

15 décembre 2005

**Les travaux conduits au niveau européen
sur les indicateurs sociaux de pauvreté**

(Laurent CAUSSAT, Michèle LELIÈVRE, Emmanuelle NAUZE-FICHET,
Drees, Ministère de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement)

Résumé d'une communication au 11^{ème} colloque
de l'Association de comptabilité Nationale

(Paris, 18-20 janvier 2006)

Le sommet européen de Lisbonne en mars 2000 a donné le départ d'une méthode originale de coopération entre États membres de l'Union européenne dans le domaine de la cohésion sociale. Cette méthode, dite « méthode ouverte de coordination », ne remet pas en cause la compétence exclusive des États dans les domaines de l'inclusion et de la protection sociales, mais entend réaliser une certaine convergence des politiques sociales nationales par la mise en œuvre d'un processus permanent d'échange mutuel d'expériences entre États membres, et d'identification des meilleures pratiques.

Dans le domaine de la cohésion sociale, ce processus s'est traduit par la détermination d'objectifs communs que les États membres s'accordent à suivre dans leurs stratégies nationales de lutte contre la pauvreté. A ces objectifs sont associés des indicateurs sensés refléter les progrès accomplis par chaque pays et par l'Union européenne dans son ensemble dans l'atteinte des objectifs communs. Chaque État membre rédige tous les deux un « plan national pour l'inclusion sociale », qui couvre l'ensemble des objectifs communs d'inclusion sociale et présente les indicateurs associés, qui fait l'objet d'un « examen par les pairs ». Enfin, la Commission et le Conseil européens présentent conjointement un rapport de synthèse qui résume les résultats obtenus dans la réalisation des objectifs sociaux de l'Union, dégage les enseignements des politiques mises en œuvre par les États membres, et identifie les enjeux majeurs des politiques d'inclusion sociale pour l'avenir.

Un travail important a été entrepris dans ce cadre au cours des cinq dernières années pour déterminer les indicateurs destinés à illustrer les progrès dans la réalisation des objectifs. Un premier groupe de 18 indicateurs a été adopté par les chefs d'État et de gouvernement lors du sommet de Laeken en décembre 2001, auquel se sont ajoutés trois indicateurs supplémentaires adoptés depuis lors. Les premiers indicateurs – taux de pauvreté, taux de chômage, jeunes sortis prématurément du système scolaire... - ont été sélectionnés dans le cadre d'un large accord compte tenu du caractère fortement consensuel du thème de l'inclusion sociale. Cependant, l'adoption des derniers indicateurs a donné lieu à des débats plus serrés : c'est le cas en particulier de l'indicateur sur la proportion de travailleurs pauvres, qui a rencontré les réticences des pays qui souhaitent mettre davantage l'accent sur l'insuffisance du volume de travail offert par les ménages pauvres que sur la situation particulière des individus qui travaillent régulièrement sans disposer de ressources supérieures au seuil de pauvreté. D'autres indicateurs, tels que la distribution de l'état de santé auto-perçu selon le statut social

ou le taux de pauvreté persistance, bien qu'adoptés sans difficultés, se sont en réalité révélés inopérants en raison des difficultés des systèmes statistiques à proposer des mesures adéquates. Les travaux en cours dans le domaine des indicateurs sociaux européens portent des indicateurs de privation matérielle, et sur la situation particulière des enfants au regard de la pauvreté.

Peut-on apprécier l'impact de ce processus européen de coopération dans le domaine de la cohésion sociale sur la politique française de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ? Il faut reconnaître, d'une part, que la France avait d'elle-même, dès avant le sommet de Lisbonne, une dynamique de réformes continues des dispositifs permettant le soutien du revenu des ménages en difficulté, et l'accès à l'emploi, au logement et à la santé de ces populations : la loi de lutte contre les exclusions, adoptée en 1998, a ainsi été évaluée et complétée à plusieurs reprises. Par ailleurs, la politique d'inclusion sociale de la France se traduit plutôt par une diversité de politiques sectorielles – emploi, formation, logement, santé, culture... - qui n'est pas propice à une mise en forme stratégique autour d'un petit nombre d'objectifs. Telles sont les raisons pour lesquelles il est difficile d'affirmer que les plans nationaux d'action pour l'inclusion sociale successifs ont été à l'origine d'une impulsion spécifique pour les politiques sociales nationales : en particulier, les indicateurs sociaux européennes y figurent à côté d'un ensemble bien plus vaste d'indicateurs nationaux, dont beaucoup d'entre eux sont des indicateurs illustrant la mise en œuvre de moyens financiers et humains. Cependant, avec l'adoption de la nouvelle loi organique sur les lois de finances et la nécessité de présenter l'action publique non seulement comme la mise en œuvre de moyens, mais aussi comme l'atteinte de résultats devant être appréciés à l'aune de grands objectifs sociaux a tendu au cours des dernières années à redonner du crédit à l'ensemble restreint des indicateurs européens. De plus, la délégation aux autorités locales de plusieurs politiques sociales au cours des dernières années – revenu minimum d'insertion, prise en charge des personnes âgées dépendantes et des personnes handicapées – engendre un besoin accru d'évaluation et de coordination au niveau national qui ne pourra que bénéficier de l'expérience européenne dans ce domaine.