



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

Genève, 18-20 juin 2018

Point 12 de l'ordre du jour provisoire

**Résultats des examens approfondis réalisés par le Bureau
de la Conférence des statisticiens européens
en octobre 2017 et février 2018****Examen approfondi de la mesure de l'exclusion sociale****Note établie par Statistics Canada et l'Institut national
de statistique et de géographie du Mexique***Résumé*

La présente note est une version actualisée du document relatif à l'examen approfondi de l'exclusion sociale que le Bureau de la Conférence des statisticiens européens a effectué en février 2018. Cette note prend en compte les renseignements complémentaires reçus dans le cadre de l'examen ainsi que les conclusions des débats du Bureau.

L'examen approfondi analyse la notion d'exclusion sociale et passe en revue les méthodes utilisées par les organismes de statistique de différents pays pour mesurer ce phénomène. La présente note résume les activités internationales relatives à la mesure de l'exclusion sociale et recense les enjeux et les difficultés. La dernière partie contient une synthèse des débats menés par le Bureau ainsi que la décision qu'il a adoptée en février 2018.



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Contexte	3
II. Introduction	3
III. Champ/définition du domaine statistique couvert	3
A. Notions.....	4
B. Modèle des capacités.....	5
IV. Aperçu d'ensemble des activités statistiques internationales dans ce domaine.....	5
A. Eurostat	5
B. Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes	5
C. Programme des Nations Unies pour le développement	6
V. Pratiques des pays	6
A. Arménie	6
B. Australie.....	7
C. Canada	7
D. Irlande.....	8
E. Mexique	8
F. Royaume-Uni.....	9
VI. Enjeux et difficultés	10
A. Absence de définition concrète.....	10
B. Absence de normes de mesure	10
C. Les organismes nationaux de statistique choisissent telle ou telle mesure en fonction de leur mandat et de leurs ressources.....	10
D. Concurrence avec la mesure d'autres phénomènes multidimensionnels	10
VII. Conclusions et recommandations des auteurs de l'étude	11
A. Conclusions	11
B. Recommandations pour les travaux futurs.....	11
1. Définir précisément l'exclusion sociale	11
2. Examiner les méthodes de mesure de l'exclusion sociale	11
VIII. Débat et décision du Bureau de la Conférence.....	12
IX. Remerciements.....	13
Références	13

I. Contexte

1. L'examen approfondi analyse la notion d'exclusion sociale et passe en revue les méthodes utilisées par les différents organismes nationaux de statistique pour mesurer ce phénomène. Être socialement exclu, c'est ne pas être à même de participer pleinement à la vie de la société du fait de limitations qui peuvent tenir à des caractéristiques physiques, à un accès restreint aux ressources matérielles et/ou sociales, à un mauvais état de santé, aux inégalités générationnelles, à un déni de droits, ou à d'autres causes.
2. Le débat porte en partie sur la question de savoir si le faible revenu est un paramètre important dans la mesure de l'exclusion sociale ou s'il n'est pas plutôt le révélateur d'une situation d'exclusion. Nombre des organismes nationaux de statistique qui sont passés en revue dans le présent document utilisent le faible revenu parmi les outils de mesure de l'exclusion sociale mais ils ne l'incluent pas dans leur définition de l'exclusion.
3. Les avis divergent également quant à la question de savoir si l'appartenance à une famille dont les membres sont sans emploi ou sous-employés contribue à l'exclusion sociale du ménage. Certains organismes nationaux de statistique incluent dans leur indicateur les personnes sans emploi ou sous-employées, en partant de l'hypothèse qu'elles ont un réseau social limité par rapport aux personnes qui travaillent.
4. La méthodologie utilisée pour appréhender l'exclusion sociale varie selon les organismes nationaux de statistique. De nombreux pays inclus dans l'examen ont établi à titre expérimental un indice national de privation matérielle mais il n'est pas toujours opérationnel. Eurostat, le Mexique et, dans une certaine mesure, le Royaume-Uni et l'Irlande utilisent des indices pour mesurer l'exclusion sociale, tandis que la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), le Canada et l'Australie utilisent de multiples indicateurs. La diversité des approches méthodologiques ne facilite pas les comparaisons entre pays, hormis dans le cas des États membres de l'Union européenne (UE) qui participent à l'enquête pour les Statistiques de l'UE sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC).

II. Introduction

5. Le Bureau de la Conférence des statisticiens européens effectue périodiquement des examens approfondis portant sur certains domaines statistiques. L'objet de ce type d'examen est d'améliorer la coordination des activités statistiques dans la région de la Commission économique pour l'Europe, de déceler les lacunes ou les chevauchements d'activité et d'aborder les questions d'actualité. L'examen est axé sur les questions stratégiques et met en lumière les préoccupations des organismes de statistique qui sont d'ordre conceptuel et concernent également la coordination. Afin d'étayer le débat, le présent document résume les activités statistiques internationales dans le domaine examiné, recense les enjeux et les difficultés et formule des recommandations concernant des travaux complémentaires.
6. Le Bureau de la Conférence a retenu le thème de l'exclusion sociale pour un examen approfondi à sa réunion de février 2018. Statistics Canada, avec le concours de l'Institut national de statistique et de géographie du Mexique (INEGI), a été invité à établir le document servant de point de départ à l'examen.

III. Champ/définition du domaine statistique couvert

7. Être socialement exclu, c'est ne pas être à même de participer pleinement à la vie de la société du fait de limitations qui peuvent tenir à des caractéristiques physiques, à un accès restreint aux ressources matérielles et ou sociales, à un mauvais état de santé, aux inégalités générationnelles, à un déni de droits, ou à d'autres causes.
8. L'étude de l'exclusion sociale met généralement l'accent sur l'inégalité des opportunités entre individus et non sur l'inégalité des résultats (OCED, 2017). Une

personne en situation d'exclusion est moins susceptible d'être promue ou d'obtenir que les services publics appropriés au sein de sa communauté répondent à ses besoins en matière de santé ou d'éducation, du fait de sa position dans la société (OCDE, 2017). L'exclusion sociale contribue aussi à une moindre estime de soi (OCDE, 2017). Nombre des problèmes associés à l'exclusion sociale sont d'ordre systémique et se retrouvent dans toutes les sociétés (CEE, 2017).

9. Mesurer l'ampleur du problème de l'exclusion sociale dans une société donnée ne va pas de soi car il est difficile de chiffrer le nombre de personnes qui sont en situation d'exclusion ou de quantifier le risque de marginalisation. Très peu d'enquêtes ou d'instruments statistiques sont conçus expressément pour mesurer l'exclusion sociale. Par suite, l'approche chiffrée fait largement appel à des méthodes qui mesurent la privation matérielle et sociale et, à partir de l'interprétation de ces données, permettent d'établir le degré d'exclusion d'un individu.

A. Notions

10. La notion d'exclusion sociale est liée à celle de pauvreté et, sur le plan conceptuel, il est difficile de les dissocier (Levitas, 2006). L'étude de la pauvreté est généralement centrée sur les contraintes auxquelles se heurte une personne en raison du manque de ressources – faiblesse du revenu, mauvaises conditions de vie, surendettement. Elle s'intéresse donc davantage aux résultats qu'aux privations ou aux handicaps qui limitent la participation. Néanmoins, la pauvreté de revenu peut être répertoriée parmi les privations qui sous-tendent l'exclusion sociale et, inversement, certaines définitions de la pauvreté incluent des dimensions de l'exclusion sociale (Levitas, 2006).

11. L'exclusion sociale est généralement envisagée dans le cadre de la cohésion et de l'inclusion sociales. Bien que ces deux termes soient souvent considérés comme interchangeables, ils ne sont pas synonymes. L'un et l'autre mettent l'accent sur l'importance de la communauté mais selon des perspectives différentes. La cohésion sociale renvoie, du point de vue de l'individu, au sentiment d'appartenance à une société donnée et à la satisfaction qui en découle, alors que l'inclusion sociale renvoie aux avantages autres que psychologiques que procure le fait de participer à la vie de la société (CEPALC, 2007a).

12. L'exclusion sociale, le direct antonyme de l'inclusion sociale, est une notion relativement ambiguë, que l'on définit souvent en disant ce qu'elle n'est pas, et non ce qu'elle est (Behrman *et al.*, 2002). Beaucoup sont en peine de définir l'exclusion sociale mais peuvent en donner des exemples car « (ils) savent la reconnaître quand ils la voient » (Behrman *et al.*, 2002, p. 10). On a décrit l'exclusion sociale comme « une notion caméléon, à laquelle on peut conférer des significations multiples, voire contradictoires » (Daly, 2010, p. 145) et « rarement définie avec précision » (Levitas, 2006).

13. L'exclusion sociale se prête à diverses interprétations mais on retrouve certaines constantes dans cette diversité. L'exclusion sociale est le plus souvent associée à la privation matérielle (manque de ressources matérielles) ou à la privation sociale (manque de ressources sociales). Cependant, les personnes confrontées à la privation matérielle et sociale ne sont pas les seules exposées au risque de l'exclusion sociale. Selon une étude, une personne est considérée comme socialement exclue si elle est classée dans l'une des catégories suivantes :

- a) Personne confrontée à une forme de privation autre que monétaire ;
- b) Personne qui ne prend pas une part active à la vie économique, sociale, politique ou culturelle ;
- c) Personne dont la qualité de vie est médiocre (Levitas *et al.*, 2007, p. 10).

14. L'exclusion sociale est donc parfois un signe du niveau de pauvreté mais l'incapacité d'une personne à participer activement à la vie de la communauté pourrait tenir à l'un des autres facteurs énumérés ci-dessus.

15. En outre, l'exclusion sociale est multidimensionnelle. Si une personne peut être classée dans plus d'une des catégories ci-dessus, on considérera qu'elle est davantage marginalisée que si elle relevait d'une seule catégorie (Levitas *et al.*, 2007).

B. Modèle des capacités

16. L'un des modèles les mieux connus en matière d'exclusion sociale est l'approche fondée sur les capacités, développée par Amartya Sen. Dans son ouvrage *Un nouveau modèle économique: développement, justice et liberté*, Sen soutient que l'exclusion sociale est une question de justice sociale qui devrait concerner tout un chacun et que l'exclusion sociale, la privation de capacités et la pauvreté relative sont autant de synonymes (Sen, 2003). Il examine les idées qui sous-tendent son approche, faisant l'historique des théories de la justice économique et exposant comment la politique sociale devrait s'attacher aux limitations qui empêchent les individus d'être des membres pleinement actifs de la société, au lieu de se fonder uniquement sur les mesures du revenu (Sen, 2003).

17. D'autres ont repris l'approche par capacités de Sen comme cadre d'analyse pour surveiller l'exclusion sociale dans les sociétés. Les organismes nationaux de statistique du Danemark, de la Suède, de la Finlande et du Royaume-Uni se fondent sur cette approche normative pour élaborer leurs indicateurs multidimensionnels (Duclos, 2011, p. 32). Certains organismes ont ainsi été conduits à modifier leurs priorités et ne mesurent plus uniquement les niveaux de revenu des individus mais s'attachent désormais à mesurer la satisfaction des citoyens à l'égard de la vie, l'accès aux services, la privation matérielle et sociale et les conditions environnementales (Duclos, 2011, p. 3).

IV. Aperçu d'ensemble des activités statistiques internationales dans ce domaine

A. Eurostat

18. En 2009, Eurostat a commencé à déterminer dans quelle mesure la privation matérielle touche les citoyens dans l'ensemble de l'UE (Guio *et al.*, 2017). Les variables, révisées en 2017, sont construites à partir de 13 items figurant dans les questionnaires EU-SILC que les organismes nationaux de statistique remettent à Eurostat (Guio *et al.*, 2017). Ces données servent à calculer le taux de privation, au niveau des pays et au niveau de l'UE, et pour différents groupes d'âge (Guio *et al.*, 2017). L'indice de privation matérielle est l'un des trois sous-indicateurs qui composent l'indicateur global Personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion, ou AROPE (Eurostat, 2013, p. 3).

19. AROPE est un indicateur synthétique fondé sur trois sous-indicateurs. Le premier d'entre eux est la privation matérielle, qui désigne l'incapacité pour les individus ou les ménages, faute de moyens, de se procurer des biens de consommation ou de mener des activités qui sont courants dans une société à un moment déterminé, indépendamment des préférences des intéressés à l'égard de ces articles ou activités. Le deuxième sous-indicateur est celui de la pauvreté monétaire, définie à partir d'un seuil de pauvreté fixé à 60 % du revenu national médian disponible équivalent. La dernière composante d'ARPE est l'indicateur désignant les personnes qui sont largement exclues du marché du travail, c'est-à-dire « les personnes qui vivent dans des ménages à faible intensité de travail », l'idée étant que le travailleur s'insère dans un réseau de relations sociales dont est privé celui qui n'a pas d'emploi. Les personnes qui relèvent de plus d'un sous-indicateur ne sont comptabilisées qu'une seule fois comme exclues, même si elles connaissent plusieurs formes d'exclusion sociale (Eurostat, 2013, p. 4).

B. Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes

20. La CEPALC fait appel à différents indicateurs pour mesurer l'exclusion sociale et la cohésion sociale dans les pays d'Amérique latine et la région. Elle utilise les indicateurs de

l'Organisation internationale du Travail (OIT) sur le chômage à long terme et le sous-emploi pour mesurer l'exclusion sociale, en faisant valoir que les personnes appartenant à ces deux catégories sont exposées au risque de pauvreté si elles n'ont pas d'économies, et si elles ne bénéficient pas de l'insertion sociale que permet un emploi permanent, situation qui contribue au risque de marginalisation (CEPALC, 2007 b).

21. Les autres indicateurs utilisés par la CEPALC pour mesurer l'exclusion sociale et la cohésion sociale comprennent notamment l'indice de Gini¹ et le ratio des quintiles de revenus, qui mesure les inégalités de revenus entre les citoyens (CEPALC, 2007 b). On mesure également le pourcentage de personnes qui contribuent par le biais de l'impôt aux programmes d'aide sociale mis en place par les États, programmes moins développés dans les pays d'Amérique latine qu'en Europe et dont le taux de réussite devrait logiquement être fonction de l'ampleur (CEPALC, 2007 b).

22. Pour les indicateurs de la santé, la CEPALC mesure le taux de mortalité infantile ainsi que le taux de mortalité due au VIH pour 1 000 habitants (CEPALC, 2007 b). Enfin, différents indicateurs relatifs à l'éducation sont utilisés, notamment le nombre d'enfants inscrits dans les programmes d'enseignement préprimaire, les taux de scolarisation parmi les enfants d'âge scolaire et les taux d'alphabétisation chez les adultes (CEPALC, 2007 b).

C. Programme des Nations Unies pour le développement

23. Le Programme des Nations Unies (PNUD) a défini un indice d'exclusion sociale pour a) favoriser une mesure multidimensionnelle, b) compléter la mesure de la privation matérielle (au sens large) en prenant en compte de l'accès aux services sociaux et la participation à la vie civique et politique, et c) mettre l'accent sur la situation des individus et non sur les « groupes exclus », la composition de ces derniers étant hétérogène (PNUD, 2011).

24. Cet indice, créé pour mesurer l'exclusion sociale en Europe de l'Est, comporte 24 indicateurs, à savoir 8 pour chacune des dimensions suivantes : vie économique, services sociaux, réseaux sociaux et participation civique. Une personne est considérée comme exclue socialement si elle est en situation de privation par rapport à neuf des indicateurs définis (PNUD, 2011). Si la privation concerne plus d'une seule dimension, on considère que l'exclusion est profonde (PNUD, 2011).

25. On trouvera des observations plus détaillées du PNUD sur l'exclusion sociale dans le document publié sous la cote ECE/CES/BUR/2018/FEB/2/Add.1².

V. Pratiques des pays

A. Arménie

26. L'exclusion sociale était l'un des axes majeurs d'un projet mis en œuvre en jumelage avec l'UE dans le Service national de statistique de la République d'Arménie en 2015-2017. Le projet a été exécuté par Statistics Denmark (chef de file) en coopération avec Statistics Finland, Statistics Italy (Istat) et Statistics Lithuania, et avec le soutien de l'Union européenne.

27. Grâce au projet, des statistiques sur l'exclusion sociale sont désormais établies et le phénomène est quantifié. Un questionnaire comportant 26 questions en rapport avec l'exclusion sociale a été mis au point et utilisé pour l'enquête pilote menée en octobre 2015, qui a donné des résultats de très bonne qualité. Le questionnaire a donc été inclus dans l'enquête périodique intégrée sur les conditions de vie et les données ont été collectées en

¹ Le coefficient de Gini est une mesure de la dispersion statistique permettant de rendre compte de la répartition des revenus ou de la richesse dans la population d'un pays.

² Disponible à l'adresse <http://www.unecce.org/index.php?id=47409>.

2016 et 2017. Les résultats de l'enquête menée en 2016, y compris le module sur l'exclusion sociale, ont été publiés dans le *Social snapshot and poverty in Armenia, 2017*.

28. On trouvera des renseignements plus détaillés sur les résultats du projet dans le document ECE/CES/BUR/2018/FEB/2/Add.3³.

B. Australie

29. Le Gouvernement australien a créé le Conseil australien de l'inclusion sociale, chargé de déterminer dans quelle mesure l'exclusion sociale touche les citoyens et en quoi l'évolution des politiques accentue ou diminue l'exclusion sociale au sein du pays (McDonald, 2011). Le Conseil a principalement pour objectif de mesurer la participation des Australiens à la société civile en fonction de différents facteurs – situation socioéconomique, situation matrimoniale, race, genre, situation au regard de l'emploi – et de déterminer quelle incidence ces éléments ont sur leurs enfants (McDonald, 2011).

30. Le Conseil australien de l'inclusion sociale publie deux indicateurs qui mesurent différentes dimensions de l'exclusion sociale, à partir de données fournies par le Bureau australien de statistique. Le premier indicateur, « Personnes appartenant à des ménages économiquement faibles et soumis à de fortes difficultés financières », utilise les données de l'enquête sur les dépenses des ménages concernant les 30 % de la population qui constituent la tranche inférieure dans l'échelle de répartition des revenus, ainsi que les renseignements fournis par les personnes qui, sur 15 types possibles de difficultés financières, ont indiqué en avoir connu cinq ou plus au cours des douze mois écoulés (Conseil australien de l'inclusion sociale, 2012, p. 28).

31. Le deuxième indicateur, « Proportion de personnes âgées de 18 à 65 ans qui sont défavorisées au regard de trois critères ou plus », permet de calculer le pourcentage d'Australiens en situation de privation sociale sur la base de six catégories définies à partir des données collectées par le Bureau australien de statistique dans le cadre de l'enquête générale sur les conditions sociales (Conseil australien de l'inclusion sociale, 2012, p. 23). Ces catégories sont les suivantes : faible revenu, sans travail, en mauvaise santé, faible niveau d'instruction, sentiment d'insécurité et faibles niveaux d'appui (Conseil australien de l'inclusion sociale, 2012, p. 23).

C. Canada

32. Jusqu'en 2017, le problème de l'exclusion sociale a été abordé au Canada dans le cadre des programmes de lutte contre la pauvreté mis en œuvre au niveau des provinces (Fortin et Gauthier, 2011). Statistics Canada n'ayant pas établi d'enquête destinée à mesurer spécifiquement l'exclusion sociale, plusieurs provinces canadiennes ont construit leur propre tableau de bord pour mesurer la privation à partir des informations fournies par différentes enquêtes de l'organisme fédéral. Un tableau de bord est une série ou un recueil d'indicateurs apparentés qui peuvent être utilisés ensemble ou séparément pour décrire un phénomène ou concept particulier.

33. Pour établir le tableau de bord, on spécifie tout d'abord ce qu'est la pauvreté multidimensionnelle. Ensuite, on décide quels indicateurs représentent le mieux le type de privations que subissent les habitants de la province. On peut choisir d'utiliser les données disponibles ou concevoir un nouvel outil de collecte des données afin de suivre les progrès réalisés en vue de réduire la pauvreté multidimensionnelle. Outre la faiblesse du revenu et les indices de privation matérielle, les indicateurs seront fournis par les statistiques de l'emploi, de l'éducation, de la santé ainsi que les statistiques sur la qualité de vie et la satisfaction à l'égard du voisinage (Fortin et Gauthier, 2011).

34. En 2009 uniquement, la province de l'Ontario a ajouté l'indice de privation matérielle pour l'Ontario (OMDI) à ses indicateurs du bien-être, dans le cadre de sa stratégie de réduction de la pauvreté (Statistics Canada, 2009). Calculé par Statistics

³ Disponible à l'adresse : <http://www.unece.org/index.php?id=47409>.

Canada seulement pour l'Ontario, l'OMDI dissociait la notion de privation et le revenu et aboutissait à l'interprétation selon laquelle une personne était considérée comme matériellement démunie si elle indiquait être en situation de privation par rapport à 2 des 10 items préétablis (Statistics Canada, 2009).

35. De 2009 à 2011, l'enquête nationale sur la dynamique du travail et du revenu (SLID) a mesuré la privation matérielle sur la base des dix éléments possibles inclus dans l'OMDI pour l'Ontario. Ces indicateurs n'étaient plus disponibles une fois l'enquête SLID achevée en 2011.

36. En 2013 uniquement, Statistics Canada a réalisé une enquête de terrain sur le bien-être économique visant à mesurer la privation matérielle à partir de 17 indicateurs portant sur le bien-être, la précarité économique, le revenu du ménage et le revenu personnel (Notten *et al.*, à paraître).

37. En 2017, le ministère fédéral chargé de la politique sociale du Canada a annoncé le lancement d'une nouvelle stratégie nationale pour la réduction de la pauvreté à l'échelle du pays. Cette stratégie entend mettre l'accent sur le caractère multidimensionnel de la pauvreté, en prenant en compte le rôle important que jouent la santé, le logement et la sécurité alimentaire, outre le revenu, pour promouvoir la participation à la vie de la société (Gouvernement canadien, 2016).

D. Irlande

38. En Irlande, la pauvreté durable est mesurée en combinant l'indice de privation matérielle et le seuil de risque de pauvreté (Callan *et al.*, 1993). L'indice de privation matérielle repose sur 11 indicateurs et le seuil de risque de pauvreté est fixé à 60 % du revenu médian national (Callan *et al.*, 1993). À la différence de l'indicateur général du revenu des ménages en-dessous du seuil de pauvreté (HBAI, qui n'est pas ventilé par sous-groupes), la mesure de la pauvreté durable intègre un élément privation matérielle.

E. Mexique

39. Au Mexique, l'exclusion sociale n'est pas mesurée directement mais la pauvreté multidimensionnelle fait l'objet de mesures. Le Conseil national pour l'évaluation de la politique de développement social (CONEVAL⁴), organisme autonome décentralisé créé en 2004 en application de la loi générale sur le développement social (LGDS⁵), est chargé de ces mesures. L'un des objectifs centraux du CONEVAL est de garantir la mise en œuvre intégrale des droits consacrés par la Constitution politique des États-Unis du Mexique, en veillant à ce que l'ensemble de la population ait accès au développement social (LGDS, cité par le CONEVAL, 2010, p. 17).

40. Selon la LGDS (2016), la politique nationale de développement social a pour objectifs de promouvoir les conditions qui garantissent les droits sociaux individuels ou collectifs⁶ et de favoriser le développement économique.

41. Dans ce contexte, le CONEVAL (2017) a établi des principes directeurs et des critères permettant de définir, déterminer et mesurer la « pauvreté multidimensionnelle » au Mexique, comme il est chargé de le faire aux termes de la LGDS, en prenant en considération les indicateurs suivants :

- Revenu par habitant ;
- Fossé éducatif moyen au sein du ménage ;
- Accès aux services de santé ;

⁴ Acronyme espagnol.

⁵ Ibid.

⁶ À savoir : éducation, santé, alimentation nourrissante et de qualité, logement, environnement sain, travail, sécurité sociale, ainsi que les droits relatifs aux exigences de non-discrimination inscrites dans la Constitution mexicaine.

- Accès à la sécurité sociale ;
- Qualité et superficie du logement ;
- Accès aux services de base dans le logement ;
- Accès à des aliments nutritifs de qualité ;
- Degré de cohésion sociale ;
- Accessibilité d'une route goudronnée.

42. Afin d'évaluer les manques en termes de bien-être économique, on détermine quelles sont les personnes dont le revenu est insuffisant pour leur permettre de se procurer les biens et services nécessaires à la satisfaction de leurs besoins. À cet effet, le CONEVAL a défini un seuil de bien-être (*Línea de Bienestar*) et un seuil de bien-être minimal (*Línea de Bienestar Mínimo*). Le seuil de bien-être correspond au revenu nécessaire à l'acquisition de biens et services pour satisfaire les besoins alimentaires et non alimentaires de la population. Le seuil de bien-être minimal correspond uniquement au montant nécessaire pour satisfaire les seuls besoins alimentaires.

F. Royaume-Uni

43. Au Royaume-Uni, le revenu des ménages sous le seuil de pauvreté (HBAI), correspondant au seuil de faible revenu, est un indicateur qui repose sur les données provenant de l'enquête sur les ressources des familles (Ministère du travail et des pensions, 2016). Le HBAI sert à mesurer l'exclusion sociale ; il fait intervenir deux seuils, le revenu avant prise en compte des dépenses de logement et le revenu une fois prises en compte les dépenses de logement (Ministère du travail et des pensions, 2016).

44. Sont définies comme personnes à faible revenu celles dont le revenu est inférieur à 60 % du revenu médian établi à partir de l'enquête sur les ressources des familles (Ministère du travail et des pensions, 2016). Dans le contexte du Royaume-Uni, l'exclusion sociale est définie comme ayant un rapport avec le revenu (Ministère du travail et des pensions, 2016). Le HBAI normalise également le montant du revenu nécessaire selon le type de famille, en prenant comme référence une famille de deux adultes (Ministère du travail et des pensions, 2016).

45. Ces seuils sont ensuite ventilés selon différents sous-groupes de population. Il existe ainsi un indice qui mesure le degré d'exclusion sociale des mineurs âgés de 15 ans ou moins vivant sous le HBAI, ainsi qu'un indice distinct pour les retraités, ces derniers étant définis comme les personnes ayant droit à une retraite ou dont le conjoint ou le concubin a droit à une retraite (Ministère du travail et des pensions, 2016). Ces deux mesures incluent une composante privation matérielle. Pour bien clarifier les choses, il convient de préciser que l'indice HBAI applicable à la population générale ne fait pas intervenir l'élément privation matérielle, alors que celui-ci est pris en compte pour les sous-catégories des retraités et des enfants.

46. L'indice de privation matérielle utilisé pour le HBAI diffère de celui utilisé dans l'EU-SILC : il comporte 21 items dans le cas des enfants et 15 dans le cas des retraités (Ministère du travail et des pensions, 2016). En outre, dans le HBAI, les enfants sont définis comme les mineurs âgés de 15 ans ou moins, alors que dans l'EU-SILC les enfants sont définis comme les mineurs âgés de moins de 18 ans (Ministère du travail et des pensions, 2016). Dans le cas des ménages et des familles qui ne relèvent pas de l'un des deux groupes susmentionnés, il n'est pas calculé d'indice de privation matérielle aux fins du HBAI (Ministère du travail et des pensions, 2016).

VI. Enjeux et difficultés

A. Absence de définition concrète

47. Actuellement, il n'existe pas de définition précise ou largement acceptée de ce qu'est – ou n'est pas – l'exclusion sociale, d'où la difficulté de comparer les statistiques provenant de différentes sources. Certains organismes nationaux de statistique mesurent l'exclusion sociale en prenant en compte le facteur du faible revenu alors que d'autres n'intègrent pas ce facteur, estimant que le faible revenu est seulement un signe de l'exclusion et non sa cause première. À l'exception des pays membres de l'UE, où la mesure est faite au moyen de l'EU-SILC, les fortes disparités dans la définition de l'exclusion sociale rendent problématiques les comparaisons entre pays.

48. On retrouve les mêmes disparités en ce qui concerne la prise en compte du facteur emploi pour mesurer l'exclusion sociale. Certaines définitions font totalement abstraction de ce facteur et de son importance, alors que d'autres y voient un élément essentiel car il permet d'examiner l'étendue des réseaux sociaux qui peuvent être mis à profit dans le cadre du travail et engendrer ainsi un sentiment d'appartenance à la communauté.

B. Absence de normes de mesure

49. Ces disparités traduisent l'absence de normes de mesure en la matière, les organismes de statistique des différents pays créant actuellement leurs propres méthodes en fonction des finalités qui sont les leurs. Ils ont ainsi expérimenté des indices ou des tableaux de bord, ou ces deux outils à la fois, pour tenter de mesurer la prévalence et la gravité de l'exclusion sociale. Aucune de ces méthodes n'est intrinsèquement meilleure que les autres pour mesurer le phénomène mais leur diversité ne facilite pas la démarche comparative visant à déterminer comment différents groupes luttent contre l'exclusion au sein de leurs sociétés respectives.

50. On a observé une tendance à la normalisation des outils conceptuels et des mesures parmi les organismes nationaux de statistique sur des thèmes apparentés mais ce processus ne s'opère pas toujours de manière coordonnée. Désormais, nombre de ces organismes sont susceptibles de produire (ou ont déjà produit) un indice de privation matérielle prenant en compte les besoins spécifiques des résidents du pays concerné. De même, les indicateurs du faible revenu se sont progressivement normalisés d'un pays à l'autre. Ces évolutions, et d'autres tendances allant dans le même sens, permettent une analyse plus poussée des progrès réalisés d'un pays à l'autre pour réduire l'exclusion sociale.

C. Les organismes nationaux de statistique choisissent telle ou telle mesure en fonction de leur mandat et de leurs ressources

51. Les organismes nationaux de statistique n'ont pas les moyens de tout mesurer ; ils doivent donc faire des choix en fonction de leurs capacités et compte tenu des priorités nationales. Les contraintes – faiblesse des budgets, manque de personnel ou de moyens matériels – font que, bien souvent, ces organismes négligeront le souci de comparabilité internationale au profit de préoccupations beaucoup plus immédiates.

D. Concurrence avec la mesure d'autres phénomènes multidimensionnels

52. Du fait que les capacités ou les préoccupations diffèrent au niveau local, les notions mesurées ne sont pas exactement les mêmes selon les organismes nationaux de statistique. Exclusion sociale, cohésion sociale, inclusion sociale, privation matérielle ou pauvreté multidimensionnelle sont autant de notions relativement peu différenciées, ce qui peut

engendrer des confusions lorsqu'il s'agit de comparer les données ou rendre difficile la mesure de chaque phénomène pris séparément.

VII. Conclusions et recommandations des auteurs de l'étude

A. Conclusions

53. L'exclusion sociale est une notion aux contours assez flous, généralement invoquée pour définir une personne en situation de privation matérielle et sociale, qui ne participe pas à la vie de la société et dont la qualité de vie est médiocre. Toutefois, l'ambiguïté qui caractérise cette notion a engendré des confusions quant aux éléments à mesurer, la méthodologie variant selon la définition retenue.

54. Les outils utilisés par Eurostat (AROPE), le Royaume-Uni (HBIA), l'Irlande (seuil de pauvreté durable) et l'INEGI au Mexique mesurent l'évolution de l'exclusion sociale dans les pays concernés au fil des ans. Toutefois, on relève des différences dans les méthodes de mesure. Les indicateurs HBIA, AROPE et celui de l'Irlande incluent les personnes dont le revenu est inférieur à un certain seuil, ce que ne fait pas l'indicateur de l'INEGI. Pourtant, selon certaines définitions, la faiblesse du revenu ne doit pas être prise en compte comme un facteur de l'exclusion sociale, dont elle ne constitue qu'une manifestation.

55. L'Australie, le Canada et la CEPALC offrent des exemples de pays ou d'organisations qui privilégient essentiellement les indicateurs ou tableaux de bord individuels, au lieu de créer des indices de l'exclusion sociale.

56. Faute d'une définition et d'une méthodologie normalisées, une certaine confusion règne quant au phénomène effectivement appréhendé par la statistique.

B. Recommandations pour les travaux futurs

57. Les recommandations présentées dans cette partie s'appuient sur les conclusions formulées ci-dessus ainsi que sur les retours d'informations lors des consultations avec les représentants de nombreux organismes de statistique, comme indiqué dans les remerciements.

1. Définir précisément l'exclusion sociale

58. Il importe de définir précisément ce qu'est l'exclusion sociale. En l'état actuel des choses, chaque organisme national de statistique définit ce qu'est l'exclusion sociale dans son pays et les critères peuvent évoluer au fil du temps, ce qui rend très difficiles les comparaisons chronologiques et entre pays.

59. Les réactions à la présente étude ont montré que, d'une manière générale, on estime que « l'exclusion sociale est un sujet sur lequel il est important que les organismes nationaux de statistique collectent des données », mais certains ont exprimé des préoccupations concernant les coûts qu'entraînerait l'ajout de mesures supplémentaires dans les enquêtes existantes.

2. Examiner les méthodes de mesure de l'exclusion sociale

60. Il importe de revoir les pratiques actuelles, l'objectif prioritaire étant de définir une méthode statistique permettant de mesurer la prévalence, la persistance et la gravité de l'exclusion sociale.

61. Parmi ceux qui ont examiné l'étude, les avis étaient partagés quant à la question de savoir si la mesure de l'exclusion sociale devrait prendre la forme d'un indice unique ou d'un « tableau de bord » réunissant plusieurs indicateurs. Cette dernière solution offre une plus grande souplesse aux pays pour adapter la mesure du phénomène en fonction des besoins intérieurs.

62. Certains ont indiqué qu'il serait préférable d'utiliser l'EU-SILC comme base pour l'harmonisation au niveau international, puisque les données correspondantes étaient déjà appliquées dans de nombreux contextes nationaux.

63. Un commentateur a fait observer que les données administratives sur le revenu, les programmes de subventions publiques, le logement, etc., pourraient être exploitées pour établir les indicateurs de l'exclusion sociale.

VIII. Débat et décision du Bureau de la Conférence

64. À sa réunion de février 2018, le Bureau a débattu de la question de l'exclusion sociale sur la base de l'étude relative à l'examen approfondi élaborée par le Canada et le Mexique, ainsi que des notes établies par le PNUD, la CEE et l'Arménie. Le Bureau a soulevé les points suivants :

- Il faudrait clarifier les définitions de l'exclusion sociale et de la cohésion sociale. En outre, les concepts d'exclusion et d'inclusion évoluent au fil du temps. Il serait utile d'établir une taxinomie des différentes notions que recouvre l'exclusion sociale.
- Sur le plan conceptuel, l'exclusion sociale se différencie de la pauvreté et de la privation matérielle. Elle s'applique à des groupes de population parfois très disparates. Ainsi, on peut trouver des exclus parmi les très riches comme parmi les très pauvres ;
- La mesure de l'exclusion sociale devrait s'appuyer sur un concept général et un cadre global. Il est nécessaire de démêler différentes questions : Comment fixer les seuils, faut-il ou non inclure des évaluations subjectives, élaborer un indicateur composite, etc. ?
- L'exclusion sociale est largement fonction du contexte économique, culturel et politique et sa mesure ne peut être complètement uniformisée. Les travaux devraient plutôt viser à collecter et systématiser les résultats des pays qui ont mesuré différents aspects de l'exclusion sociale, et à les rattacher aux indicateurs relatifs aux ODD ;
- Les parcours de vie sont un élément très important pour mesurer et comprendre l'exclusion sociale. Il serait utile de réunir des études de cas sur la question ;
- On observe une forte demande pour les données susceptibles d'étayer les politiques de lutte contre l'exclusion sociale. La croissance inclusive et la volonté de ne pas faire de laissés-pour-compte figurent parmi les préoccupations de nombreux pays et de l'OCDE. Pour être pertinents, les indicateurs de l'exclusion sociale, quels qu'ils soient, devraient prendre en compte dès le départ la question des politiques publiques. Les statisticiens peuvent donner aux décideurs les outils nécessaires pour mieux appréhender le phénomène ;
- Communiquer sur les mesures de l'exclusion sociale est un défi. La communication s'attache pour l'essentiel à expliquer les concepts ;
- Les travaux méthodologiques dans ce domaine pourraient être poursuivis sous l'égide du Groupe directeur sur la mesure de la pauvreté et des inégalités, qui relève de la Conférence des statisticiens européens ;
- Les autres travaux pourraient consister notamment à élaborer un cadre général pour la mesure de l'exclusion sociale, définir des notions se prêtant à la mesure statistique, compiler des études de cas et formuler des orientations pour communiquer sur une question aussi complexe que celle-ci. Il serait souhaitable d'associer la communauté universitaire à ces travaux. Dans ce cadre, il faudrait également examiner les besoins liés au suivi des ODD et impliquer les organismes responsables des indicateurs relatifs à l'exclusion sociale ;
- Le Canada, le Mexique, le Royaume-Uni et Eurostat sont disposés à participer à ces travaux. L'OCDE se prononcera sur sa participation en fonction du cadre défini.

65. En conclusion, le Bureau de la Conférence a chargé le secrétariat d'élaborer, avec le concours du Groupe directeur sur la mesure de la pauvreté et des inégalités, une proposition concernant les travaux à mener pour donner suite aux préoccupations prioritaires soulevées dans l'examen approfondi, proposition qui sera soumise au Bureau à sa prochaine réunion.

IX. Remerciements

66. Les auteurs de l'étude tiennent à remercier Matthias Till (Statistics Austria), Jakub Hrkal (Eurostat) et Dawn Snape (UK Office of National Statistics) qui ont contribué à la première version de l'étude. Ils tiennent également à remercier les participants à la réunion d'experts sur la mesure de la pauvreté et des inégalités organisée par la CEE à Budva (Monténégro) les 26 et 27 septembre 2017, qui ont formulé des observations sur la présente étude. Enfin, ils souhaitent remercier Sara Frankl et Mikael Schöllin (Statistics Sweden), Live Margrethe Rognerud (Statistics Norway), Benjamin Rothen (Office fédéral suisse de la statistique), Trudi Renwick (U.S. Census Bureau) et Maciej Truszczynski (Statistics Denmark), qui ont répondu à un bref questionnaire sur le sujet de l'exclusion sociale.

Références

- Australian Social Inclusion Board (2012). Social Inclusion in Australia: How Australia is faring. Commonwealth of Australia.
- Behrman J.R., Gaviria, A. Szekely, M. (2002). Social exclusion in Latin America: Introduction and overview. Document de travail.
- Callan, T., Nolan, B., Whelan, C. T. (1993) Resources deprivation and the measurement of Poverty. Consulté le 8 août 2017 à l'adresse <http://dx.doi.org/10.1017/S0047279400019280>.
- Daly, M (2010). Assessing the EU approach to combatting poverty and social exclusion in the last decade. In Eric Marlier et David Natali (dirs. publ.) avec Rudi Van Dam Europe 2020: Towards a more social EU? Bruxelles, Éditions scientifiques internationales. p. 143 à 159.
- Department of Work and Pensions (2016). Households Below Average Income (HBAI) Quality and Methodology Information Report. Consulté le 3 novembre 2017 à l'adresse https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/599163/households-below-average-income-quality-methodology-2015-2016.pdf.
- Duclos, J.Y., (2011) Report on a framework for the possible use of capabilities in Canada's social data system. Document de travail.
- CONEVAL (2010). Metodología para la medición de la pobreza en México. Disponible à l'adresse : http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Metodologia_Multidimensional_web.pdf.
- CONEVAL (2017). Medición de la pobreza – Evolución de las líneas de bienestar y de la canasta alimentaria. Disponible à l'adresse : <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>.
- CEPALC (2007a). Social cohesion: Inclusion and a sense of belonging in Latin America and the Caribbean. Nations Unies. Santiago, Chili.
- CEPALC (2007b). System of indicators for monitoring social cohesion in Latin America. Nations Unies. Santiago, Chili.
- Eurostat (2013). The measurement of poverty and social inclusion in the EU: achievements and further improvements. Conférence des statisticiens européens de la CEE, séance 3: Interlinkages between poverty, inequality, vulnerability and social inclusion. Document de travail.

- Fortin, M. et Gauthier, J. (2011) Measuring social exclusion in Canada: An exploratory study of cumulative disadvantage. In *Social statistics, poverty and social exclusion: Perspectives from Quebec, Canada and Abroad*, p. 125 à 136. Les Presses de l'Université de Montréal.
- Government of Canada (2016). Towards a Poverty Reduction Strategy, Discussion Paper, Employment and Social Development Canada. Disponible à l'adresse <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/programs/poverty-reduction/discussion-paper.html>.
- Guio, A. C., Gordon, D., Najera, H., et al. (2017, à paraître). Revising the EU material deprivation variables. Eurostat.
- LDGS (2016). Ley General de Desarrollo Social. Cámara de Diputados del H. Congreso del Unión. Mexique. Disponible à l'adresse : http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf.
- Levitas, R (2006). Concept and measurement of social exclusion. Tiré de : Pantazis, C., Gordon, D. et Levitas, R. (2006) *Poverty and Social Exclusion in Britain*, Bristol, Royaume-Uni. The Policy Press.
- Levitas, R., Pantazis, C., Fahmy, E et al. (2007) Multi-dimensional analysis of social exclusion. Department of Sociology and School for Social Policy, Townsend Centre for the International Study of Poverty and Bristol Institute for Public Affairs University of Bristol.
- McDonald, M (2011) Social exclusion and social inclusion resources for child and family services. Australian Institute of Family Studies.
- Notten, G., Charest, J., Heisz, A. (à paraître) Material wellbeing in Canada. Document de travail.
- OCDE (2017) Comment va la vie ? Chapitre 2. Mesurer les inégalités de bien-être. Agence de la santé publique du Canada (2016). Positive Mental Health Surveillance Indicator Framework.
- Sen, A. (2003). Un nouveau modèle économique : développement, justice, liberté. Paris, Odile Jacob, p. 54 à 110.
- Statistics Canada (2009). Ontario Material Deprivation Index. Consulté le 18 juillet 2017 à l'adresse <http://www23.statcan.gc.ca/imdb/p2SV.pl?Function=getSurvey&SDDS=5161>.
- CEE (2017). Guide sur la mesure de la pauvreté. Commission économique pour l'Europe.
- PNUD (2011). Beyond Transition: Towards Inclusive Societies. Rapport régional sur le développement humain. Consulté le 26 janvier 2018 à l'adresse <http://hdr.undp.org/en/content/beyond-transition>.
-