelées « indicateurs ».⁵¹

⁵⁰ ALKIRE Sabina, « Mesurer la pauvreté multidimensionnelle : les limites », *Revue d'économie du développement* 2011/2 (Vol. 19), p. 61-104.

⁵¹ OPHI, *Colombia's Multidimensional Poverty Index*.

Le Multidimensionnel Poverty Index colombien



Source: OPHI

Les dimensions considérées sont l'éducation, les conditions de vie et capacités des enfants, l'emploi, la santé, l'hygiène et le logement. Il aurait tout à fait été possible d'intégrer un seuil de revenu parmi les indicateurs, de même que la privation de biens matériels, de loisirs ou d'échanges sociaux. L'évaluation de la privation se fait au niveau des ménages plutôt que les individus. Il est analysé pour chaque ménage s'il se trouve en privation (note de 1) ou non (0) sur chacune des dimensions. Si une personne du ménage est au chômage depuis plus d'un an, alors le ménage est noté 1 pour l'indicateur «*Absence of long-term unemployment*». Sinon, sa note est de 0. La privation d'emploi à long-terme touchait 9,6% des ménages colombiens en 2008. L'objectif fixé au moment de l'introduction du MPI était de faire descendre ce taux à 9,3% en 2014.

II) Agréger à travers les dimensions pour chaque personne (ménage)

La seconde étape est d'agréger les résultats des ménages pour l'ensemble des dimensions. Pour ce faire, il est nécessaire au préalable de décider de la pondération des différentes dimensions et indicateurs. La Colombie a fait le choix de ne pas les pondérer. Ce n'est pas le cas en ce qui concerne le MPI originel pour lequel les indicateurs de conditions de vie pèsent trois fois moins que ceux de santé et d'éducation. Le choix en matière de pondération est essentiel tant il influe sur la réalité de la pauvreté mesurée par le MPI.

Une fois la pondération fixée, il suffit, pour agréger les différentes dimensions de l'indicateur, d'additionner pour chaque ménage les produits de la note de privation et du coefficient de pondération. Dans le cas de la Colombie et de sa pondération égale à un des indicateurs, une simple addition le nombre de privation est suffisante. De fait, un ménage qui souffrirait de trois privations sur quinze, par exemple, «*Educational achievement*», «*Health insurance*» et «*Formal employment*» aurait un score agrégé de trois.

III) Identifier si chaque personne est pauvre sur le plan multidimensionnel (seuil multidimensionnel)

Les « pauvres » au plan multidimensionnel sont ceux dont le score agrégé de privation multidimensionnelle est supérieur à un certain seuil. La logique du MPI, et plus globalement des indicateurs de pauvreté multidimensionnelle, est de vérifier la pauvreté, et par la même désigner comme pauvre ceux qui sont touchés par différentes privations.

En effet, une personne qui aurait un très faible niveau d'éducation, le premier indicateur du MPI colombien, mais serait ensuite devenu millionnaire n'est pas à proprement parlé pauvre. De même, il n'est pas nécessaire de souffrir de l'ensemble des dimensions pour être pauvre. Un ménage peut très bien ne pas connaître le chômage de long-terme et pourtant vivre en situation de pauvreté du fait notamment de la faiblesse de ses revenus. La Colombie a décidé d'un seuil multidimensionnel de 1/3, soit 5 privations.

IV) Agréger à travers les individus (Indice agrégé de pauvreté multidimensionnelle)

L'indice agrégé de pauvreté multidimensionnelle à l'échelle du pays ou de la région est le produit de l'incidence, soit le pourcentage de pauvre, et de l'intensité de la pauvreté multidimensionnelle. L'intensité est égale au score agrégé moyen des personnes considérées comme pauvre par le MPI. Le seuil de pauvreté multidimensionnelle étant égal à 33,3% pour le MPI colombien, l'intensité de la pauvreté multidimensionnelle ne peut donc descendre en-dessous de ce plancher.

En 2016, l'incidence du *Multidimensional Poverty Index* colombien, soit le pourcentage de pauvre, était de 17,8%, et l'intensité de la pauvreté de 6,2/15 privations, soit 41,5%. Le produit de ces deux pourcentages aboutit à un indice agrégé de pauvreté multidimensionnel de 7,4%. Il a notablement diminué depuis 2010, année où il atteignait 13,1%. C'est le nombre de pauvre qui a principalement diminué sur cette période, l'incidence passant de 30,4% à 17,8%, tandis que l'intensité de la pauvreté des pauvres ne s'est abaissée que de 1,7 point, soit de 43,2% à 41,9%.⁵² L'un des aspects les plus intéressants du MPI est qu'il mesure le recul de la pauvreté multidimensionnelle par la diminution du nombre de pauvres mais aussi par la réduction de l'intensité de la pauvreté.

Le MPI peut, par ailleurs être décomposé d'autres manières :

- Ventilation par dimension et contribution de chacune à la pauvreté;
- Intensité de privation pour chaque dimension;
- Désavantages cumulés sur plusieurs dimensions;
- Décomposition par sous-groupes (territoire, type de famille, sexe, âge, nationalité d'origine,...).

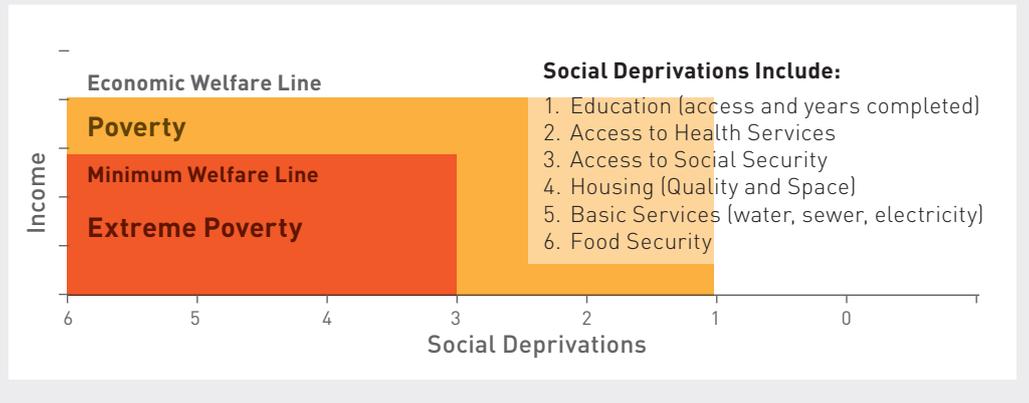
Le MPI mesure la profondeur et la gravité de la pauvreté multidimensionnelle. Il permet de repérer les niches de pauvreté et les dimensions liées entre elles. Il peut ainsi se transformer en outil d'aiguillage des politiques publiques par l'analyse des facteurs de pauvreté les plus impactants. La Colombie s'est fixée des objectifs fermes de réduction de la pauvreté multidimensionnelle, affichant la volonté de réduire l'incidence de la pauvreté selon son MPI de 35% à 22,5% entre 2008 et 2014. Elle a pour cela décidé d'objectifs chiffrés sur chacune des dimensions et sous-dimensions de son indicateur multidimensionnel.

Le Mexique a, lui, choisi six dimensions pour son MPI. Par ailleurs, ce pays croise les données de privation multidimensionnelle avec un indice de pauvreté monétaire comme le montre le schéma ci-dessous.⁵³

⁵² Departamento Administrativo Nacional de Estadística, *Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2016*.

⁵³ Wilson Center Mexico Institute, *Mexico's Latest Poverty Stats, 2013*.

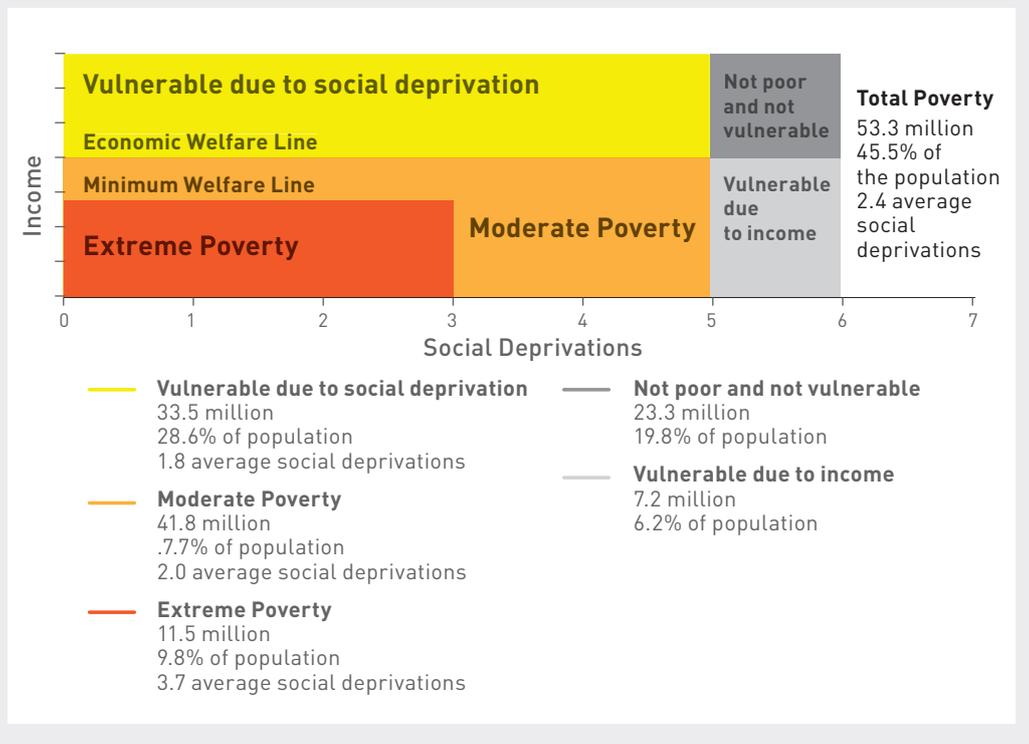
Poverty and Extreme Poverty Definitions in Mexico



Source: CONEVAL

La pauvreté multidimensionnelle commence avec la présence d'une privation. Un degré supplémentaire, celui de l'extrême pauvreté, équivaut à une privation sur trois dimensions ou plus. En ce qui concerne le revenu, le seuil utilisé a été calculé selon une approche absolue. Avec cette méthode, 53.3 millions de mexicains, soit 45,5% de la population, étaient pauvres en 2012.

Poverty in Mexico



Source: CONEVAL 2012

La représentation de la pauvreté multidimensionnelle au Mexique a le double mérite de la limpidité et de la prise en compte de la complexité du phénomène de pauvreté. Notons que les notions de privations et de pauvreté monétaire peuvent ne pas se recouper comme le montre les 7,2 millions de mexicains pauvres en termes de revenu mais ne souffrant d'aucune des six privations incluses dans le MPI mexicains.

La Serbie, pays candidat à l'Union européenne, fait partie intégrante du programme du MPI porté par l'OPHI. Seule 0,2% de la population serbe était pauvre en 2014 selon le *Multidimensional Poverty Index*. L'utilisation du MPI pour un pays développé nécessite de modifier dans leur quasi-intégralité les indicateurs utilisés, bien que certaines dimensions, comme l'éducation et la santé, devraient être conservées. Cet outil comporte des atouts indéniables. Il permet d'évaluer la composition des populations poly-désavantagées ou encore l'évolution globale dans le temps et l'espace de la pauvreté dans différentes dimensions. Malgré tout, ses auteurs, en provenance de l'Université d'Oxford, préconisent de le compléter d'indices monétaires. L'idée est bien de cerner la pauvreté par l'utilisation de différentes approches plutôt que de construire l'indicateur chimérique, capable de mesurer la pauvreté dans toutes ses composantes. L'une des faiblesses du MPI est son absence d'historique, qui porte atteinte à la crédibilité d'objectifs chiffrés affichés, dont il est difficile de juger de l'ambition.

f) Prise en compte du temps long et du patrimoine au Danemark

Le Danemark a pour la première fois décidé d'une mesure officielle nationale de la pauvreté en 2013.⁵⁴ L'outil choisi par le *Social Affairs Ministry* a la particularité de reposer sur un duo de seuil : l'un de bas revenu persistant et le second sur le patrimoine.

Indicateur officiel de la pauvreté au Danemark établi en 2013

Taux de risque de pauvreté persistante

Revenu inférieur durant trois ans consécutifs au seuil de revenu annuel de 13 800 €



Faible patrimoine

Inférieur à 13 400 €

Source : Denmark Social Affairs Ministry

En 2013, 42 000 danois, soit 0,7% de la population était comptabilisée comme pauvre selon l'indicateur national. Cet outil a ceci d'intéressant qu'il ne définit comme pauvre que ceux qui subissent une pauvreté monétaire durable. En effet, avec le taux de risque de pauvreté de l'Union européenne, est considérée comme pauvre toute personne à bas revenu, même si celle-ci dispose d'un patrimoine important et a reçu un revenu conséquent l'année précédente. Ce serait le cas typique d'une personne qui possède son logement ou une épargne substantielle et a démissionné récemment d'un emploi correctement rémunéré. Le faible patrimoine pris en compte interroge, notamment dans le cas d'une application au Luxembourg. Intégrer le patrimoine dans une approche multidimensionnelle pourrait ainsi avoir plus de sens au Grand-Duché.

54 <http://cphpost.dk/news/national/first-official-poverty-line-established.html>

55 Controller and Auditor-General of New-Zealand, www.oag.govt.nz.

g) Neutralisation du coût du logement en Nouvelle-Zélande

Des pays tels que la Nouvelle-Zélande⁵⁵, le Royaume-Uni ou encore l'Australie, ont décidé, en raison du coût important que peut peser le logement dans le pouvoir d'achat des ménages, de mesurer le revenu une fois les différents coûts du logement payés.

Le revenu des ménages net des coûts du logement prend ainsi en compte le revenu soustrait des dépenses de logement et additionnée des aides au logement, du type subventions au loyer.

C'est ainsi que la population à bas revenu est définie en Nouvelle-Zélande comme :

“The proportion of the population in households with equivalised disposable income net-of-housing-costs.”

En Nouvelle-Zélande, trois seuils de pauvreté monétaire étaient utilisés en 2014 : un premier à 50 % du revenu net des coûts de logement médian, un deuxième à 50 % du revenu net des coûts de logement médian ancré en 2007, et un troisième à 60 % du revenu net des coûts de logement médian. Ainsi, en vue de déterminer un taux de pauvreté, le revenu de chaque ménage après les coûts du logement dépensés est comparé à un revenu médian lui-aussi après coûts du logement. Le revenu considéré est bien plus faible mais ne sert plus à l'une des principales dépenses des ménages. Les inégalités de revenu après coût du logement peuvent potentiellement être plus ou moins importantes que pour le revenu des ménages.

Le taux de pauvreté national à 50 % du revenu médian net des coûts du logement était de 15 % en 2014. Il était supérieur de 4 points par rapport au taux de pauvreté calculé par l'OCDE pour la Nouvelle-Zélande (10,9 %). Au Royaume-Uni, le taux de risque de pauvreté *before housing costs* (BHC) est là aussi nettement inférieur au taux de risque de pauvreté *after housing cost* (AHC), 16 % contre 22 % en 2016. Les coûts du logement auraient ainsi tendance à aggraver les inégalités entre les ménages. Cet indicateur complète les autres indicateurs d'inégalités de pouvoir d'achat des ménages.

h) Quels indicateurs à l'échelle du Monde ?

Il est délicat de s'intéresser au phénomène de pauvreté sans porter un regard sur la question au niveau mondial. Des institutions internationales, telles l'ONU ou la Banque Mondiale, ont pour ambition forte d'éradiquer la pauvreté dans le Monde et ont pour cela construit leurs propres outils de mesure.

C'est bien entendu la pauvreté extrême connue par les pays plus pauvres de la planète, situés notamment en Asie du Sud-Est, Afrique et Amérique latine, qui est ici visée. La pauvreté est aujourd'hui « résiduelle » dans les pays riches et « structurelle » dans les pays pauvres. En 2013, 389 millions d'Africains vivaient avec moins de 1,90 \$ par jour (en parité des pouvoirs d'achat).⁵⁶ Ce seuil à 1,90 \$ n'est pas calculé dans les pays développés en raison de la forte marginalité des habitants potentiellement concernés.

C'est en l'an 2000 que les Nations Unies ont adopté pour la première fois des objectifs explicites de recul de la pauvreté. La cible phare des Objectifs Millénaires pour le Développement (OMD) était de réduire de moitié la proportion de la population mondiale dont le revenu est inférieur à 1,25 dollar par jour d'ici à 2015 (en prenant pour base 1990). En tout, 48 indicateurs sont utilisés pour définir des objectifs et mesurer les résultats des Objectifs Millénaires pour le Développement. Une large part d'entre eux touche à la pauvreté. Les OMD font une synthèse entre l'approche de la Banque Mondiale et celle de l'OCDE, qui mesurent la pauvreté en termes de revenu monétaire, et l'Indicateur de la Pauvreté Humaine du PNUD

⁵⁶ World Bank, *Atlas of Sustainable Development Goals 2017*.

inspiré de Sen, avec la reconnaissance des multiples dimensions de la pauvreté telles l'éducation des enfants ou l'accès à l'eau salubre. Les Nations Unies considèrent les OMD comme une grande réussite sur le plan de la lutte contre la pauvreté, celle-ci passant selon l'indicateur considéré de 47% à 14% de la population mondiale entre 1990 et 2015.⁵⁷

L'ONU et ses États membres, dont le Luxembourg, se sont engagés dans un nouveau processus pour la période 2015-2030 avec les Objectifs de développement durable (ODD). Les cibles décidées ensemble sont communes à tous. La réduction de la pauvreté est là encore l'objectif numéro un. Les autres objectifs se rapportant au phénomène de pauvreté sont « la lutte contre la faim », « l'accès à la santé », « l'accès à une éducation de qualité », « l'accès à l'eau salubre et à l'assainissement », « l'accès à des emplois décents » et « la réduction des inégalités ».

Les cinq objectifs et deux méthodes des ODD pour « Éliminer l'extrême pauvreté et la faim »

1. D'ici à 2030, éliminer complètement l'extrême pauvreté dans le monde entier (s'entend actuellement du fait de vivre avec moins de 1,25 dollar américain par jour).
2. D'ici à 2030, réduire de moitié au moins la proportion d'hommes, de femmes et d'enfants de tous âges souffrant d'une forme ou l'autre de pauvreté, telle que définie par chaque pays.
3. Mettre en place des systèmes et mesures de protection sociale pour tous, adaptés au contexte national, y compris des socles de protection sociale, et faire en sorte que, d'ici à 2030, une part importante des pauvres et des personnes vulnérables en bénéficient.
4. D'ici à 2030, faire en sorte que tous les hommes et les femmes, en particulier les pauvres et les personnes vulnérables, aient les mêmes droits aux ressources économiques et qu'ils aient accès aux services de base, à la propriété foncière, au contrôle des terres et à d'autres formes de propriété, à l'héritage, aux ressources naturelles et à des nouvelles technologies et des services financiers adaptés à leurs besoins, y compris la microfinance.
5. D'ici à 2030, renforcer la résilience des pauvres et des personnes en situation vulnérable et réduire leur exposition aux phénomènes climatiques extrêmes et à d'autres chocs et catastrophes d'ordre économique, social ou environnemental et leur vulnérabilité.
 - a) Garantir une mobilisation importante de ressources provenant de sources multiples, y compris par le renforcement de la coopération pour le développement, afin de doter les pays en développement, en particulier les pays les moins avancés, de moyens adéquats et prévisibles de mettre en œuvre des programmes et politiques visant à mettre fin à la pauvreté sous toutes ses formes.
 - b) Mettre en place aux niveaux national, régional et international des cadres d'action viables, fondés sur des stratégies de développement favorables aux pauvres et soucieuses de la problématique hommes-femmes, afin d'accélérer l'investissement dans des mesures d'élimination de la pauvreté.

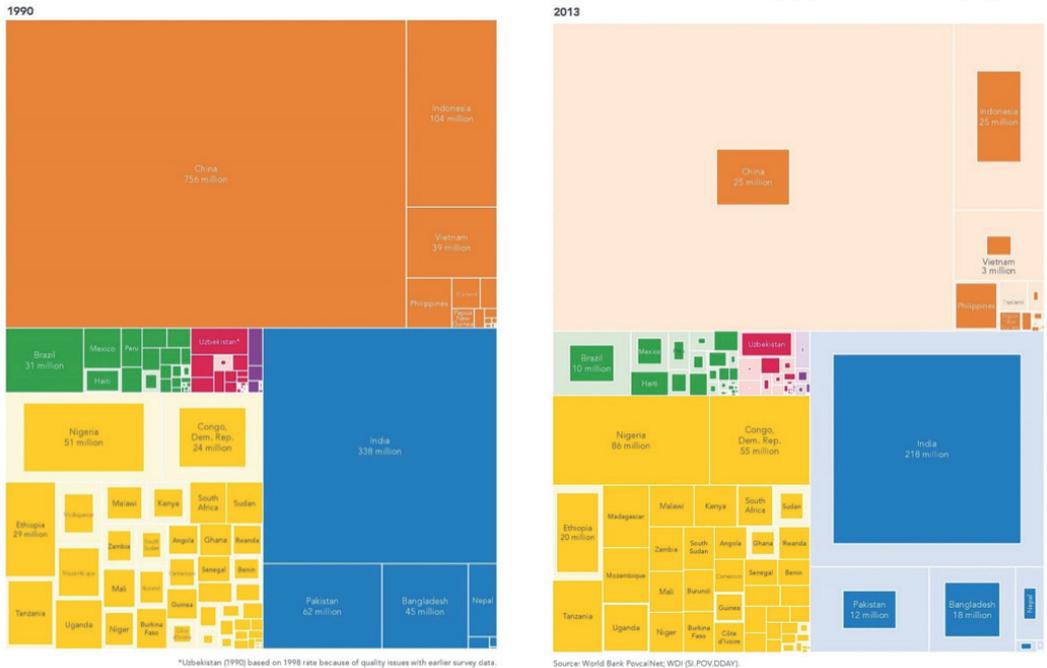
Les Objectifs de développement durable font preuve d'une grande ambition, comme les OMD précédemment. Ils visent à poursuivre les bons résultats en matière de recul de la pauvreté observée entre 1990 et 2013. Tous les pays, pauvres et développés, sont acteurs de la démarche. Au Luxembourg, celle-ci est en cours et en est à la phase de définition de la stratégie et des actions à mener dans les prochaines années. « Assurer l'inclusion sociale et une éducation pour tous », afin de permettre une participation à la société d'une base très large de la population, est l'un des six champs d'action prioritaires définis par le rapport de la Commission interdépartementale de développement durable.⁵⁸

⁵⁷ Nations Unies, *Objectifs du Millénaire pour le développement, Rapport 2015*.

⁵⁸ Six champs d'action prioritaires et grands chantiers ont été décidés dans le cadre de la Mise en œuvre de l'AGENDA 2030 au et par le Luxembourg « TRANSFORMER LES VIES TOUT EN PRÉSERVANT LA PLANÈTE ». Ils sont inscrits dans le Rapport de mise en œuvre adopté par le Gouvernement en Conseil en date du 12 mai 2017.

Le nombre de pauvres dans le monde

1b The number of people living in extreme poverty has fallen in most countries but has risen in many Sub-Saharan African countries
 People living on less than \$1.90 a day (2011 PPP), 1990 and 2013



Le principal indicateur de la Banque Mondiale pour lutter contre la pauvreté est un seuil absolu de pauvreté commun à tous les pays dans le monde. Il se monte à 1,90\$ par jour (en PPA de 2011). Il n'est absolument pas adapté à un pays comme le Luxembourg dont la richesse par habitant n'est aucunement comparable à celles des pays les plus pauvres du monde. La Banque Mondiale propose à ses pays membres une méthode pour calculer un seuil de pauvreté monétaire adapté au contexte national. Elle est utilisée dans une majorité de pays en développement à travers le monde. C'est le cas au Maroc par exemple, qui complète cet indicateur objectif par un indicateur de pauvreté subjectif de pauvreté.

Mesure objective et subjective de la pauvreté au Maroc⁵⁹

Mesure objective

(pauvreté monétaire définie par la Banque Mondiale)

Seuil de pauvreté monétaire

=

Composante alimentaire

Coût du panier garantissant le minimum en kcal

+

Composante non-alimentaire

Estimée à partir du budget non-alimentaire des ménages au seuil de la pauvreté alimentaire

Un seuil de vulnérabilité pour les ménages situés entre 1 et 1,5 fois le seuil de pauvreté monétaire

6,5% de ménages dans la pauvreté objective

Mesure subjective

Question pour fixer un seuil de pauvreté

Dans votre situation actuelle, quel est le montant de dépenses au-dessous duquel votre ménage vivra dans la pauvreté ou en échappera s'il est déjà pauvre ?

Question pour déterminer la pauvreté relative

Dans quel niveau social classez-vous votre ménage en comparaison avec ce qui règne dans votre environnement social, est-ce parmi les très riches, les relativement riches, les moyens, les relativement pauvres ou les très pauvres ?

11,7% de ménages dans la pauvreté subjective

Forte divergence entre les deux indicateurs

Seulement 2,2% de ménages en pauvreté objective et subjective selon les indicateurs et questions choisis

La pauvreté étant un phénomène ressenti, les divergences entre les résultats de la méthode subjective et objective interrogent. C'était aussi le cas pour l'Eurobaromètre. La définition d'une mesure de la pauvreté, unique ou multiple, impose d'objectiver le mieux possible les phénomènes d'exclusion sociale.

L'autre approche de mesure de la pauvreté dans le Monde, celle du PNUD, est décrite dans la partie sur les « capacités de Sen ». L'indicateur a évolué récemment, devenant l'Indice de pauvreté multidimensionnelle. Celui-ci révèle une pauvreté différente, pour certains pays inférieure, et pour d'autres supérieure à celle mesurée par l'indicateur monétaire à 1,90\$ de la Banque Mondiale. Par ailleurs, les racines de la pauvreté selon les trois piliers, éducation, santé et niveau de vie, sont très hétérogènes suivant les pays. La pauvreté multidimensionnelle serait expliquée à 88% par la santé et seulement 3% par l'éducation en Arménie. Au Maroc, elle proviendrait à 45% de l'éducation et 22% de la santé.⁶⁰ Pour des pays à la pauvreté monétaire relativement proche, les dimensions de la pauvreté dont souffre la population peuvent être fortement différentes. Il en irait ainsi des réponses à apporter au phénomène de pauvreté.

Le Fonds des Nations unies pour l'enfance (Unicef) participe lui aussi à la lutte contre la pauvreté dans le Monde, de par sa mission en faveur des enfants. Il fonde son action sur les ODD ainsi que les mesures de la Banque Mondiale, du PNUD et de l'OCDE. Tous les outils de mesure, appliqués aux pays en développement et aux pays développés, arrivent au même constat. À de rares exceptions près dont ne fait pas partie le Luxembourg, les enfants sont plus souvent touchés par la pauvreté que les adultes.

“Extreme poverty, measured at \$1.90 per person per day, disproportionately affects children – 387 million, or 19.5 % of the world’s children live in extreme poverty compared to just 9.2 % of adults. Children represent half of the poor yet are just one third of the underlying population.”⁶¹

⁵⁹ Haut-Commissariat au Plan (Maroc), Mesures, objective et subjective, de la pauvreté au Maroc : Quelle convergence?, 2011.

⁶⁰ PNUD, Rapport sur le développement humain 2016.

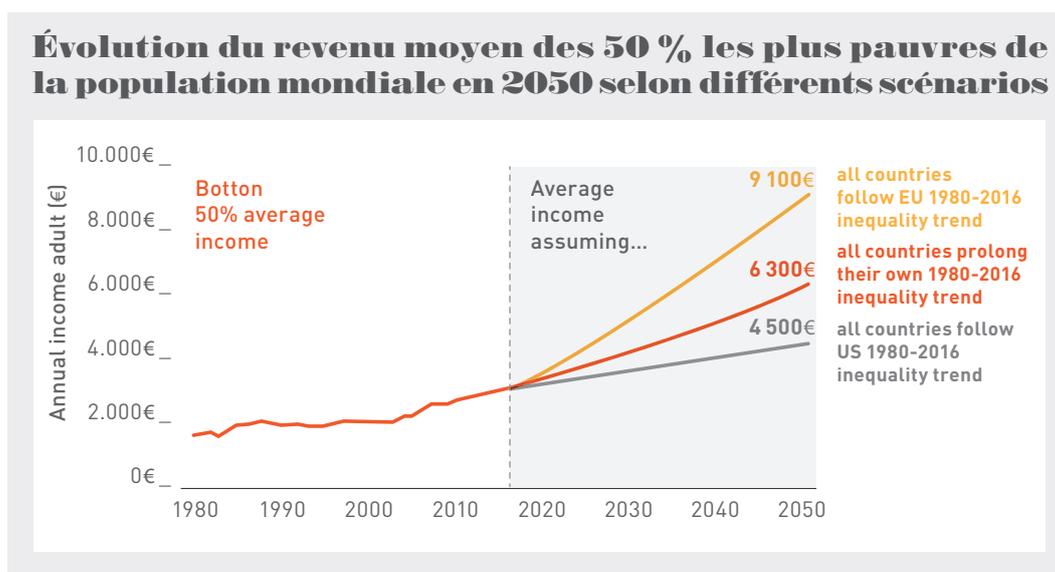
⁶¹ <https://data.unicef.org/topic/overview/child-poverty/>

Qu'elle concerne les adultes ou les enfants, la pauvreté dans le monde demeure une réalité prégnante. Des centaines de millions de personnes vivent encore dans l'extrême pauvreté et des milliards sont éloignés du niveau de vie « décent », en termes d'alimentation, d'habitat, d'éducation, de santé,... tel que perçu par les habitants des pays développés.

Il est difficile d'évoquer le thème de la pauvreté en 2018 sans évoquer le programme *World Wealth and Income Database (WID.world)* dont le but est :

« De proposer un accès ouvert et pratique à la plus vaste base de données actuellement disponible sur l'évolution historique de la répartition mondiale des richesses, à la fois au sein d'un pays donné et entre les pays. »⁶²

Ce programme de recherche s'intéresse, non pas à la pauvreté, mais aux inégalités. Ces deux phénomènes ont néanmoins une connexion entre eux. Le WID a effectué trois estimations de la trajectoire du revenu moyen des 50% les plus pauvres de la population mondiale jusqu'en 2050, selon que les pays dans le Monde suivent l'évolution des inégalités depuis 1980 aux États-Unis, celle de leur propre pays ou celle de l'Union européenne sur la même période. En effet, les inégalités se sont bien davantage accentuées aux États-Unis que dans l'Union européenne de 1980 à 2016, tirant les revenus des plus riches vers le haut et ceux des plus pauvres vers le bas.



Le modèle social européen, dans lequel s'inscrit le Luxembourg, est celui qui permet, selon le Rapport sur les inégalités mondiales 2018, de faire croître le plus fortement le revenu annuel des 50% de personnes les plus pauvres de la planète. Il se monterait en moyenne à 9 100€ en 2050 en suivant une trajectoire des inégalités identique à celle de l'Union européenne entre 1980 et 2016, contre seulement 4 500€ en suivant celle des États-Unis. C'est surtout l'importance du différentiel qui est marquant et tend à vanter les mérites d'un modèle européen qui serait plus soutenable sur le plan social.

L'organisme précurseur en matière de base de données mondiale sur le revenu et le patrimoine est le LIS Cross-National Data Center in Luxembourg, avec deux bases de données : the *Luxembourg Income Study Database* (LIS) collecté dans cinquante pays et sur cinq décennies, et le *Luxembourg Wealth Study Database* (LWS).

62 www.wid.world

Mesurer la pauvreté en sept façons



IV. Mesurer la pauvreté en sept façons

Le panorama précédent a permis d'identifier sept grandes approches différentes utilisées pour définir des outils de mesure de la pauvreté.

Ces approches peuvent être combinées entre elles, comme le montrent les exemples du taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale de l'Union européenne, du taux de pauvreté consistante de l'Irlande ou du MPI mexicain. Elles sont aussi susceptibles d'être complétées par des indicateurs spécifiques à l'éducation, la santé, l'emploi, les relations sociales ou encore le logement.

Ces sept grandes approches forment ensemble une boîte à outils complète dans laquelle puiser pour mesurer et appréhender les phénomènes de pauvreté et leur évolution au Grand-Duché.

I - L'approche monétaire absolue

La méthode :

Définition des ressources nécessaires (panier) pour ne pas être pauvre puis évaluation de leur coût afin de calculer un seuil de pauvreté. Celui-ci est fixe dans le temps et est généralement réévalué de la seule inflation.

Les variantes :

- Panier de biens fondamentaux
- Budget de référence
- Part du revenu dépensé en biens de base
- Seuil de pauvreté monétaire de la Banque Mondiale
- Précarité énergétique

Qui l'utilise :

États-Unis, Canada, Royaume-Uni, Italie, Suisse, Pays-Bas, majorité des pays en développement,...

Principaux avantages :

- Indicateur simple à interpréter (monétaire)
- Permet d'observer le recul ou l'avancée de la pauvreté dans le temps
- Des méthodes éprouvées pour estimer le coût du panier et fixer le seuil

Principales limites :

- Unidimensionnel (revenu monétaire)
- Difficulté de prise en compte de l'évolution des modes de vie et de la notion de décence
- Dépend de la qualité du calcul de l'inflation
- Rupture de série en cas de modification du panier
- Non prise en compte des biens en nature (dépenses collectives individualisables de santé et d'éducation)
- Complexité et part de subjectivité de la composition du panier dans le cas du budget de référence

II - L'approche monétaire relative

La méthode :

Fixation d'un pourcentage du revenu moyen ou médian d'une population en-dessous duquel l'individu ou ménage ne peut pas vivre décemment.

Les variantes :

- Taux de risque de pauvreté (ponctuel ou persistant)
- Taux de pauvreté de l'OCDE
- Rapport inter quintile
- Coefficient de Gini

Qui l'utilise :

Union européenne et ses membres, OCDE, Corée du Sud, Canada, Australie, Japon, Hong-Kong,...

Principaux avantages :

- Indicateur simple à interpréter (monétaire)
- Peut s'adapter à l'évolution des conditions de vie sans remettre en cause sa définition
- Ce qu'il mesure est aisément comparable entre pays

Principales limites :

- Unidimensionnel (revenu monétaire)
- Un indicateur d'inégalité plus que de pauvreté (dans l'extrême, si revenu de tous est nul, pas de pauvre)
- Incapacité à observer l'évolution des conditions de vie des pauvres en cas de croissance ou récession
- Peu réactif car rapport entre revenus plus stable que revenus eux-mêmes
- Non prise en compte des biens en nature
- Fixation arbitraire du seuil (pourcentage)

III - L'approche monétaire ancrée dans le temps

La méthode :

Fixation d'un seuil de pauvreté relative à une date donnée puis calcul du taux de pauvreté dans le temps selon ce seuil fixe (hors inflation).

Les variantes :

- Taux de pauvreté ancré dans le temps

Qui l'utilise :

Royaume-Uni, France en 2007, portefeuille d'indicateurs de l'Union européenne (contexte), OCDE,...

Principaux avantages :

- Indicateur simple à interpréter (monétaire)
- Permet d'observer le recul ou l'avancée de la pauvreté dans le temps (part des personnes pauvres dont le niveau de vie a dépassé ou est passé en-dessous d'un certain seuil)
- Pertinent pour fixer des objectifs de recul de la pauvreté sur le moyen-terme

Principales limites :

- Unidimensionnel (revenu monétaire)
- Fixation arbitraire du seuil (pourcentage)
- Ne prend pas en compte l'évolution des modes de vie et de la notion de décence (long-terme)

IV - L'approche en condition de vie (privations)

La méthode :

Définition d'un certain nombre de biens matériels et sociaux indispensables à un niveau de vie acceptable : les items. Fixation d'un seuil en nombre de privations d'items. Mesure du nombre d'individus ou de ménages dont le nombre de privations est supérieur au seuil.

Les variantes :

- Taux de privation matérielle (sévère ou non)
- Taux de privation matérielle ou sociale
- Taux de privation des enfants

Qui l'utilise :

Union européenne et ses membres (9 privations), France (27), Ukraine (18), Royaume-Uni,...

Principaux avantages :

- Indicateur possiblement multidimensionnel
- Des méthodes éprouvées pour fixer les items de manière « objective »
- Un seuil unique au niveau européen (contrairement au seuil de risque de pauvreté)

Principales limites :

- Système binaire sur chaque privation : en privation ou pas
- Enjeu fort du renouvellement de la liste des items :
 - » soit pas de modification et déconnexion dans le temps
 - » soit modification et rupture de série
- Prise en compte des privations volontaires
- Moins précis que les approches monétaires pour mesurer l'intensité et la gravité de la pauvreté

V - L'approche multidimensionnelle (MPI)

La méthode :

Choix des dimensions et sous-dimensions (indicateurs). Fixation du seuil de pauvreté pour chaque indicateur. Mesure des individus ou ménages pauvres sur chacune des dimensions. Choix de la pondération des indicateurs entre eux puis du seuil multidimensionnel. Calcul de la pauvreté multidimensionnelle pour chaque individu ou ménage. Multiplication de l'incidence et de l'intensité pour obtenir l'indice de pauvreté multidimensionnelle.

Les variantes :

- MPI
- MPI Colombien
- MPI Mexicain

Qui l'utilise :

PNUD et majorité des pays en développement, officiel en Colombie, Mexique, Bhoutan,...

Principaux avantages :

- Indicateur multidimensionnel
- Pertinent pour fixer des objectifs de recul de la pauvreté sur le moyen-terme
- Possibilité de « vérifier » la pauvreté en croisant les dimensions
- Ciblage des politiques sur les dimensions prioritaires

Principales limites :

- Système binaire sur chaque dimension : être ou non en privation
- Enjeu fort du renouvellement de la liste des indicateurs :
 - » soit pas de modification et déconnexion dans le temps
 - » soit modification et rupture de série
- Pas d'historique pour les pays développés
- Quelle prise en compte de la dimension monétaire ?
- Aspect arbitraire de la pondération des différentes dimensions

VI - L'approche subjective

La méthode :

Enquête auprès des individus ou ménages pour savoir s'ils s'estiment pauvres. Possibilité de fixer un seuil de pauvreté à partir de cette enquête.

Les variantes :

- Se considère ou s'estime pauvre
- Difficulté à joindre les deux bouts
- Seuils subjectifs (Canada) : degré de satisfaction à l'égard du revenu et revenu minimum nécessaire aux dépenses essentielles
- Dans quel niveau social vous classez-vous en comparaison de votre environnement social

Qui l'utilise :

Eurobaromètre et portefeuille d'indicateurs de l'Union européenne, Canada, Maroc, Afrique du Sud,...

Principaux avantages :

- Mesure la pauvreté ressentie
- Complément des autres indicateurs

Principales limites :

- Biais important du fait des différences culturelles entre les pays et de l'évolution des mentalités
- Difficulté à mesurer la multidimensionnalité
- Ne repose sur aucune définition de la pauvreté

VII - L'approche par le niveau de vie des pauvres

La méthode :

Principe de base est qu'il y aura toujours des « pauvres », par exemple les 10% de ménages au plus faible revenu. Analyse de l'évolution de leur niveau de vie sur une période donnée.

Les variantes :

- Évolution du revenu médian des 10% les plus pauvres
- Évolution du seuil de pauvreté monétaire
- Évolution du panier de biens et services représentatif du niveau de vie des plus pauvres
- Intensité de privations des 10% ou 25% les plus pauvres

Qui l'utilise :

France (Tableaux de l'Économie – Niveau de vie-Pauvreté), OCDE,...

Principaux avantages :

- Est sensible aux effets d'une bonne ou mauvaise conjoncture économique
- Efficace pour mesurer une politique de lutte contre la pauvreté à moyen terme

Principales limites :

- Comparaison internationale difficile avec des pays en rattrapage économique
- Néglige la pauvreté ressentie, notamment si l'enrichissement du reste de la population est plus important
- L'approche la moins utilisée dans le Monde

RÉDACTION :

Jean-Baptiste Nivet

CONCEPT ET LAYOUT :

Fargo

PRINTED IN
LUXEMBOURG

Mars 2019



CHAMBRE DE
COMMERCE
LUXEMBOURG

Votre partenaire pour la réussite

LU  EMBOURG
LET'S MAKE IT HAPPEN