

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)

Communication au 11^{ème} colloque
de l'Association de Comptabilité Nationale

(Paris, 18-20 janvier 2006)

Résumé

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 ans un « plan national d'action pour l'inclusion sociale », qui couvre l'ensemble des objectifs communs d'inclusion sociale et présente les indicateurs associés, et 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 deux 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 persistante, bien qu'adoptés sans difficultés, se sont en réalité révélés inopérants en raison des difficultés des systèmes statistiques à en 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 européens 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, 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.

Sans refaire l'histoire de l'Europe sociale, sujet amplement documenté¹ qui dépasserait de beaucoup le thème de la présente communication, il est toutefois permis d'affirmer que le Conseil européen de Lisbonne en mars 2000 en est une étape essentielle. C'est en effet à cette occasion que l'agenda social européen a connu un nouvel essor, et qu'en particulier ont été définis les fondements d'une coopération dans le domaine social au sein de l'Union européenne, dans le respect de la compétence exclusive des Etats dans ce domaine.

Plusieurs facteurs ont concouru à cette initiative : une conjonction politique favorable, qui s'est traduite par l'adoption d'un objectif stratégique communautaire de long terme précis et ambitieux pour l'Europe (« *devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique au monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* »), la détermination d'un agenda pour sa mise en œuvre, et enfin l'élaboration d'une méthode de travail spécifiquement conçue pour atteindre cet objectif. La « méthode ouverte de coordination » (MOC) constitue cette procédure originale de coopération européenne adaptée au domaine de la cohésion sociale et qui s'inspire directement de la procédure des « lignes directrices pour l'emploi » utilisées dans le processus de Luxembourg associé à la stratégie européenne pour l'emploi (Caillot, Lelièvre et Pétour, 2002²).

Cette méthode se caractérise par un processus empruntant la séquence suivante :

- détermination par les États membres d'un ensemble d'objectifs communs dans les grands domaines des politiques sociales (inclusion sociale, retraites, santé...);
- sélection d'indicateurs destinés à mesurer les progrès réalisés par chaque État membre et l'Union européenne dans son ensemble sur la voie de ces objectifs communs ;
- élaboration régulière par les États membres de rapports présentant leurs stratégies nationales dans les grands domaines de la politique sociale, en référence aux objectifs sociaux communs ;
- « revue par les pairs » des rapports nationaux (c'est-à-dire examen croisé des rapports de stratégie nationale par les États membres eux-mêmes) ;
- rédaction conjointe par la Commission et le Conseil européens d'un rapport de synthèse identifiant les progrès réalisés et les enjeux futurs.

Il s'agit donc d'exercer une action structurante sur les politiques sociales nationales, en organisant un processus d'acquisition de connaissances et d'échanges des meilleures pratiques entre les États membres. La diffusion des expériences nationales regardées comme les plus novatrices dans un domaine ou un autre doit permettre de tendre vers une plus grande convergence européenne au regard des principaux objectifs sociaux définis au plan communautaire, et ce dans le respect de la diversité des situations nationales. A cet égard, les indicateurs illustratifs des progrès accomplis en matière de cohésion sociale, que les États membres sont invités à utiliser et à commenter dans leurs rapports nationaux, sont bien évidemment appelés à jouer un rôle déterminant dans l'analyse des résultats, et par conséquent dans l'identification des pratiques qui méritent d'être adaptées et partagées au plan européen.

La méthode ouverte de coordination a été mise en œuvre selon des modalités propres à chaque domaine suivi dans trois secteurs de la protection sociale : en 2000 pour l'inclusion sociale, en 2001 pour les pensions, en 2004 pour les soins de santé et de longue durée. Le Comité de la protection sociale, instance créée au sein du Conseil européen réunissant les États membres de l'Union européenne, a été chargé de mettre en œuvre la méthode ouverte de coordination dans chacun de ces trois domaines. Pour la détermination des indicateurs destinés à illustrer les progrès accomplis sur la

¹ Cf. par exemple : Odile Quintin et Brigitte Favarel-Dapas, L'Europe Sociale, éd. La Documentation française, Paris, 1999.

² Caillot L., Lelièvre M. et Pétour P., 2002, « Les indicateurs de suivi et d'évaluation du plan national d'action contre la pauvreté et l'exclusion sociale » Dossiers Solidarité et Santé, n°2, avril-juin.

voie des objectifs sociaux communs, un sous-groupe « Indicateurs » a été constitué au sein du Comité de la protection sociale, composé d'experts des administrations sociales des différents États membres.

La présente communication porte exclusivement sur les travaux réalisés en matière d'inclusion sociale dans le cadre de la mise en œuvre de la méthode ouverte de coordination. Elle présente tout d'abord les travaux accomplis par le sous-groupe « Indicateurs » du Comité de la protection sociale jusqu'à la sélection des 21 indicateurs aujourd'hui adoptés (I). Elle évoque ensuite certains sujets encore en discussion entre États membres (II). Enfin, elle tente une analyse de l'impact de ces travaux sur la réalisation des plans nationaux d'action pour l'inclusion sociale réalisés tous les deux ans par la France (III).

I – Les indicateurs d'inclusion sociale adoptés au sein du sous-groupe « Indicateurs » du Comité de la protection sociale

I.1 – Les objectifs communs d'inclusion sociale

Sitôt adoptée, lors du sommet de Lisbonne en 2000, la méthode ouverte de coordination dans le domaine de la cohésion sociale, le Comité de la protection sociale s'est employé à la mettre en œuvre dans le domaine de l'inclusion sociale. Ainsi, dès le Conseil européen de Nice en décembre 2000, quinze objectifs communs furent adoptés (cf. Tableau 1) regroupés dans quatre grands thèmes (dont on trouvera une présentation détaillée par sous-objectif en annexe de ce document) :

- (1) Faciliter la participation à l'emploi et l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services ;
- (2) Prévenir les risques d'exclusion ;
- (3) Aider les personnes les plus vulnérables ;
- (4) Mobiliser tous les acteurs.

A ces quatre objectifs généraux doit s'ajouter une recommandation générale tendant à examiner de façon spécifique les différences entre les situations faites aux hommes et aux femmes dans tous les domaines touchant à l'inclusion sociale (« *gender mainstreaming* »).

I.2 – La sélection des indicateurs de « Laeken » dans sa version révisée

Le sous-groupe « Indicateurs » du Comité de la protection sociale pouvait donc dès le début de l'année 2001 s'atteler à la sélection des indicateurs illustrant au mieux les progrès réalisés par les États membres et l'Union européenne dans l'atteinte de ces objectifs communs d'inclusion sociale. Pour cela, il put bénéficier rapidement d'un rapport rédigé par un groupe d'économistes européens coordonné par le professeur Tony Atkinson³, qui comporte un ensemble de recommandations méthodologiques pour la sélection des indicateurs sociaux (cf. Encadré 1).

Encadré 1 - « La charte de la qualité statistique » selon Atkinson et al (2002)⁴

- un indicateur doit être bien ciblé pour « saisir le cœur du problème » et son interprétation doit être aisée et acceptée sans réserve ;
- un indicateur doit être robuste et fiable et donc satisfaire avec succès une validation statistique ;
- un indicateur doit s'adapter aux interventions stratégiques sans être sujet à manipulations ;

³ Rapport scientifique intitulé les « Indicateurs d'inclusion sociale dans l'Union européenne », coordonné par Tony Atkinson (recteur du Nuffield Collège d'Oxford), Bea Cantillon et Brian Nollan, 2002.

⁴ Atkinson T., Cantillon B., Marlier E. et Nolan B., 2002, « Social Indicators : The UE and Social Inclusion », Oxford University Press.

- un indicateur doit pouvoir permettre la comparaison entre les États membres et, autant que faire se peut, satisfaire les normes appliquées au niveau international ;
- un indicateur doit pouvoir être actualisé sur la période récente et se prêter à la révision ;
- l'élaboration d'un indicateur ne doit pas constituer un fardeau trop lourd pour les États membres, les entreprises et les citoyens de l'Union ;
- le portefeuille d'indicateurs doit rester équilibré, c'est à dire traduire le phénomène observé dans toutes ses dimensions ;
- les indicateurs choisis doivent être cohérents entre eux et le poids de chacun d'entre eux dans le portefeuille doit être proportionné ;
- le groupe d'indicateurs retenu doit également être transparent et accessible autant que possible aux citoyens de l'Union européenne.

Source : repris de (Caillot, Lelièvre et Pétour, 2002) à partir de (Atkinson and al., 2002).

En application de ces principes méthodologiques, le sous-groupe « Indicateurs » a retenu les principes généraux suivants pour la sélection des indicateurs :

- privilégier des indicateurs de résultats plutôt que des indicateurs de moyens ;
- rejet d'indicateurs de pauvreté absolue et validation d'un « noyau dur » d'indicateurs construits autour d'une approche relative de la pauvreté monétaire ;
- prise en compte du caractère multidimensionnel de la pauvreté, conduisant à un ensemble large d'indicateurs capables de rendre compte de toutes les dimensions de la cohésion sociale en Europe, ce qui paraît particulièrement important dans le contexte de l'élargissement aux dix nouveaux États membres intervenu en 2004 ;
- refus d'un indicateur composite de la pauvreté.

A partir de ces clarifications méthodologiques et de ces principes de sélection des indicateurs, le sous-groupe « Indicateurs » du Comité de protection sociale put déployer au cours de l'année 2001 un travail technique intense qui conduisit à l'adoption de 18 premiers indicateurs d'inclusion sociale par le sommet européen de Laeken en décembre 2001 (tableau 2). Aujourd'hui, 20⁵ indicateurs communs illustratif de l'inclusion sociale ont ainsi été définis dans le cadre de ce groupe technique et ont été validés par le Conseil européen. Afin d'en faciliter la lecture et leur utilisation, ils ont été hiérarchisés dans une structure à trois niveaux (annexe n° 2) :

- Le premier niveau, dit primaire, regroupe les 11 indicateurs jugés les plus déterminants et représentatifs de plusieurs dimensions essentielles de la pauvreté (revenus, emploi, éducation, santé). Y figurent le taux de pauvreté monétaire relative⁶ et ses variantes (seuil en niveau, taux de persistance de la pauvreté, intensité de la pauvreté, taux de pauvreté ancré dans le temps), les indicateurs classiques d'inégalité de distribution des revenus (Indice de concentration de Gini, rapport interquintile), plusieurs indicateurs relatifs à l'emploi (taux de cohésion régionale, taux de chômage de long terme, taux de ménage sans emploi), un indicateur de mesure des sorties précoces du système scolaire et deux indicateurs de santé. Le taux de pauvreté est ventilé par genre, âge, statut d'activité, type de ménages et statut d'occupation du logement pour mieux identifier les populations les plus exposées à ce risque et mesurer les inégalités au regard des différences de

⁵ Les 20 indicateurs contiennent la liste des 18 indicateurs qui avaient été validés à Laeken en décembre 2001.

⁶ Au seuil fixé à 60% de la médiane des niveaux de vie nationaux.

politiques sociales. A cette désagrégation s'ajoute une ventilation du taux de pauvreté selon le degré d'intensité de travail des ménages.

- Le deuxième niveau vient compléter cette liste avec neuf autres indicateurs secondaires sur les thèmes déjà couverts par la première catégorie d'indicateurs. Ils n'en restent pas moins indispensables pour approfondir l'analyse des situations sociales et du rôle des transferts sociaux, ainsi que corriger en partie certaines lacunes bien connues du taux de pauvreté monétaire (adoption de quatre seuils de pauvreté, taux de pauvreté ancré dans le temps, persistance de la pauvreté au seuil défini à 50%). Cette liste contient, en outre, depuis peu un indicateur de pauvreté laborieuse.
- Le troisième niveau est, quant à lui, réservé aux indicateurs nationaux choisis par les Etats membres qui n'ont pas fait l'objet d'un consensus ou qui sont considérés utiles pour éclairer certains spécificités locales majeures. Ils sont donc moins comparables au plan européen.

Tableau 1. Les indicateurs européens d'inclusion sociale

Indicateur		Définition	Age	Genre	Source
<i>Indicateurs primaires</i>					
1	Taux de pauvreté monétaire relative (at risk of poverty rate)	Proportion d'individus vivant dans des ménages dont le niveau de vie reste inférieur au seuil de pauvreté défini à 60% du revenu médian national équivalent	Oui : 0-15 ; 16 et + 16-24 ; 25-49 ; 50-64 ; 65+	Oui (>16 ans)	Eurostat PCM ⁷ /SILC
1a	Taux de pauvreté monétaire par types de ménages	<u>Ménages sans enfant</u> : personne isolée (<65 ans) personne isolée (65 ans +) isolée femme isolée homme deux adultes, dont l'un des membres a 65 ans + deux adultes(<65 ans) <u>Ménages avec enfants</u> : isolé, 1 ou plusieurs enfants dépendants 2 adultes, 1 enfant à charge 2adultes, 2 enfants à charge 2 adultes, 3 ou plus à charge 3 ou plus adultes, avec enfants à charge Enfants à charge : 0-15 ans et 16-24 ans s'ils sont inactifs ou vivant chez leurs parents	-	-	Eurostat PCM/SILC
1b	Taux de pauvreté monétaire des ménages regroupés selon leur intensité de travail	« <u>l'intensité de travail des ménages (WI)</u> », se mesure en divisant le nombre des mois travaillés durant l'année de référence (par les membres du ménage d'âge actif) par le nombre de mois « travaillables » par les membres du ménage en âge de travailler). WI=0 ; 0<WI<1 ; WI=1	non	non	Eurostat PCM/SILC

⁷ Panel communautaire des ménages coordonné par Eurostat.

1c	Taux de pauvreté monétaire selon le statut d'activité le plus fréquent	<u>Statuts d'activité le plus fréquent</u> : en emploi ; au chômage, retraité, inactif Le statut d'activité le plus fréquent correspond au statut déclaré par les individus plus de la moitié de l'année de référence.	oui	oui	Eurostat PCM/SILC
1d	Taux de pauvreté monétaire selon le statut d'occupation	- Propriétaire occupant ou loyer gratuit - locataire	oui	Oui (>16 ans)	Eurostat PCM/SILC
2	Seuil de pauvreté	Valeur du seuil fixé à 60% du revenu médian national équivalent. SPA. Ménage d'une personne Ménage de 2 adultes, 2 enfants	non	non	Eurostat PCM/SILC
3	Indicateur d'inégalité dans la répartition des revenus (ratio des quintiles de revenus)	S80/S20 : rapport inter-quintiles de revenus	non	non	Eurostat PCM/SILC
4	Taux de persistance de la pauvreté	Part des ménages dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté à 60% dans l'année courante et au moins 2 années sur les trois années précédentes	oui	Oui (>16 ans)	Eurostat PCM/SILC
5	Intensité de la pauvreté	Ecart entre le revenu moyen des pauvres et le seuil de pauvreté fixé à 60% du niveau de vie médian	oui	Oui (>16 ans)	Eurostat PCM/SILC
6	Cohésion régionale	Coefficients de variation des taux d'emploi au niveau NUTS ⁸ 2	non	oui	EU - LFS
7	Taux de chômage de longue durée	Part des chômeurs de plus d'un an au sens du BIT au sein de la population active	oui	oui	EU - LFS ⁹
8a	Personnes vivant dans des ménages sans emploi	Proportion d'enfants (0-17 ans) vivant dans des ménages sans emploi dans la population totale des enfants	non	non	EU - LFS
8b	Personnes vivant dans des ménages sans emploi	Proportion d'individus (18-59 ans non étudiants (18-24ans)) vivant dans des ménages sans emploi dans la population totale du même âge	non	non	EU - LFS
9	Jeunes quittant prématurément l'école et ne poursuivant pas leurs études ou une formation quelconque	Proportion de jeunes (18-24ans) quittant le système éducatif avec un bas niveau d'éducation (0, 1 ou 2 de ISCED ¹⁰ 97) au sein de la population scolaire	non	oui	EU - LFS
10	Espérance de vie à la naissance	Espérance de vie à 0, 1 et 60 ans	non	oui	Eurostat

⁸ « Nomenclature of Territorial Units for Statistics ».

⁹ Enquête sur la force de travail (« Labour force survey »).

¹⁰ « International Standard Classification of Education ».

11	Auto-évaluation de l'état de santé par niveau de revenus	Ratio des groupes de quintiles inférieurs et supérieurs (par revenu équivalent) de la population âgée de >16 ans qui se considère en mauvaise santé selon la définition de l'OMS	oui	oui	Eurostat PCM/SILC
Indicateurs secondaires					
12	Dispersion autour du seuil de pauvreté fixé à 60 % du niveau de vie	Nombre de personnes vivant sans des ménages dont le revenu équivalent par ménage est inférieur à 40%, 50% et 70% du revenu médian national équivalent	oui	Oui (>16 ans)	Statistiques démographiques d'Eurostat
13	Taux de pauvreté fixé à un moment « t »	A l'année t, proportion de personnes qui ont un niveau de vie inférieur au seuil de 60% observé en t-3, multiplié par le facteur d'inflation sur les 3 années	oui	Oui (>16 ans)	Eurostat PCM/SILC
14	Taux de pauvreté avant transferts sociaux	Taux de pauvreté au seuil de 60%: Sans l'ensemble des transferts Sans les autres transferts, excepté les pensions Avec l'ensemble des transferts	oui	Oui (>16 ans)	Eurostat PCM/SILC
15	Coefficient de Gini	Indice de concentration de Gini	non	non	Eurostat PCM/SILC
16	Taux de persistance de la pauvreté	Indicateur de persistance de la pauvreté sur la base d'un seuil de 50% du revenu médian national équivalent	oui	Oui (>16 ans)	Eurostat PCM/SILC
17	Taux de travailleurs pauvres	Part des individus considérés en emploi selon le statut d'activité le plus fréquent vivant dans des ménages pauvres (au seuil de 60%) Plusieurs facteurs explicatifs individuels et familiaux	oui	Oui (>16 ans)	Eurostat PCM/SILC
18	Part du chômage de longue durée	Part de la population au chômage de longue durée au sein de la population (>15 ans) au chômage au sens du BIT	oui	oui	EU - LFS
19	Taux de chômage de très longue durée	Part de la population au chômage de très longue durée (>24 mois) au sein de la population active totale (>15 ans) au sens du BIT	oui	oui	EU - LFS
20	Personnes ayant un faible niveau d'études	Proportion de la population adulte (>25 ans) dont le niveau d'éducation atteint le niveau ISCED 0,1 ou 2.	Oui <u>Groupes d'âge</u> : 25-34 ; 35-44 ; 45-54 ; 55-64 ; 25-64 ; >65 ans	oui	EU - LFS

Source : Annexe statistique du rapport conjoint sur l'inclusion sociale, COM (2003)773 final.

I.3 – Les indicateurs relatifs aux travailleurs pauvres, à la pauvreté de conditions de vie et à l’attractivité financière de l’emploi : un difficile consensus

Si l’adoption de la liste de Laeken révisée a fait l’objet d’un consensus relativement rapide au sein du sous-groupe indicateurs, il a été, en revanche, plus difficile de s’entendre sur les définitions de certains indicateurs comme celles relatives à **l’indicateur de travailleur pauvre, aux indicateurs représentatifs des politiques qui visent à rendre le travail plus payant ou aux indicateurs de conditions de vie.**

L’indicateur de pauvreté laborieuse

S’agissant de la pauvreté laborieuse, la définition arrêtée au plan européen s’inspire de celles retenues par les États-Unis et la France : le travailleur pauvre est, en effet, une personne qui travaille (selon certains critères définis¹¹) et qui vit au sein d’un ménage dont le revenu se situe sous le seuil de « risque de pauvreté », celui-ci étant calculé selon la définition retenue à Laeken (Cf. Lelièvre, Marlier et Pétour, 2004). La pauvreté d’un travailleur dépend donc à la fois de son revenu d’activité personnel (qui traduit monétairement son lien au travail selon une norme salariale, elle-même déterminée en fonction des caractéristiques individuelles du salarié) et de sa situation familiale de par la définition retenue du risque de pauvreté. Cette définition met donc au premier plan une dimension individuelle, qui décrit la situation du travailleur proprement dite, même si une dimension ménage intervient au niveau des facteurs explicatifs de cette situation. Trois catégories de variables explicatives ont été retenues : les caractéristiques socio-démographiques du travailleur, les traits distinctifs de l’emploi que celui-ci occupe et les particularités du ménage dans lequel il vit.

Elle reflète plusieurs accords de principe entre les États membres quant à la nécessité de :

- valider au plan européen un concept ayant déjà une dimension internationale reconnue, en l’adaptant toutefois aux exigences du contexte communautaire spécifique dans le cadre duquel il sera utilisé et aux contraintes imposées par les statistiques disponibles ;
- d’inclure à la fois une dimension individuelle (en ce qui concerne le concept de travail) et une dimension ménage (pour ce qui est des revenus à prendre en compte dans la définition du risque de pauvreté) ;
- distinguer par conséquent la notion de « travailleurs pauvres » de celle des « travailleurs à bas salaires » contrairement à la position allemande qui les assimile¹² ;
- Retenir un filtre de l’activité plus restrictif au regard des définitions américaine ou française, qui n’excluent pas (dans des proportions variables) les chômeurs ;
- Mobiliser des facteurs explicatifs individuels et familiaux utiles à la compréhension de l’indicateur, c’est à dire certes appréhender l’emploi sous l’angle de l’individu, mais également replacer le travailleur pauvre dans son contexte familial (présence d’enfants dépendants, statut d’activité du conjoint).

Les points de désaccord ont principalement porté sur l’opportunité d’introduire une variable explicative supplémentaire de la pauvreté laborieuse (voire même la résumer) appelée « l’intensité de travail des ménages » (« *Households work intensity* ») susceptible de prendre en compte également les phénomènes de polarisation de l’emploi des ménages, particulièrement visible outre-Manche, et que l’indicateur de travailleur pauvre ne peut pas par construction appréhender dans toute sa diversité¹³. Le degré d’attachement des ménages au marché du travail, ou encore appelé « l’intensité de travail des ménages », se mesure en divisant le nombre des mois travaillés durant l’année de référence (par l’ensemble des membres du ménage en âge de travailler) par le nombre de mois « travaillables » par l’ensemble des membres du ménage en âge de travailler). Ces mois « travaillables » correspondent au

¹¹ Voir pour une présentation détaillée de la définition Lelièvre M., Marlier E. et Pétour P., 2004, «Un nouvel indicateur européen : les travailleurs pauvres », Solidarité et Santé, n°2, avril-juin.

¹² Un travailleur pauvre est celui qui travaille à plein temps et dont les salaires sont inférieurs à 50% de la moyenne nationale.

¹³ Même si les variables explicatives retenues au plan européen comprennent une typologie générale mais utile de ménages.

nombre de mois pour lesquels on dispose d'information sur le statut d'activité (emploi, chômage, ou inactivité). L'intensité est maximale ($WI = 1$) lorsque tous les membres en âge de travailler occupent un emploi durant la totalité des mois contenus dans le calendrier d'activité. Cette « *Work intensity* » est nulle quand personne ne travaille au sein du ménage. Si ce facteur explicatif offre l'attrait d'une variable synthétique, qui peut être résumée en trois configurations de WI ($WI=1$; $WI=0$; $0 < WI < 1$), par exemple, il n'est pas exempt de critiques.

Des difficultés d'ordre conceptuel : Adopter une approche par le ménage soulève la question de la définition de l'emploi et de l'employeur du ménage à laquelle il n'est a priori pas possible de répondre. A de rares exceptions près, en effet, le contrat de travail est individuel. Par ailleurs, s'il est vrai que la recherche récente des décisions d'offre de travail prend en compte les arbitrages qui se jouent au sein de la famille (les comportements étant interdépendants), ces modèles économiques de décision au sein du ménage ne contredisent pas l'approche de la pauvreté laborieuse par une entrée individuelle.

Des difficultés liées au manque de transparence : cette variable est loin d'être transparente et transgresse une des règles majeures de la Charte de la qualité statistique identifiée par Atkinson. En effet, cette variable composite agrège des situations individuelles sur le marché du travail et des combinaisons familiales extrêmement diverses. $WI=1$, par exemple, renvoie à des couples en emploi à temps plein toute l'année, des couples en emploi à temps partiel toute l'année (puisqu'en raison de l'absence de données statistiques requises il n'est pas possible de tenir compte du nombre d'heures travaillées), mais aussi à des familles monoparentales en emploi à temps plein ou encore à des familles monoparentales à temps partiel. L'agrégation du travail des individus au sein du ménage revient à les considérer comme interchangeable, même s'ils exercent des emplois très différents.

Des difficultés d'utilisation dans le processus politique que constitue la MOC : dans ces conditions, et compte tenu du manque de transparence et d'intelligibilité de cette variable, comment « échanger les meilleures pratiques pour combattre la pauvreté laborieuse, s'il est difficile d'établir un diagnostic sur les causes de la pauvreté laborieuse ?

Derrière ces arguments techniques légitimes se dissimulent d'autres facteurs plus politiques. Les délégations les plus opposées à la « *Work intensity* » ne souhaitaient pas centrer la problématique de la pauvreté laborieuse sur le seuil de pauvreté, et sur l'ensemble des ressources du ménage. Elles entendaient bien faire jouer à la norme de travail individuel (qualité et quantité de l'emploi occupé par l'individu) un rôle majeur dans les causes de la pauvreté laborieuse conformément à la conception de leur droit du travail. En privilégiant une approche « individuelle » de cette notion, on adhère à l'idée sous-jacente selon laquelle c'est bien l'insuffisante quantité et/ou qualité de travail qui ne permet pas d'élever le ménage au-dessus de ce seuil.

La prise en compte de la dimension non monétaire de la pauvreté

Les travaux récents sur la pauvreté¹⁴ suggèrent que l'approche purement monétaire de la pauvreté, basée sur des mesures absolues ou relatives des revenus, ne permettent pas de rendre compte de la totalité des situations défavorisées. Si la perception de bas revenus est dans bien des cas un désavantage social, celui-ci peut être atténué par d'autres facteurs affectant le bien-être, comme le fait que ce revenu modeste soit cependant garanti ou que la personne dispose de temps libre... A l'inverse, des personnes dont les ressources les placent au-dessus du seuil de pauvreté monétaire peuvent néanmoins connaître une situation défavorisée si elle cumule des handicaps tels qu'un logement inconfortable, un mauvais état de santé ou un isolement familial ou relationnel...

¹⁴ Cf. par exemple pour la France Stefan LOLLIVIER et Daniel VERGER, « Pauvreté d'existence, monétaire et subjective sont distinctes », *Économie et Statistique*, n° 308-309-310, Insee, octobre 1997.

Prenant acte de l'importance de ces aspects non monétaires de la pauvreté, et ce dans le droit fil de la définition européenne de la pauvreté¹⁵ et des objectifs communs d'inclusion sociale, le sous-groupe « Indicateurs » du Comité de la protection sociale a souhaité constituer un sous-ensemble d'indicateurs permettant d'approcher cette dimension de conditions de vie. Une proposition élaborée par Eurostat a consisté à identifier cinq grands domaines des conditions de vie – difficultés à assumer des échéances financières, conditions de logement, difficultés liés à l'environnement et au voisinage, confort du logement, possession de biens durables – au sein desquels une variété de situations défavorisées pouvait être identifiée à l'aide des enquêtes européennes auprès des ménages – telles que les difficultés à payer le loyer, toit du logement perméable, non disposition d'un téléphone. Il était proposé d'agrèger les occurrences de ces situations défavorisées en un indicateur composite pour chacun des cinq grands domaines, puis pour l'ensemble des cinq domaines.

Cette proposition n'a pas pour l'heure rencontré un consensus suffisant au sein des États membres. La France, en particulier, a exprimé des réserves sur cette proposition, considérant que l'agrégation d'indicateurs individuels ne pourrait le cas échéant se justifier que dans le cas où ceux-ci seraient très nombreux, et qu'une telle agrégation pose des problèmes majeurs d'interprétation du point de vue de la signification des comparaisons obtenues d'un État membre à l'autre. Elle est de plus difficilement « lisible » pour les décideurs de la politique sociale, ce qui conduit à préconiser de s'en tenir aux indicateurs relatifs aux situations défavorisées élémentaires, sans chercher à les agréger. Une solution pourrait de permettre de laisser chaque État membre déterminer dans son plan national d'action pour l'inclusion sociale celles des situations défavorisées élémentaires qui lui paraissent les plus pertinentes dans son contexte national.

Les indicateurs illustratifs des politiques visant à rendre le travail plus rémunérateur dans une perspective d'inclusion sociale

Autre indicateur sujet à controverse : la sélection exclusive d'indicateurs de taux marginaux implicites d'imposition sur cas types (communément appelés « trappes à chômage, trappes à inactivité, trappes à bas salaires ») – repris de la méthodologie de l'OCDE¹⁶ - pour analyser les politiques nationales d'inclusion sociale sous l'aspect de leur capacité à rendre l'emploi financièrement attractif. La méthodologie promue par l'OCDE reste encore débattue au sein du sous-groupe indicateurs en raison **d'une part du spectre limité à certaines catégories de problèmes et de populations, et d'autre part de la fragilité des indicateurs proposés** en dépit des améliorations apportées par l'OCDE pour prendre en compte certaines demandes des délégations.

En effet, **sur le premier point, les enjeux non monétaires ou liés aux perspectives de carrière sur le cycle de vie de l'encouragement à l'emploi au détriment du non – emploi** en sont en effet absents.

Sur le fond, il est à craindre, en effet, que l'usage exclusif de ces indicateurs limités aux seules incitations financières à la reprise d'emploi ne soit pas en mesure d'illustrer dans toutes ses dimensions, à la fois financières et non monétaires, l'approche équilibrée européenne¹⁷ visant à rendre le travail plus rémunérateur et qui reconnaît le double objectif des politiques sociales, à savoir les

¹⁵ « personnes, familles ou groupes dont les ressources (matérielles, culturelles et sociales qu'elles sont exclues du niveau de vie minimal reconnu comme acceptable dans l'État membre où elles vivent » (Conseil européen, 1984).

¹⁶ Voir pour une présentation détaillée de la méthodologie : Carone G., Salomäki A., Immervoll H. et Paturot D., 2004, « Marginal Effective Tax Rates on Employment Income », European Economic Papers n°197, European Commission, DG for Economic and Financial Affairs. OECD, 2004, « Benefits and Wages » - OECD Indicators », Paris. Voir aussi pour une présentation simplifiée des différentes configurations types percevant l'assistance sociale l'annexe n°1 de Horusisky P., Lelièvre M. et Julienne K., 2005, « Panorama des minima sociaux en Europe », Solidarité et Santé, n°3, à paraître.

¹⁷ Dans le cadre de la communication (COM (2003) 842 final) de la Commission européenne intitulée «*Moderniser la protection sociale pour des emplois plus nombreux et de meilleure qualité : une approche globale pour rendre le travail rémunérateur* ».

nécessaires incitations à l'emploi et à redistribution verticale et horizontale des revenus. Par exemple, un pays confronté à de grandes inégalités de la distribution des revenus primaires sera conduit à mettre en place un système fiscal-social produisant une redistribution importante au prix de taux marginaux d'imposition élevés en certains points de la distribution des revenus, tandis qu'un autre pays dans lequel la distribution des revenus primaires est plus égalitaire pourra opter pour des barèmes sociaux et fiscaux comportant moins de distorsions parce que nécessitant une moindre redistribution des revenus. Mais le fait que le premier pays présente des taux marginaux d'imposition supérieurs au second ne peut en aucun cas signifier qu'il a mieux réussi que le second, en tenant compte du contexte de la distribution des revenus primaires dans les deux pays, à concilier incitations à l'emploi et ambition redistributrice.

Par conséquent, l'analyse ne peut être seulement appréhendée à travers le prisme des incitations financières destinées à stimuler l'offre de travail. Différentes études (Guillemot, Pétour et Zajdela, 2002)¹⁸ relatives aux trajectoires des individus à partir de données d'enquêtes, par exemple sur le devenir des allocataires du RMI, ou encore fondées sur une approche plus théorique de la problématique (Cahuc et Lehmann, 2002)¹⁹, mettent en évidence la pertinence de variables explicatives de nature plus sociologique, comme le mieux-être, le statut que procure le travail ou encore le coût de réinsertion à long terme sur le marché du travail, dans la reprise d'activité. Les anticipations des agents ne reposent pas tant sur les éléments mis en balance à partir d'une comparaison instantanée entre la reprise d'emploi et le non-emploi que sur des arbitrages qui s'inscrivent dans un horizon plus lointain et qui intègrent également, par exemple, les avantages procurés par la formation continue. La méthodologie proposée, qui a toutefois intégré le coût des gardes d'enfants dans ces calculs dont les résultats restent encore fragiles, « ignore » les autres dimensions de l'attractivité du travail (conditions d'éligibilité, conditions de travail, frais induits par les démarches de recherche d'emploi et l'absence de moyens de transports (Belleville, 2004)²⁰, effort de formation professionnel ...) qui pourtant jouent également un rôle non négligeable dans la reprise d'une activité (OCDE, 2003)²¹.

A contrario, certains dispositifs, qui constituent des incitations financières de la demande de travail, ne sont pas pris en compte alors qu'ils contribuent à soutenir (du moins en France en tout cas) la demande de travail non qualifiée (typiquement les allègements des cotisations sociales patronales en faveur des bas salaires, la mise en place du RMA ...). Pire, ces exonérations de charges pourraient aggraver la « trappe à chômage » telle qu'elle est calculée dans le rapport puisqu'elles pourraient conduire à une baisse du salaire moyen qui sert de base au calcul des TMER (Dares, note de position EMCO du 5/10/03).

Par ailleurs, la sélection de ces cas types concentre excessivement l'approche des incitations à l'emploi sur certaines catégories de population (chômeurs, bénéficiaires des prestations d'assistance, familles monoparentales), rompant l'équilibre de la Communication de 2003 qui appréhendait les problèmes adressés à l'ensemble de la population, y compris les couples avec enfants et les travailleurs âgés. La spécificité des transitions entre l'emploi et le non-emploi de certaines catégories de travailleurs, comme les travailleurs âgés, ne peut, en effet, être analysée à l'aune de cette même approche, mais doit surtout tenir compte des conditions d'accès à certains dispositifs institutionnels (préretraites, pensions, invalidité), des anticipations des futurs pensionnés sur leur niveau de vie ainsi que de leur état de santé, par exemple, ou encore de la situation du conjoint.

Il s'ajoute que, compte tenu de la complexité et de la sensibilité du sujet, **l'évaluation de ce phénomène doit reposer, sur divers instruments de mesure à côté du recours aux cas types,**

¹⁸ Guillemot, Pétour et Zajdela, 2002, « Trappes à chômage ou trappe à pauvreté – Quel est le sort des allocataires du RMI ? », Revue économique, novembre, n°6.

¹⁹ Cahuc et Lehmann, 2002, « Faut-il inciter l'offre ou la demande de travail peu qualifié ? », Revue économique, novembre, n°6.

²⁰ Belleville A., 2004, « Les trajectoires professionnelles des bénéficiaires de minima sociaux », Etudes et Résultats, juin, n°320.

²¹ OCDE, 2003, « Perspectives de l'emploi », chapitre « Making Work Pay », Paris.

comme la pratique d'études sur « grandeur réelle », de micro simulations, et l'analyse des trajectoires des individus à l'aide de données d'enquêtes. L'ensemble de ces techniques permet de mieux approcher la probabilité des transitions en dépassant la limite habituelle, à savoir la faible représentativité associée à l'analyse sur configurations types. Une analyse récente (Courtioux, Lapinte, Le Minez et Pucci, 2004)²², portant sur la modulation des gains de niveaux de vie des individus en emploi et percevant des bas salaires associée aux réformes introduites en France entre 2000 et 2003, révèle que les résultats obtenus sur cas types ne recourent pas forcément ceux issus d'une analyse en « grandeur réelle ».

De plus, ces cas types restent très imparfaits, au-delà de leur faible représentativité. Ils supposent l'attribution systématique de l'aide aux bénéficiaires et l'absence de non-recours aux droits. Or, l'étude de (Avenel et Damon, 2003)²³ montre que le taux de non-recours aux dispositifs comme le RMI est loin d'être négligeable en France. Si ce phénomène est encore mal évalué en Europe, son étendue paraît inégalement répartie au sein de l'Union européenne selon (OCDE, 2004) qui révèle qu'il peut atteindre des proportions importantes dans certains pays. Enfin, cette technique appréhende difficilement les allers-retours souvent observés entre l'emploi et le non-emploi des bénéficiaires d'une indemnisation chômage ou de l'assistance sociale.

Par ailleurs, la comparaison européenne de la générosité relative de la prestation type d'assistance sociale²⁴ rapportée au seuil de pauvreté fixé à 60% de la médiane des revenus équivalents pour une configuration familiale type doit être éclairée à l'aide d'indicateurs de contexte. « Elle ne peut, être appréhendée indépendamment du rôle de l'assistance sociale et surtout de son articulation avec l'assistance et le régime d'indemnisation chômage contributif, et encore plus généralement, du contexte institutionnel de la protection sociale dans lequel elle a pris place et qui constitue une source de différenciations majeures entre les pays. Certains pays, à l'image du Royaume-Uni, peuvent paraître en première analyse accorder une assistance sociale généreuse, mais qu'il convient de relativiser à la lumière des prestations souvent plus élevées que perçoivent les bénéficiaires des régimes continentaux d'indemnisation du chômage, placés dans une situation de non-emploi pourtant analogue » (Horusitzky P., Lelièvre M. et Julienne K., 2005, déjà cité).

II – La poursuite des travaux communautaires au sein du groupe technique du comité de la protection sociale

II.1 – La rationalisation de la méthode ouverte de coordination et la révision de la stratégie de Lisbonne

Cependant, au-delà des progrès importants accomplis depuis le début de la présente décennie en matière de mise en commun des expériences nationales dans le domaine de la cohésion sociale, il y a lieu d'apprécier les perspectives d'avancées futures de la coopération européenne dans le domaine social à l'aune des changements apportés, d'une part par le processus en cours de rationalisation de la mise en œuvre de la méthode ouverte de coordination, et d'autre part par la révision de la stratégie de Lisbonne intervenue en 2005.

²² « Les réformes récentes des barèmes fiscaux et sociaux : quels gains de niveaux de vie pour les actifs occupés entre 2000 et 2003 ? » - Une analyse ex ante centrée sur les niveaux de salaire et l'environnement familial des individus », communication présentée au Colloque « Matisse » les 16-17 septembre 2004 pourtant sur « l'inégal accès à la protection sociale ».

²³ « Les contacts avec les intervenants sociaux des sans-domicile usagers des services d'hébergement et de distribution de repas chauds – Quel recours aux institutions, aux prestations et aux professionnels des secteurs sanitaires et social » ?, Etudes et Résultats, n°277, décembre.

²⁴ Dans le cas d'un couple marié avec deux enfants en bas âges à charge. Voir pour des informations plus détaillées sur ce cas type Horusitzky P., Lelièvre M. et Julienne K., 2005, « Panorama des minima sociaux en Europe », Solidarité et Santé, n°3, à paraître.

Les trois domaines de mise en œuvre de la “MOC” (inclusion sociale, pensions, santé) ont été progressivement unifiées en un seul processus intitulé “protection sociale et inclusion sociale” afin de le synchroniser et le rendre plus cohérent avec les processus des sphères économique (« Grandes orientations de politique économique, (GOPE) ») et emploi (« stratégie européenne pour l’emploi », (SEE)) et plus lisible par les différents acteurs. Cette opération de “rationalisation” (« *streamlining* ») s’achèvera en 2006, et risque de se traduire par une diminution du nombre des objectifs et des indicateurs sociaux communs.

Par ailleurs, la stratégie de Lisbonne a fait l’objet d’une révision en 2005. Constatant la modestie des performances réalisées et la faiblesse des progrès enregistrés par l’Union européenne pour satisfaire les engagements pris en 2000, le Conseil européen a décidé de recentrer la stratégie de Lisbonne sur la croissance et l’emploi autour de lignes directrices dites « intégrées » (LDI) portant sur ces deux grands enjeux. Il a toutefois maintenu le processus de « protection sociale/inclusion sociale », en voie de rationalisation depuis 2004, afin qu’il poursuive son activité en parallèle et en interaction (« feed in process») avec cette stratégie de Lisbonne révisée. Le recentrage sur la croissance et l’emploi a eu pour effet immédiat de créer deux nouveaux enjeux pour la MOC « protection sociale et inclusion sociale » :

- la réduction de l’écart pouvant exister entre les objectifs établis en commun au niveau de l’Union européenne en 2000 et leur mise en œuvre politique ;
- le développement des politiques en faveur de la croissance et l’emploi en Europe.

Transformée dans ses méthodes – la Commission proposant de mettre davantage l’accent sur la modernisation des politiques et leur mise en œuvre, sur des modalités simplifiées d’examen des stratégies nationales ainsi que sur la promotion des échanges et de l’apprentissage mutuel des politiques sociales – et dans ces objectifs désormais centrés sur la croissance et l’emploi, la mise en œuvre future de la méthode ouverte de coordination révisée devrait conduire à un réexamen approfondi des 21 indicateurs d’inclusion sociale aujourd’hui adoptés.

II.2 – Quelles évolutions des indicateurs sociaux européens ?

Il est vrai que ce réexamen est à certains égards bienvenu tant les divers processus mis en œuvre depuis l’adoption de la stratégie de Lisbonne ont entraîné une inflation de la production d’indicateurs sociaux qui mérite certainement d’être jugulée.

Ainsi, en premier lieu, la stratégie de Lisbonne a débouché sur trois processus articulés mais néanmoins distincts de suivi des progrès de l’Union européenne dans le domaine de la cohésion sociale, qui conduisent à des jeux d’indicateurs associés dont la concordance n’est pas parfaite. Outre les annexes statistiques des plans nationaux d’action pour l’inclusion sociale et du rapport conjoint de la Commission et du Conseil européens, qui contiennent les indicateurs européens retenus au sein du sous-groupe « Indicateurs » ainsi que des indicateurs nationaux représentatifs des spécificités nationales des politiques sociales, le rapport de synthèse publié chaque printemps par la Commission européenne fournit un jeu d’indicateurs dits « structurels » sur cinq grands secteurs (réformes économiques, emploi, innovation, cohésion sociale, environnement). Dans le domaine de la cohésion sociale on dénombre ainsi sept indicateurs pris parmi les indicateurs définis en commun par le sous-groupe « Indicateurs du Comité de la protection sociale ». Rationaliser l’information statistique fournie par ces différents documents serait à tous égards souhaitable.

En second lieu, la rationalisation des différentes méthodes ouvertes de coordination dans le registre de la protection sociale et l’inclusion sociale va très certainement exercer un impact sur la sélection et l’approfondissement de la connaissance des indicateurs sociaux retenus au plan européen puisqu’il est prévu de limiter le format du rapport conjoint unique de protection sociale ainsi que le nombre d’indicateurs. Il n’est pas à écarter, dans ce contexte, le recours à des indicateurs plus synthétiques pour économiser des données. Il est programmé par ailleurs en 2006 une évaluation du jeu d’indicateurs de Laeken et le lancement d’une réflexion sur la sélection d’un nombre plus restreint

d'indicateurs au sein du sous-groupe d'ici l'été prochain qui devrait déboucher sur une nouvelle hiérarchie des indicateurs jugés les plus représentatifs et prenant mieux en compte les nouveaux enjeux liés à l'élargissement de l'Union européenne, pour lesquels, par exemple, les questions de pauvreté de conditions de vie sont essentielles, et au recentrage de la stratégie de Lisbonne sur la croissance et l'emploi.

En effet, en troisième lieu, la problématique des politiques sociales visant à rendre le travail plus rémunérateur, qui sont au coeur de l'articulation entre l'emploi et la protection sociale, est sans doute destinée à occuper une place centrale dans la méthode ouverte de coordination dans le domaine de la cohésion sociale. Il n'est par conséquent pas à exclure la poursuite des travaux méthodologiques déjà entamés sur ce sujet et le renforcement de la collaboration avec l'OCDE qui a promu sa technologie et ses bases de données sur ce thème au sein du sous-groupe indicateurs. La France pour sa part met l'accent sur les risques d'interprétation tronquée des problèmes de désincitation au travail à recourir exclusivement à des calculs sur cas-types présentant les seuls aspects monétaires de la décision d'entrer sur le marché du travail, et préconise de compléter une telle approche par le développement de méthodes de micro-simulation et l'analyse *ex post* des transitions individuelles effectives entre le non emploi et l'emploi.

Quatrièmement, un consensus semble acquis au sein du sous-groupe « Indicateurs » pour orienter les travaux vers une démarche plus analytique et par conséquent plus en phase avec les enjeux de la révision de la stratégie de Lisbonne qui mettent l'accent sur la modernisation des politiques et leur mise en oeuvre. Il est à cet égard probable que l'action du sous-groupe s'oriente davantage vers la recherche commune d'indicateurs relatifs à la mise en oeuvre des politiques.

Enfin, les risques d'un appauvrissement de la réflexion commune en matière de cohésion sociale liés à cette rationalisation et à ce recentrage sur la croissance et l'emploi pourront toutefois être compensés par les progrès en termes de qualité des données avec l'arrivée des premiers résultats issus du nouveau système d'enquête européen SILC (« Enquête sur les revenus et les conditions de vie »). On peut en effet escompter de ces nouvelles données une meilleure appréhension des revenus, notamment grâce à l'imputation des loyers fictifs et à l'introduction d'un nouveau module fiscal, qui permettra certainement d'améliorer la mesure de la pauvreté monétaire et la réflexion sur la question de l'attractivité financière de l'emploi.

III – Les indicateurs du plan national d'action pour l'inclusion sociale de la France : quel lien avec les indicateurs sociaux européens ?

L'un des objectifs majeurs de la mise en oeuvre de la méthode ouverte de coordination dans le domaine de la cohésion sociale est non seulement de faire émerger des questionnements partagés par les États membres dans le cadre de l'échange d'expériences qu'elle réalise, mais aussi de favoriser en retour la diffusion de ces questionnements dans les processus d'élaboration des politiques sociales nationales. Quelle est l'incidence effective des objectifs et des indicateurs communs d'inclusion sociale sur le contenu des plans nationaux d'action pour l'inclusion sociale (PNAI) que la France réalise tous les deux ans ? Tel est l'objet de cette dernière partie de la communication.

III.1 – Les plans nationaux pour l'inclusion sociale : contenu et modes d'élaboration

Le PNAI est structuré en quatre grandes parties : la présentation des défis majeurs pour les années à venir ; l'approche stratégique envisagée et les principaux objectifs visés pour progresser à l'horizon de la fin de la période couverte par le plan ; le détail des mesures de politique envisagées ; un zoom sur des « bonnes pratiques » innovées par le pays.

Les PNAI contiennent également une annexe statistique. En effet, pour suivre la mise en oeuvre de son PNAI et les progrès induits en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, chaque pays définit une liste d'indicateurs statistiques annexée à son plan, en vue de l'élaboration de bilans

réguliers (au moins un bilan à mi-étape et un bilan en fin de période). Il s'agit donc d'« une liste d'indicateurs nationaux intégrés dans une démarche européenne ».

La production des PNAI par les États membres s'inscrit dans un processus continu. Les premiers plans ont été élaborés en 2001 pour la période 2001-2003. Les seconds plans, en cours, ont été élaborés en 2003, initialement pour la période 2003-2005, et prolongés à l'horizon 2006²⁵. Les prochains plans seront élaborés en 2006. En fin de période, les plans nationaux sont remis à la Commission européenne, qui élabore un rapport conjoint qui vise notamment à la diffusion des bonnes pratiques et des approches innovantes présentant un intérêt commun.

III.2 - L'annexe statistique du PNAI français 2003-2006

L'annexe statistique du PNAI français 2003-2006 est structurée, comme le plan proprement dit, autour des grands objectifs inspirés de la loi de lutte contre l'exclusion de 1998 et que la France a souhaité valoriser au niveau européen (cf. ci-dessus les quatre grands objectifs communs retenus au Conseil européen de Nice).

L'annexe comprend environ 160 indicateurs commentés, dont les 18 premiers indicateurs de résultats retenus au niveau européen pour la comparaison des progrès des pays en matière d'inclusion sociale. Compte tenu du caractère très large du champ de la pauvreté et de l'exclusion sociale, à la fois multidimensionnel et interministériel, les indicateurs sont issus de sources et produits par des organismes très variés.

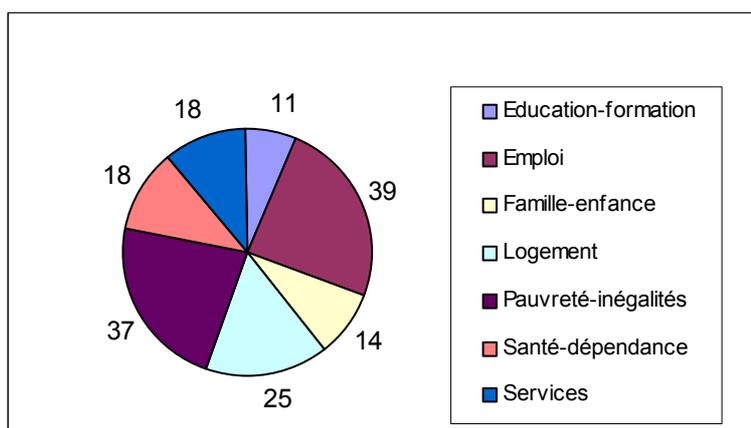
La France se distingue par l'importance de son annexe statistique (près d'une centaine de pages pour définir, chiffrer et commenter ces quelques 160 indicateurs, ventilés le plus souvent par sexe, statut, configuration familiale...), une importance qui reflète à la fois des choix et des contraintes.

- Le choix de la France a été de sélectionner une liste large d'indicateurs visant à la fois :
 - à bien appréhender le caractère multidimensionnel du champ en détaillant sous leurs différentes facettes l'ensemble des domaines de l'inclusion sociale (revenus, emploi, logement, éducation, santé...),
 - à décrire à la fois les progrès de mise en œuvre des actions prévues dans le cadre du PNAI (*indicateurs de mise en œuvre, de moyens ou d'activité*), l'évolution des situations (*indicateurs de résultats*), tout en éclairant ces dernières par des éléments de contexte contribuant à expliquer les résultats ou à en nuancer l'interprétation (*indicateurs de contexte*).

En effet, notamment, les indicateurs de Laeken sont des indicateurs de résultats très globaux, centrés sur la performance d'ensemble des systèmes et qui ne sont pas aisément associables à des dispositifs ou à des politiques sociales déterminées. Ils portent avant tout sur la pauvreté monétaire et le chômage (ainsi que deux indicateurs sur l'éducation et deux sur la santé).

²⁵ Le site Internet du Ministère de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement comporte à l'adresse suivante (<http://www.social.gouv.fr/htm/dossiers/pnai/index.htm>) une page de présentation du PNAI français pour la période 2003 – 2005.

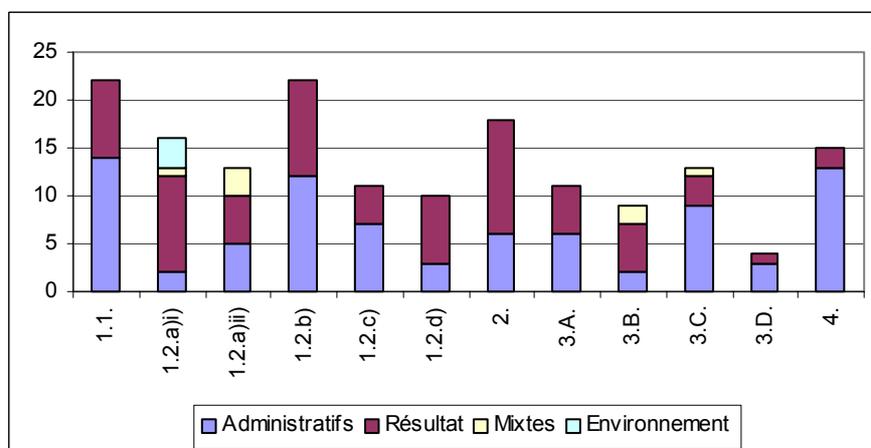
Graphique 1 : Répartition des indicateurs du PNAI français 2003-2006 par domaine



La liste nationale, comme cela a été encouragé par le sous-groupe « Indicateurs » du Comité de la protection sociale, aborde plus largement la pauvreté sous l'angle des conditions de vie, avec des indicateurs issus des enquêtes de l'INSEE sur les conditions de vie des ménages, sachant que dans ce domaine, la méthodologie commune n'a pas encore été complètement définie. La liste nationale accorde une part première aux indicateurs relatifs à l'emploi (39 indicateurs sur 162, dont certains indicateurs repris du PNAE) et à la pauvreté tant monétaire qu'en conditions de vie (37 indicateurs), puis aux indicateurs relatifs au logement (25 indicateurs), mais accorde également une place significative aux domaines de la santé, de la famille, de l'enfance et de l'éducation (*graphique 1*).

La liste nationale accorde par ailleurs globalement une part première aux indicateurs de résultats (82 indicateurs sur 162), qui sont à la fois des résultats de performance globale, comme les indicateurs de Laeken, et, le plus souvent, des résultats plus ciblés, plus facilement associables à des mesures politiques spécifiques. Cette priorité des indicateurs de résultats est conforme aux recommandations du rapport Atkinson, mais elle est plus ou moins marquée selon les domaines (*graphique 2*), d'une part parce que l'annexe statistique du PNAI constitue aussi l'outil de « suivi de la mise en œuvre » du plan et d'autre part compte tenu de contraintes du système d'information...

Graphique 2 : Répartition des indicateurs du PNAI français 2003-2006 par objectif et catégorie



▪ L'importance de la liste d'indicateurs reflète aussi en partie le manque d'indicateurs disponibles « appropriés exactement aux objectifs recherchés » :

- le manque d'indicateurs ciblés sur les populations en difficultés (faiblesse des échantillons couverts par les enquêtes en population générale, complexité et coût des enquêtes spécifiques),
- les difficultés de mesures « pures » de résultats (problème des mesures administratives et des indicateurs « mixtes », entre mise en œuvre et résultats, comme par exemple le nombre d'allocataires de minima sociaux) ou d'efficacité des actions (difficultés de l'évaluation et de séparation des effets de contexte et difficultés de traduction par des indicateurs synthétiques : une étude spécifique est généralement nécessaire),
- le caractère inter-administratif de certaines problématiques qui complique l'adaptation du système statistique.

L'optique retenue est alors d'appréhender les problématiques mal couvertes « directement » par des « faisceaux » d'éléments sur la base des informations disponibles.

III.3 - Les perspectives d'évolution dans le cadre du prochain plan

L'annexe statistique sera révisée à l'occasion du prochain plan. Cet exercice devrait bénéficier à la fois :

- des enseignements tirés de l'expérience menée depuis 2001 : le PNAI est un processus récent et le travail important mené pour l'élaboration et la mise à jour de l'annexe statistique constitue un véritable effort de rassemblement de données éparses, de mise en place de collaborations inter-organismes, et apporte des enseignements sur les forces et faiblesses de notre système statistique pour appréhender le champ de la pauvreté et de l'exclusion sociale,
- du contexte des réflexions menées parallèlement par l'ONPES (Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale) sur une liste ciblée d'indicateurs pour appréhender de manière synthétique l'évolution de la situation en matière de pauvreté et d'exclusion sociale, et par le comité de pilotage du CILE (Comité Interministériel de Lutte contre l'Exclusion) dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances – LOLF - sur une liste d'indicateurs ciblée pour l'élaboration du document de politique transversale – DPT – du programme « inclusion sociale » prévu dans le cadre budgétaire nouveau prévu par ces dispositions organiques.
- de la mise en place du projet SILC (*Statistics on Income and Living Conditions* : statistiques sur les ressources et conditions de vie) : nouveau panel européen mis en place par Eurostat pour suivre les progrès réalisés par les Etats membres dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. A cette occasion, le dispositif des enquêtes permanentes sur les conditions de vie des ménages de l'INSEE va être revu dans une logique de panel, articulé autour du tronc commun de questions défini par Eurostat et complété d'indicateurs définis par la France, lesquels sont en cours de sélection. La possibilité d'agir « sans coût supplémentaire » sur le dispositif statistique (puisque l'opération est programmée), à la lumière des manques révélés par le travail de collecte du PNAI et par les réflexions menées actuellement par l'ONPES et dans le cadre de la LOLF, est une véritable opportunité. Le projet SILC est par ailleurs le moyen de contribuer à résoudre un manque important de notre système statistique : celui de la disponibilité d'indicateurs longitudinaux, sachant que d'autres outils longitudinaux se développent également actuellement (notamment des panels d'allocataires de minima sociaux développés par la DREES et par la CNAF).

L'ensemble de ces éléments est donc susceptible de concourir à un renforcement de l'articulation entre les indicateurs annexés au PNAI français et la liste des indicateurs communs d'inclusion sociale adoptés au sein du sous-groupe « Indicateurs » du Comité de la protection sociale. D'une certaine façon, les deux processus de rationalisation en cours, celui des indicateurs nationaux sous l'effet des facteurs qui viennent d'être mentionnés, et celui des indicateurs européens dans le contexte de l'adaptation de la méthode ouverte de coordination et de la révision de la stratégie de Lisbonne, devraient conduire à une correspondance plus étroite entre indicateurs nationaux et européens relatifs à la pauvreté et à l'exclusion sociale.

La réflexion sur l'articulation entre les plans nationaux français pour l'inclusion sociale et la démarche de coopération européenne dans le domaine de la cohésion sociale peut enfin être enrichie d'une considération supplémentaire, prenant en compte le mouvement de décentralisation des politiques sociales, notamment en matière d'allocation du revenu minimum d'insertion, amorcé depuis 2002. Dans un contexte nouveau où ce sont les autorités locales qui jouent un rôle croissant dans la mise en œuvre des politiques d'inclusion sociale, et où de ce fait les pouvoirs publics nationaux voient leur rôle recentré sur l'évaluation et de la régulation des pratiques locales, il serait logique que cette mission d'analyse des expériences locales s'appuie sur les acquis européens en matière d'échange des expériences nationales et d'identification des meilleures pratiques dans le domaine social. A coup sûr, une telle imprégnation indirecte et descendante des politiques sociales nationales par la méthode ouverte de coordination mise en œuvre à l'échelon européen est de nature à favoriser la convergence des jeux d'indicateurs sociaux utilisés aux plans national et communautaire.

ANNEXE²⁶ n°1 : Les objectifs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale adoptés par le Conseil européen de Nice

Lors du sommet de Nice en décembre 2000, le Conseil européen a invité les États membres à présenter d'ici juin 2001 un plan national d'action dans le cadre d'objectifs communs, couvrant une période de 2 ans, et à définir des indicateurs et des modalités de suivi permettant d'apprécier les progrès accomplis.

Dans cet esprit, l'ensemble des indicateurs du plan d'action national, dits nationaux, satisfont à l'exigence européenne d'une comparabilité accrue entre États membres tout en étant adaptés à la situation particulière de l'exclusion en France et au suivi des dispositifs administratifs propres à notre pays. Ils se situent en effet à l'articulation de la stratégie communautaire et de la démarche française, centrée autour de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 de lutte contre les exclusions et de sa relance en juillet 2001 par un programme de prévention et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

A proprement parler, les politiques communautaire et française interagissent, puisque les objectifs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale arrêtés sous présidence française de l'Union au sommet de Nice – après l'impulsion de la démarche par la présidence portugaise au sommet de Lisbonne – reprennent très largement les volets de la loi d'orientation de 1998. Le plan de relance de 2001, axé sur le retour à l'emploi des personnes qui en sont les plus éloignées et l'accès aux droits fondamentaux, et le plan national d'action présenté par la France à l'Union européenne, ont été préparés de concert sous l'égide du ministère de l'emploi et de la solidarité (DGAS pour les mesures politiques, DREES pour les indicateurs). Les indicateurs de suivi et d'évaluation, demandés par le Conseil européen, répondent également au souhait exprimé par le rapport de l'Inspection générale des Affaires sociales sur le premier bilan de la mise en œuvre de la loi relative à la lutte contre les exclusions, en ce qui concerne la nécessité d'instruments permanents de suivi et d'évaluation.

Les objectifs du plan d'action national sont construits autour de quatre piliers dont le premier, centré sur l'accès aux droits, se subdivise entre la thématique de l'emploi et les thématiques des ressources, biens et services. Le second pilier est de nature préventive (intervention avant l'apparition des situations d'exclusion), le troisième porte sur le traitement social d'urgence et la quatrième sur l'efficacité de la coordination entre acteurs.

1. Promouvoir la participation à l'emploi et l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services

1.1. Promouvoir la participation à l'emploi

Dans le contexte de la stratégie européenne pour l'emploi, et en particulier de la mise en œuvre des lignes directrices :

- a) Favoriser l'accès à un emploi durable et de qualité pour toutes les femmes et tous les hommes en situation de travailler, notamment :
 - i) en mettant en place pour les personnes appartenant aux groupes de population les plus vulnérables des parcours d'accompagnement vers l'emploi et en mobilisant à cet effet les politiques de formation ;
 - ii) en développant des politiques favorisant l'articulation entre la vie professionnelle et la vie familiale, y compris en matière de garde des enfants et des personnes dépendantes;
 - iii) en utilisant les opportunités d'insertion et d'emploi de l'économie sociale.
- b) Prévenir les ruptures professionnelles en développant la capacité d'insertion professionnelle, grâce à la gestion des ressources humaines, l'organisation du travail et la formation tout au long de la vie.

1.2. Promouvoir l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services

- a) Organiser les systèmes de protection sociale de façon à ce que, en particulier :
 - i) ils contribuent à garantir à toute personne les ressources nécessaires pour vivre conformément à la dignité humaine ;

²⁶ Annexe reprise de Caillot L., Lelièvre M. et Pétour P., 2002, « Les indicateurs de suivi et d'évaluation du plan national d'action contre la pauvreté et l'exclusion sociale » Dossiers Solidarité et Santé, n°2, avril-juin.

- ii) ils aident à surmonter les obstacles à la prise d'emploi en assurant que l'accès à l'emploi se traduise par un revenu accru et en favorisant la capacité d'insertion professionnelle.
- a) Mettre en œuvre des politiques ayant pour objectif l'accès de chacun à un logement décent et salubre, ainsi qu'aux services essentiels nécessaires, compte tenu du contexte local, à une existence normale dans ce logement (électricité, eau, chauffage...).
- b) Mettre en œuvre des politiques ayant pour objectif l'accès de chacun aux soins nécessaires à son état de santé, y compris en cas de dépendance.
- c) Développer, à l'attention des personnes concernées, des prestations, des services ou des actions d'accompagnement permettant un accès effectif à l'éducation, à la justice et aux autres services publics et privés tels que la culture, le sport, les loisirs.

2. Prévenir les risques d'exclusion

- a) Exploiter pleinement le potentiel de la société de la connaissance et des nouvelles technologies de l'information et de la communication et veiller à ce que personne n'en soit tenu à l'écart, en prêtant entre autres une attention particulière aux besoins des personnes handicapées.
- b) Mettre en œuvre des politiques visant à éviter les ruptures dans les conditions d'existence pouvant conduire à des situations d'exclusion, notamment pour ce qui concerne les cas de surendettement, l'exclusion scolaire ou la perte du logement.
- c) Mettre en œuvre des actions visant à préserver les solidarités familiales sous toutes leurs formes.

3. Agir pour les plus vulnérables

- a) Favoriser l'intégration sociale des femmes et des hommes risquant, notamment en raison de leur handicap ou de leur appartenance à un groupe social éprouvant des difficultés particulières d'insertion, de se trouver confrontés à des situations de pauvreté persistante.
- b) Aller vers l'élimination des situations d'exclusion sociale frappant les enfants et leur donner toutes les chances d'une bonne insertion sociale.
- c) Développer des actions globales en direction des territoires confrontés à l'exclusion. Ces objectifs pourront être mis en œuvre par leur intégration dans l'ensemble des autres objectifs et/ou par des politiques et actions spécifiques.

4. Mobiliser l'ensemble des acteurs

- a) Promouvoir, selon les pratiques nationales, la participation et l'expression des personnes en situation d'exclusion, notamment sur leur situation, sur les politiques et sur les actions développées à leur endroit.
- b) Assurer l'intégration de la lutte contre les exclusions dans l'ensemble des politiques, notamment :
 - i) en mobilisant conjointement les autorités aux niveaux national, régional et local, dans le respect de leurs compétences respectives ;
 - ii) en développant des procédures et des structures de coordination appropriées ;
 - iii) en adaptant les services administratifs et sociaux aux besoins des personnes en situation d'exclusion et en sensibilisant à ces besoins les acteurs de terrain.
- c) Promouvoir le dialogue et le partenariat entre tous les acteurs publics et privés concernés, notamment :
 - i) en impliquant les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales et les organisations de services sociaux, dans le respect de leurs compétences respectives en matière de lutte contre les exclusions ;
 - ii) en encourageant la responsabilité et l'action de tous les citoyens dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ;
 - iii) en favorisant la responsabilité sociale des entreprises.