

**SESSION 3**  
***MIEUX APPRÉHENDER LES DIVERSES DIMENSIONS DES***  
***INÉGALITÉS DE NIVEAU DE VIE***



# ***IMPUTATIONS ET MESURE DES INÉGALITÉS DE PATRIMOINE À PARTIR DE L'ENQUÊTE PATRIMOINE 2004***

*Marie CORDIER, Catherine ROUGERIE, Cédric HOUDRÉ*  
*INSEE*

## **Résumé**

Le revenu, la catégorie sociale, la localisation géographique, l'âge ainsi que les héritages ou donations reçues sont des facteurs discriminants dans la constitution des patrimoines bruts des ménages. Cependant, ces facteurs ne rendent compte que pour moitié environ de la dispersion de ces patrimoines. Entre 1992 et 2004, la plupart des indicateurs indiquent une stabilité des inégalités sur l'ensemble de la population. Cette situation recouvre toutefois des évolutions contrastées. Les inégalités sont stables parmi les ménages propriétaires de leur résidence principale et parmi les plus de 60 ans. Elles ont progressé parmi les ménages âgés de 30 à 50 ans, ainsi que parmi les ménages à revenus modestes. En comparaison du reste de la population, le patrimoine brut des jeunes est moindre en 2004 qu'il y a 12 ans, tandis que celui des plus de 50 ans a augmenté.

Ce papier a depuis fait l'objet d'une publication dans « Données sociales : la société française » édition 2006, INSEE Références, consultable sur internet ([http://www.insee.fr/fr/ffc/docs\\_ffc/DONSOC06yy.PDF](http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/DONSOC06yy.PDF)).

# **LA MESURE DE LA PAUVRETÉ : DIFFÉRENTES APPROCHES ET VOIES D'AMÉLIORATION**

Jacques FREYSSINET<sup>1</sup>

*Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale*

## **1 La mesure de la pauvreté : problèmes techniques et débats sociaux**

La mesure de la pauvreté a bénéficié, depuis une quinzaine d'années, de progrès considérables, tant dans la création et l'exploitation de sources d'information statistiques et administratives qu'en ce qui concerne les méthodologies de traitement de ces sources et la définition de concepts pertinents<sup>2</sup>. Un tel effort n'est pas né seulement d'un renouveau de l'intérêt scientifique. La demande sociale, engendrée par l'élargissement et l'aggravation des phénomènes de pauvreté, a joué un rôle moteur par l'intermédiaire de la pression qu'elle a exercée sur les pouvoirs publics et qui a été répercutée sur l'appareil statistique (CES, 1987; CNIS, 1998). Le débat qui en est résulté entre les « acteurs » et les « experts » est d'une grande richesse. Nous proposons d'en dégager quelques enseignements en mettant moins l'accent sur les résultats acquis, qui sont considérables, que sur les lacunes, les difficultés méthodologiques et conceptuelles, voire les contradictions. Là se situent en effet les voies de progression.

Nous suivrons un ordre de difficulté croissante en montrant d'abord que la reconnaissance du caractère pluridimensionnel de la pauvreté donne un caractère nécessairement conventionnel à sa mesure, en indiquant ensuite les lacunes principales de la connaissance, donc les priorités pour les études à venir, en soulignant enfin le caractère inéliminable de certaines contradictions auxquelles se heurte le choix des indicateurs de mesure.

Le choix de poser le problème en terme de « mesure » implique, spécialement dans le domaine de la pauvreté, un appauvrissement de la démarche (Freyssinet, 2002). Nous ne traiterons pas cette question qui a un caractère général dans l'étude des phénomènes sociaux. La seule hypothèse acceptée ici est que l'absence de mesure priverait tant le débat scientifique que le débat politique d'une condition essentielle de pertinence.

## **2 Le caractère multidimensionnel du phénomène : expliciter la signification des conventions**

Le premier grand effort de connaissance de la pauvreté, réalisé à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, en particulier au Royaume-Uni, avait un objectif de démarcation et de dénombrement. Qu'il s'agît de faire face à une menace contre l'ordre social ou qu'il s'agît de dénoncer l'injustice de celui-ci, il était nécessaire d'identifier une population qui serait qualifiée de « pauvre » et qui, de ce fait, devrait relever d'une politique sociale spécifique.

Même si les médias continuent aujourd'hui de titrer périodiquement sur le « nombre de pauvres », le projet d'identifier une telle population par un chiffre ou un taux unique apparaît dépourvu de toute signification objective. Ce qui importe est de mesurer l'ampleur et la profondeur de différentes manifestations de la pauvreté et les caractéristiques des populations, toujours différentes, qui en sont victimes. Le débat porte alors sur les caractéristiques de la situation personnelle ou familiale qui peuvent être considérées comme des indices d'un état de pauvreté. La réponse admise par tous les experts est que ces caractéristiques sont multiples et hétérogènes. Pour chacune d'entre elles, un seuil de pauvreté ne peut être défini que par une convention reflétant,

---

<sup>1</sup> Ancien directeur de l'Ires

<sup>2</sup> La présente contribution s'appuie principalement sur les *Rapports* et les *Travaux* de l'*Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale* (ONPES, 2000, 2002, 2004 et 2006), ainsi que sur deux numéros spéciaux de la revue *Economie et statistique* : « Mesurer la pauvreté aujourd'hui » et « Les approches de la pauvreté à l'épreuve des comparaisons internationales » (*Economie et statistique*, 1997 et 2005).

au moins implicitement, un jugement de valeur sur les conditions minimales de qualité de vie qu'un système social doit rendre accessibles à ses membres<sup>3</sup>.

Nous rappellerons quels sont les différents types d'approches mis en œuvre, en utilisant pour les désigner le vocabulaire usuel particulièrement insatisfaisant. Nous mettrons l'accent sur l'impact qu'exerce le choix des conventions sur le volume et les caractéristiques des populations dites pauvres.

## **2.1 La pauvreté « monétaire »**

La notion de pauvreté monétaire dite « absolue » est aujourd'hui pratiquement abandonnée dans les pays européens. Là où elle est encore utilisée, son caractère relatif est évident. Il s'agit en effet d'évaluer le prix d'un panier de consommations minimales pour un type donné de ménage. Un tel jugement reflète une norme sociale associée à un niveau déterminé de développement économique et de « marchandisation » de la société.

La pauvreté monétaire dite « relative » est la notion la plus largement utilisée. Elle correspond à un revenu du ménage par unité de consommation inférieur à une fraction déterminée du revenu médian de la population de référence. Quatre difficultés principales se rencontrent<sup>4</sup>.

### **2.1.1 Le seuil**

Quelle fraction du revenu médian faut-il retenir comme seuil de pauvreté ? En pratique les seuils de 40, 50 et 60% sont utilisés ; le dernier a été retenu parmi les « indicateurs communautaires de cohésion sociale » adoptés par l'Union européenne<sup>5</sup>. Il n'y a aucun argument scientifique pour trancher, mais il faut être conscient de l'impact du choix. En France, par exemple, le passage d'un seuil de 40 à 50%, puis de 50 à 60% amène, chaque fois, un doublement des populations concernées (ONPES, 2006). La composition et les caractéristiques moyennes des populations considérées comme pauvres sont donc nettement différentes selon le seuil retenu.

Ce constat conduit à apporter une grande importance à l'étude des dispersions, au-delà de celle des valeurs moyennes. Un indicateur grossier mais utile est fourni par le taux d'intensité de la pauvreté, c'est-à-dire l'écart entre le revenu moyen des personnes pauvres et le seuil de pauvreté.

### **2.1.2 L'échelle d'équivalence**

Si la mesure de la pauvreté n'a de signification qu'à l'échelle du ménage, elle suppose le choix d'une échelle d'équivalence pour tenir compte de la composition de celui-ci et des économies d'échelle qui y en résultent dans les dépenses de consommation. Les travaux menés sur ce point (par exemple, Hourriez, Olier, 1997 ; Accardo, 2005) montrent, d'une part, que la nature et l'ampleur des économies d'échelle varient selon le revenu, la dimension et le mode de vie du ménage et, d'autre part, qu'il est impossible d'identifier économétriquement une échelle optimale. Il est donc inévitable d'adopter une échelle empiriquement vraisemblable et, surtout, de tester la sensibilité des résultats à l'échelle retenue.

### **2.1.3 La mesure du revenu**

Qu'elle s'appuie sur des sources fiscales ou sur des enquêtes auprès des ménages, la mesure du revenu souffre d'importantes sources de sous-évaluation. La principale porte sur les revenus du patrimoine. Dans le cas de la France (Legendre, 2004), les déclarations de revenus couvriraient entre 20 et 30% des revenus du patrimoine (fraude fiscale, exonérations...). Il est possible d'envisager des imputations forfaitaires à l'échelle de grandes catégories sociales, mais certainement pas à l'échelle des ménages. Si le problème est essentiel pour la mesure des inégalités, son impact est moindre sur celle de la pauvreté<sup>6</sup>. En effet, on peut supposer que les revenus du patrimoine sont faibles pour les populations pauvres, à l'exception du cas des « loyers fictifs » sur lequel nous revenons ci-après.

Une difficulté de même nature, mais de bien moindre ampleur, concerne les transferts monétaires privés entre ménages, difficilement repérables. En ce qui concerne les situations de pauvreté, ils risquent principalement de

<sup>3</sup> Ainsi le Conseil européen a-t-il, en 1984, conclu que devaient être considérées comme pauvres « *les personnes dont les ressources (matérielles, culturelles et sociales) sont si faibles qu'elles sont exclues des modes de vie minimaux acceptables dans l'Etat membre où elles vivent* ».

<sup>4</sup> Nous n'envisageons ici qu'une définition de la pauvreté s'appuyant sur le revenu. Si on retenait la consommation, un autre problème apparaîtrait, celui du choix d'un indice de prix pertinent compte tenu de la diversité des types et des modes de consommation.

<sup>5</sup> Indicateurs dits de Laeken, modifiés et complétés. Voir DREES, 2004.

<sup>6</sup> Sauf par son effet sur le niveau du revenu médian.

fausser l'appréciation de la situation des ménages étudiants qui bénéficient très inégalement de l'aide de leurs familles. Ceci conduit, en pratique, à exclure le plus souvent ces ménages des études sur la pauvreté.

### 2.1.4 La monétarisation de composantes du niveau de vie

Certains déterminants majeurs du niveau de vie ne donnent pas lieu à perception d'un revenu monétaire ou à une dépense monétaire. Leur non prise en compte peut fausser la signification des mesures monétaires de la pauvreté. La question se pose donc d'une évaluation de ces composantes en termes monétaires pour calculer un revenu « corrigé ». Trois problèmes principaux sont posés :

- Les propriétaires de leur résidence principale bénéficient d'un avantage en nature qui peut être mesuré comme l'économie d'un « *loyer fictif* ». De manière analogue, on peut considérer que les ménages habitant des « logements sociaux » à faible loyer bénéficient d'une *subvention implicite*. La difficulté réside dans le caractère hautement artificiel de la référence à un prix de marché qui permettrait d'évaluer le loyer fictif ou la subvention implicite (Driant, Jacquot, 2005). Les estimations réalisées en introduisant des loyers fictifs ne conduisent pas à modifier sensiblement les taux globaux de pauvreté monétaire, mais entraînent un changement de la composition de la population pauvre, qui devient plus jeune et plus urbaine. Compte tenu du caractère très conventionnel de l'exercice, il convient de l'utiliser comme un test de sensibilité sans prétendre substituer le revenu ainsi corrigé à la base plus fiable du revenu monétaire *stricto sensu*.
- La *production domestique* constitue un autre élément non monétaire du niveau de vie qui influe certainement de manière non négligeable sur ce dernier. Comment en tenir compte ? Son importance et mal connue et, plus encore que pour les loyers, il apparaît artificiel de lui attribuer un prix de marché. La seule démarche raisonnable semble être de s'appuyer sur les enquêtes *Emploi du temps* (Economie et statistique, 2002) pour mesurer les différences de volume et de composition des temps de travail réalisés au sein de catégories de ménages inégalement touchés par la pauvreté, sans prétendre à une traduction monétaire la plus souvent fictive.
- Les *services publics individualisables* rendus aux ménages (éducation, santé...) conditionnent leur niveau de vie et sont de volume et de qualité inégales selon les niveaux de revenu. Ils ne peuvent être ignorés, surtout en comparaison internationale, puisqu'en leur absence, les ménages devraient assumer des dépenses. Ici encore, la question est celle de la pertinence d'une tentative artificielle de monétarisation.

Le principal enseignement de ce premier débat semble être d'imposer la reconnaissance du caractère multidimensionnel de la pauvreté, plutôt que de chercher à en donner un équivalent monétaire généralisé.

## 2.2 La pauvreté « objective »

L'adjectif trompeur d'« objectif » désigne une approche qui vise à éviter le caractère partiel ou fictif de l'évaluation de la pauvreté monétaire. La mesure porte alors directement sur les quantités et qualités de biens et services qui entrent dans la consommation des ménages. Schématiquement, il est possible d'adopter deux critères de la pauvreté que l'on pourrait qualifier de pauvreté « en conditions de vie ».

### 2.2.1 La pauvreté comme nonaccès à des droits fondamentaux

La méthode a pour objet de définir des seuils minima d'accès à des droits fondamentaux (éducation, santé, logement...) en deçà desquels les ménages sont considérés en situation de pauvreté. L'*Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale* a réalisé un ensemble de travaux dans cette perspective (ONPES, 2004 et 2006).

Il existe, dans chaque domaine, des sources spécifiques qui permettent de repérer des populations exclues de l'accès à certains biens ou à certaines prestations essentiels. Ces situations engendrent des relations d'interdépendance cumulatives avec les indicateurs usuels de la pauvreté. Par exemple, la pauvreté monétaire engendre un faible accès aux soins, donc une dégradation de la santé qui, à son tour, réduit les revenus du travail. De même, la pauvreté monétaire des parents réduit la réussite scolaire des enfants, alimentant ainsi la reproduction intergénérationnelle de la pauvreté.

Les résultats de ces analyses sont riches d'enseignement, mais présentent la limite principale de juxtaposer des savoirs spécialisés disjoints. L'hétérogénéité des sources statistiques ne permet pas, à la différence de certaines

études monographiques, de repérer les cumuls d'exclusions et de caractériser les populations qui en sont les victimes.

## 2.2.2 La pauvreté comme cumul de privations

Une méthode alternative donne la possibilité de répondre à cette difficulté en s'appuyant sur une source homogène, une enquête auprès des ménages (par exemple, en France, l'enquête *Conditions de vie*), pour identifier ceux d'entre eux qui sont simultanément privés d'un certain nombre de consommations jugées nécessaires pour assurer un niveau de vie normal. On obtient ainsi un « score » pour chaque ménage. Sont considérés comme pauvres les ménages qui dépassent un certain nombre de privations. L'aspect conventionnel de la méthode réside à la fois dans le choix des items qui sont retenus et dans la fixation du score minimum<sup>7</sup>.

Ces deux approches présentent les avantages et les inconvénients d'une hétérogénéité acceptée des manifestations mesurables de la pauvreté.

## 2.3 La pauvreté « subjective »

Une troisième méthode de repérage de la pauvreté s'appuie sur la perception qu'en ont les intéressés. Elle peut utiliser les réponses fournies par les personnes enquêtées sur leur propre situation : arrivent-elles à « boucler leur fin de mois » ; doivent-elles renoncer à des satisfactions qu'elles jugent nécessaires... ? Il est aussi possible d'obtenir une information indirecte en demandant aux personnes si, à leurs yeux, telle ou telle privation est ou non un signe de pauvreté (voir, pour la Grande-Bretagne, Fahmy, Gordon, 2005<sup>8</sup>). Les résultats de ces enquêtes peuvent fournir, pour les approches en termes de privations (voir ci-dessus) des critères qui reposent non pas sur des taux de diffusion observés ou sur des « jugements d'experts », mais sur des opinions majoritaires.

Si l'on reconnaît la pauvreté comme une expérience vécue ou une situation ressentie, il est nécessaire de prendre en compte les perceptions exprimées par les personnes. En même temps, on ne peut négliger l'extrême sensibilité des résultats au mode d'obtention de l'information, principalement à la formulation des questions.

## 2.4 conclusion

Ce rapide inventaire des conceptions et des méthodes de mesure de la pauvreté, de leurs avantages et inconvénients respectifs, confirme la nécessité, pour rendre compte du phénomène, d'une prise en compte de son caractère multidimensionnel. Mais on ne peut se satisfaire de ce constat qui conduirait vers une accumulation indéfinie de mesures juxtaposées et hétérogènes. Deux voies de progression peuvent être envisagées : soit, une démarche *typologique* qui, par la mise en relation des indicateurs, privilégie le repérage de configurations contrastées de pauvreté ; soit une démarche *synthétique* qui, en regroupant les indicateurs, cherche à donner une représentation unifiée de la pauvreté pour un système social et une période historique déterminés.

## 3 L'identification des configurations de pauvreté : directions de recherche

L'examen de l'abondante documentation aujourd'hui disponible permet de dégager deux observations. En premier lieu, l'examen de chaque dimension ou de chaque indicateur de la pauvreté fait plus apparaître un continuum qu'une cassure entre populations classées comme pauvres ou non pauvres ; il n'existe pas de rupture dans les distributions qui légitimerait la définition d'une frontière, autrement que par convention. En second lieu, au sein de la population pauvre, des sous-catégories peuvent être repérées par les positions spécifiques qu'elles occupent en regard d'un faisceau d'indicateurs, par exemple, familles monoparentales, familles nombreuses avec un seul apporteur de revenu d'activité, jeunes isolés, sans-papiers... Il s'en dégage l'intuition qu'il existe diverses configurations de pauvreté qui relèvent de mécanismes générateurs distincts et qui exigeraient des interventions politiques de nature différente. Si des études monographiques sont précieuses pour caractériser ces configurations, elles ne permettent pas de quantifier leur importance respective et leurs dynamiques propres. Des progrès de la mesure statistique sont donc requis et ont été amorcés. L'accent peut être mis sur trois axes de

<sup>7</sup> Souvent ce score est fixé de manière à obtenir un volume de population pauvre de même ordre de grandeur que celui obtenu par la mesure monétaire de la pauvreté, elle-même issue d'un seuil tout aussi arbitraire

<sup>8</sup> En France, une enquête *Standards de vie* est actuellement réalisée par l'INSEE en s'inspirant de la méthode britannique présentée dans l'article cité.

développement de la connaissance, qui sont de nature distincte, mais étroitement interdépendants. Ils concernent les populations, les trajectoires et les territoires.

### 3.1 Les populations

L'information statistique ou administrative couvre une part largement majoritaire de la population : les ménages ordinaires, les foyers fiscaux, les bénéficiaires de prestations et minima sociaux. Mais la minorité de la population qui leur échappe est essentielle pour la construction de typologies de la pauvreté. Trois composantes, notamment, posent des problèmes spécifiques :

- Les *sans abri*, par nature, ne font l'objet d'aucun suivi statistique. L'INSEE a réalisé une enquête novatrice sur ceux d'entre eux qui utilisent des services d'hébergement ou de restauration gratuits (Brousse *et alii*, 2002). Une recherche complémentaire a tenté de caractériser des fractions de la population qui étaient exclues de la définition retenue pour l'enquête précédente (Marpsat *et alii*, 2004). La richesse des informations obtenues rend prioritaire la reproduction périodique de telles enquêtes.
- Les ménages en *habitat collectif* (foyers de personnes âgées, de jeunes travailleurs, de travailleurs immigrés...) échappent à l'*Enquête Emploi*, sauf s'ils peuvent être rattachés à un ménage ordinaire.
- Les ménages en *conditions de logement précaires* (hébergement privé provisoire, campings et caravanes, situations irrégulières...) sont également exclus, pour leur très grande majorité, de l'*Enquête emploi*.

Ignorer ces populations, dont les effectifs sont souvent mal connus, mais non négligeables, a un impact non seulement quantitatif mais aussi qualitatif sur la connaissance de la pauvreté dans la mesure où une fraction importante d'entre elles présente vraisemblablement des configurations spécifiques de pauvreté.

### 3.2 Les trajectoires

L'information disponible sur la pauvreté est, pour l'essentiel, statique. Elle décrit des situations à un instant donné ou pour une période donnée (habituellement une année) ; elle ne dit rien sur les trajectoires. Or il est évident que le vécu concret et la perception subjective de la pauvreté, ainsi que leur impact à long terme, changent de nature selon le type de trajectoires où ils s'insèrent : phase d'insertion sociale et professionnelle initiale, accident provisoire, allers et venues fréquents autour des seuils, processus cumulatif d'exclusion sociale...

La voie privilégiée, pour un horizon de moyen terme, repose sur l'utilisation de panels, par exemple, l'ancien *Panel européen des ménages* et son remplaçant le *SILC-SRCV*<sup>9</sup>. Leur exploitation, pour la construction de typologies de trajectoires de passage par la pauvreté ou d'enfermement dans la pauvreté, se heurte à de nombreuses difficultés conceptuelles et méthodologiques (Lollivier, Verger, 2005). Des progrès dans ce domaine constituent un objectif central.

La méthode des panels par enquête auprès des ménages résiste mal, s'agissant des ménages pauvres, à un allongement de la période de suivi au-delà de quelques années (notamment, par effet d'attrition de l'échantillon). Il reste donc à construire les concepts et les outils d'une mesure de la pauvreté sur le cycle de vie et de la transmission intergénérationnelle de la pauvreté, par exemple en utilisant des échantillons démographiques permanents.

### 3.3 Les territoires

La pauvreté est ancrée dans l'espace avec des degrés d'intensité et selon des modalités différenciées. Le repérage de ces diversités pose deux types de problèmes de nature différente.

En premier lieu, il est nécessaire de disposer d'un ensemble d'informations statistiques cohérentes, tant dans une logique d'agrégation-désagrégation que dans une logique de comparaisons transversales pour un niveau de découpage territorial donné<sup>10</sup>. La question se pose déjà à l'échelle de l'Union européenne (par exemple, avec les

<sup>9</sup> Statistics on Income and Living Conditions - Statistiques sur les ressources et les conditions de vie

<sup>10</sup> Les cartographies de la pauvreté présentent des résultats grossièrement convergents, mais clairement distincts selon les indicateurs de pauvreté utilisés. Voir, par exemple, ONPES, 2002, *Travaux*, 2<sup>e</sup> partie, cahier 1.

indicateurs de Laeken<sup>11</sup>) et jusqu'à celle des « pays » et des quartiers (par exemple, les *Zones urbaines sensibles*). Au-delà des coûts de mise en place de l'appareil statistique, émergent des questions politiques conflictuelles, liées aussi bien aux enjeux de classement qu'à ceux de la solidarité financière.

En second lieu, il serait important de disposer d'un système d'indicateurs qui permette de tester la pertinence de résultats obtenus à partir de monographies comparées d'espaces locaux (ONPES, 2006, *Rapport*, chapitre 3, et *Travaux*). Celles qui ont été réalisées mettent en évidence les contrastes observés entre différents types de configurations locales de pauvreté qui tiennent autant à l'histoire et aux cultures qu'au type de développement économique, ainsi qu'aux stratégies des institutions et des acteurs locaux.

### **3.4 Conclusion**

L'élément commun aux programmes de recherche qui visent à une meilleure connaissance des populations, des trajectoires et des territoires est l'accent mis, au-delà de la mesure de valeurs moyennes et de distributions, sur le repérage des dimensions quantitatives de configurations de pauvreté contrastées. Ce repérage constitue, en complément des analyses monographiques, un outil nécessaire pour comprendre les processus concrets de genèse de la pauvreté et pour énoncer les conditions d'efficacité des programmes de lutte contre la pauvreté. Il reste que l'on ne peut s'en tenir à un inventaire de la diversité. Des instruments de diagnostic global doivent aussi être proposés.

## **4 Production et diffusion d'indicateurs de synthèse : gérer des contradictions**

La reconnaissance du caractère multidimensionnel et de la diversité des configurations de pauvreté constitue, nous avons essayé de la montrer, une condition d'enrichissement de l'analyse. Elle peut aussi devenir un mode d'esquive du débat en laissant place à la coexistence pacifique de conceptions parfois contradictoires. Est-il possible de dégager une mesure synthétique de la pauvreté dans une société donnée et sur quelle base retenir un ou des indicateurs scientifiquement pertinents et socialement significatifs ?

### **4.1 Indicateur unique ou batterie d'indicateurs centraux ?**

À première vue, deux attitudes s'opposent.

Des organismes internationaux et des associations privées ont proposé des indicateurs synthétiques qui englobent le phénomène de la pauvreté dans une mesure plus large du bien-être et des inégalités (Gadrey, Jany-Catrice, 2003). Du côté des organisations internationales, l'exemple le plus connu est celui de l'*Indicateur du développement humain* (IDH), calculé depuis quinze ans par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD, 2005). Du mouvement associatif est issu le *Baromètre des inégalités et de la pauvreté* conçu par le Réseau d'alerte sur les inégalités (RAI, 2006). Deux arguments principaux militent en faveur du choix d'un indicateur unique :

- la volonté de créer une alternative à la mesure dominante du bien-être que constitue le Produit intérieur brut,
- le souci d'adresser à l'opinion un message aisément compréhensible par opposition à la difficulté de lecture d'une représentation multidimensionnelle.

Les inconvénients de ce choix sont les symétriques des avantages que lui attribuent ses auteurs. Le message n'est simple qu'au prix de son opacité. Le niveau et les variations de l'indicateur synthétique sont évidemment fonction du choix des indicateurs élémentaires retenus et à la pondération qui leur est accordée<sup>12</sup>. Ainsi, l'indicateur synthétique des inégalités et de la pauvreté du BIP 40 augmente, pour la France, entre 2001 et 2003, alors que l'indicateur de la pauvreté, qui est l'une de ses composantes, diminue brutalement au cours de la même période. Il est vrai que la méthode de calcul et de pondération, ainsi que les valeurs des indicateurs élémentaires sont fournies au lecteur. Mais, sur l'exemple cité, il apparaît que la signification de l'indicateur synthétique ne peut prendre sens que par l'examen de l'évolution de ses composantes.

<sup>11</sup> Voir DREES, 2004 ; Economie et statistique, 2005.

<sup>12</sup> Voir l'encadré de Jérôme Accardo et Pascal Chevalier, « Les indicateurs synthétiques » dans *Economie et statistique*, 2005, p.33-35.

Ce constat explique l'adoption d'une autre option. Elle repose sur l'affirmation du caractère irréductible de la multi-dimensionnalité et sur la recherche du nombre le plus limité possible d'indicateurs permettant d'en rendre compte<sup>13</sup>. Nous avons cité plus haut un exemple de cette méthode avec les indicateurs de cohésion sociale de l'Union européenne. Une autre illustration en est donnée avec les indicateurs du travail décent de l'Organisation internationale du travail (Anker *et alii*, 2003). C'est aussi dans cette voie que s'est engagé l'Observatoire de la pauvreté qui propose, dans son dernier rapport, une batterie de onze indicateurs<sup>14</sup> dont le suivi dans le temps fournit une vision d'ensemble de l'évolution des aspects mesurables de la pauvreté (ONPES, 2006, *Rapport*, chapitre 1).

## 4.2 *Quels sont les critères de choix des indicateurs*

D'importants travaux méthodologiques ont permis de définir les critères que doivent satisfaire les indicateurs sociaux et, en particulier ceux qui concernent la pauvreté<sup>15</sup>. La liste est impressionnante et indiscutable. Le problème naît des arbitrages rendus nécessaires par le fait que les indicateurs disponibles satisfont inégalement les différents critères. La difficulté principale résulte de la contradiction qui apparaît souvent entre un objectif de pertinence scientifique pour l'expert et un objectif de lisibilité pour le citoyen. Quelques exemples illustrent la difficulté des choix.

- Le fait que le taux de pauvreté ne diminue pas (ou très peu) au cours des périodes de croissance est souvent perçu comme paradoxal, voire comme une manifestation d'injustice. Ce fait ne surprend pas les experts puisque les seuils de pauvreté s'élèvent avec la croissance. Cependant, ils ont cherché à définir un indicateur qui réponde à une intuition légitime du citoyen : « avec la croissance, la situation des pauvres devrait s'améliorer ». Ils ont donc imaginé un « taux de pauvreté ancré dans le temps ». On calcule, pour l'année (t+x), le pourcentage de ménages qui sont au-dessus du seuil de pauvreté de l'année t, après réévaluation de ce dernier pour tenir compte de l'inflation. Ainsi, le taux de pauvreté recule avec la croissance, mais au prix de l'adoption d'un indicateur imperméable au profane.
- Le discours officiel a tellement mis l'accent sur l'accès à l'emploi comme voie privilégiée de sortie de la pauvreté qu'il est apparu nécessaire d'attirer l'attention sur le fait que, si l'emploi demeure le plus souvent une condition nécessaire, il n'est plus une condition suffisante. Ce constat a été traduit par un indicateur de pauvreté laborieuse ou taux de « travailleurs pauvres » (*working poor*). La difficulté naît du fait que les bas salaires concernent un individu et la pauvreté un ménage. Dans la définition française<sup>16</sup>, un travailleur pauvre est une personne qui, ayant été présente pendant au moins six mois dans l'année dans la population active et ayant occupé un emploi pendant au moins un mois, appartient néanmoins à un ménage pauvre.
- Dans ces deux cas, un indicateur techniquement pertinent se révèle d'interprétation difficile pour l'utilisateur non expert. Symétriquement, il serait facile de multiplier les exemples d'indicateurs intuitivement évidents pour le non expert, mais en fait d'interprétation ambiguë. Ainsi la variation du nombre des allocataires du RMI est un indicateur largement utilisé par les media. Il reflète certes, pour partie, l'évolution de la pauvreté, mais aussi celle de la réglementation (par exemple, création ou suppression de l'intéressement), celle de l'assurance

<sup>13</sup> Il ne faut pas exagérer la différence entre les deux options. L'indicateur unique repose toujours sur un nombre limité d'indicateurs jugés essentiels. La différence est que la seconde méthode refuse, pour cause d'incommensurabilité, l'agrégation de ces indicateurs et s'en tient à leur rassemblement en un tableau unique.

<sup>14</sup> Liste des indicateurs retenus :

- taux de pauvreté (à 60% du revenu médian)
- intensité de la pauvreté
- taux de travailleurs pauvres
- taux de difficulté des conditions de vie
- évolution du nombre d'allocataires de minima sociaux d'âge actif
- taux de persistance dans le RMI (plus de trois ans)
- taux de renoncement aux soins pour raisons financières
- taux de sortants du système scolaire à faible niveau d'études
- taux de demandeurs d'emploi non indemnisés
- part des demandes de logement social non satisfaites après un an
- rapport inter déciles des revenus

<sup>15</sup> Voir, par exemple : Atkinson *et alii*, 2004, point 2.6.

<sup>16</sup> Différente de celle adoptée par l'Union européenne ; voir Lelièvre *et alii*, 2004.

chômage (transferts de population) et dépendra de plus en plus dans l'avenir des modes de gestion différenciés adoptés par les autorités décentralisées qui en ont reçu la responsabilité.

Le choix d'une batterie d'indicateurs centraux de la pauvreté ne peut donc être la seule expression d'exigences de rigueur méthodologique. Il résulte d'arbitrages entre objectifs contradictoires, aux premiers rangs desquels figurent la pertinence et la lisibilité.

### 4.3 *Qui choisit et alimente les indicateurs ?*

Nous n'abordons ici la question que sous l'angle de la mesure, mais elle concerne l'ensemble des savoirs sur la pauvreté. La force qu'exercent des variables de comportement et les modes de production des représentations dans la conscience d'être pauvre, la puissance des phénomènes d'isolement ou de solidarité dans le vécu de la pauvreté invalident une mesure qui ne reposerait que sur l'expertise statistique. Un enrichissement a été recherché par deux voies qui peuvent être complémentaires, mais qui doivent être distinguées.

En premier lieu, il est fructueux de confronter au savoir expert le savoir associatif. Par la densité et la qualité des contacts qu'ils ont avec les populations pauvres, les militants et les professionnels des associations de solidarité accumulent des connaissances qui ne se limitent pas au qualitatif. Des tentatives ont été faites pour faire dialoguer les deux approches<sup>17</sup>. Il ne faut pas sous-estimer les difficultés. Les acteurs de terrain sont souvent sceptiques, voire réticents, à l'égard du recueil d'informations qui, pour être agrégées, doivent être standardisées ; leur remontée est inégale selon la culture des associations. On connaît mal les mécanismes qui commandent la fréquentation des associations : effets d'offre, effets de sélection, effets de notoriété... ? Le risque est de juxtaposer des informations fragmentaires sur des populations qui se chevauchent partiellement et dont on connaît mal les trajectoires. Dans tous les cas, le débat avec les acteurs du secteur associatif est essentiel pour la définition et la sélection des indicateurs les plus pertinents et pour l'interprétation de leurs évolutions.

En second lieu, une question plus difficile encore se pose quant à la prise en compte de la parole des pauvres dans le choix des phénomènes, des catégories, des vocabulaires pertinents pour mesurer la pauvreté. Un courant de recherche novateur s'est engagé dans cette direction (Hacourt, 2003). À l'occasion d'une enquête nationale par questionnaire portant sur un champ particulier<sup>18</sup>, un collectif inter associatif réuni autour des *Petits frères des pauvres* s'est exprimé en des termes que l'on pourrait aisément transposer à l'étude de la pauvreté :

*« Tout en conservant une volonté de rigueur méthodologique, l'apport spécifique de notre travail inter associatif reposera sur la diversité des personnes rencontrées par chacun de nos réseaux ; la qualité de la rencontre associative reposant sur la confiance et le respect, on racontera à l'un de nos militants peut-être davantage et autrement qu'à un enquêteur professionnel. Partir de la représentation des personnes qui se seront exprimées sera pour nous une richesse (...) Les études existant sur la question sont souvent centrées sur l'absence de biens (matériels), nous souhaitons insister sur l'absence de liens (relationnels) »* (Petits frères des pauvres, 2005, III-Démarche proposée).

La question méthodologique soulevée est majeure. Un mouvement continu de progrès de la statistique a visé à éliminer toute influence de la relation intersubjective entre l'enquêteur et l'enquêté sur la réponse enregistrée. En matière de pauvreté, d'isolement, d'exclusion sociale, la qualité de la relation intersubjective ne conditionne-t-elle pas la valeur de l'information recueillie ?

### 4.4 *Conclusion*

La mesure de la pauvreté est donc confrontée à un double problème d'hétérogénéité : d'autre part, le caractère multidimensionnel des manifestations de la pauvreté, d'autre part, la profonde différenciation des expériences de la pauvreté, donc des représentations et des paroles qui servent à les désigner. Le progrès de la mesure semble passer par l'accroissement de sa complexité aux dépens de sa lisibilité. Dès l'origine, l'effort des statisticiens a répondu à l'incitation et résisté à la pression des acteurs politiques et sociaux. Sous cet aspect, la situation n'a pas changé. Il est indispensable que les statisticiens soient partie prenante dans un débat social sur la définition d'indicateurs pertinents. Il est tout aussi essentiel que les acteurs puissent maîtriser la signification des indicateurs produits.

<sup>17</sup> Dans le cadre de l'Observatoire de la pauvreté, voir les deux contributions de Pascal Noblet : « Les statistiques des associations de solidarité » (ONPES, 2000, *Travaux*, p.133-175) et « Les publics accueillis par les associations » (ONPES, 2002, *Travaux*, p.457-467), ainsi que la contribution à paraître de Michel Legros sur le même thème (ONPES, 2006, *Travaux*).

<sup>18</sup> L'isolement et la vie relationnelle des personnes âgées.

## Bibliographie

Note : On trouvera dans les *Rapports et Travaux* de l'ONPES, ainsi que dans deux numéros spéciaux de la revue *Économie et statistique* (1997 et 2005) des bibliographies très complètes sur la mesure de la pauvreté. Ne figurent ci-après que les textes cités dans le cours de la contribution.

ACCARDO J., 2005, « L'estimation des échelles d'équivalence dans les enquêtes « Budgets de famille » : les limites de l'exercice », *INSEE, Séminaire DSDS*.

ANKER R., I. CHERNYSHEV, PH. EGGER, F. MEHRAN ET J. A. RITTER, 2003, « La mesure du travail décent : un système d'indicateurs statistiques de l'OIT », *Revue internationale du travail*, n°2, p.159-190.

ATKINSON A.B., CANTILLON B., MARLIER E., ET NOLAN B., 2004, "Taking Forward the EU Social Inclusion Process". An Independent Scientific Report Commissioned by the Luxembourg Presidency of the EU, Bruxelles.

BROUSSE C., DE LA ROCHÈRE B. ET MASSÉ E., 2002, « Les sans domicile usagers des services d'hébergement et de distributions de repas chauds », in *ONPES, 2002, Travaux*, p.395-431.

CERC (Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale), 2005, « Estimer la pauvreté des enfants », *Dossier n°2, Paris*.

CES (Conseil économique et social), 1987, « Grande pauvreté et précarité économique et sociale », Rapport de Joseph Wresinski et Avis, *Paris, Journaux officiels*, n°3074.

CNIS (Conseil national de l'information statistique), 1998, « Pauvreté, précarité, exclusion. Pour une meilleure connaissance des situations et des processus », *Rapport d'un groupe de travail*, n°42.

DREES (Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques), 2004, « Les indicateurs sociaux dans l'Union européenne : avancement et perspectives », *Dossiers solidarité et santé*, n°2.

DRIANT J.-Cl. ET A. JACQUOT, 2005, « Loyers imputés et inégalités de niveau de vie », *Economie et statistique*, n°381-382, p.177-206.

ÉCONOMIE ET STATISTIQUE, 1997, « Mesurer la pauvreté aujourd'hui », *n° spécial 308-309-310*.

ÉCONOMIE ET STATISTIQUE, 2002, « Temps sociaux et temps professionnels au travers des enquêtes Emploi du temps », *n° spécial 352-353*.

ÉCONOMIE ET STATISTIQUE, 2005, « Les approches de la pauvreté à l'épreuve des comparaisons internationales », *n° spécial 383-384-385*.

FAHMY E. et GORDON D., 2005, « La pauvreté et l'exclusion sociale en Grande-Bretagne », in *Economie et statistique*, 2005, p.109-130.

FREYSSINET J., 2002, « Observer la pauvreté », *Projet*, n°271, p.18-25.

GADREY J. ET JANY-CATRICE F., 2003, « Les indicateurs de richesse et de développement. Un bilan international en vue d'une initiative française », *Rapport de recherche pour la DARES*, Laboratoire CLERSE, Lille.

HACOURT G., 2003, « Projet européen d'indicateurs de pauvreté à partir de l'expérience des personnes vivant en situation de pauvreté », *Rapport final*.

HOURRIEZ J.-M. et OLIER L., « Niveau de vie et taille d'un ménage : estimations d'une échelle d'équivalence », 1997, in *Economie et statistique*, 1997, p.65-94.

LEGENDRE N., 2004, « Les revenus du patrimoine dans les enquêtes « revenus fiscaux » », *Document de travail F0405, INSEE, DSDS*.

LELIÈVRE M., MARLIER E. ET PÉTOUR P., 2004, « Un nouvel indicateur européen : les travailleurs pauvres », in *DREES*, 2004, p.155-170.

LOLLIVIER S. ET VERGER D., 2005, « Trois apports des données longitudinales à l'analyse de la pauvreté », in *Economie et statistique*, 2005, p.245-282.

MARPSAT M., QUAGLIA M. ET RAZAFINDRATSIMA N., 2004, « Les sans domicile et les services itinérants », in *ONPES*, 2004, *Travaux*, p.255-290.

ONPES (Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale), 2000, « Le rapport 2000 et Les travaux 2000 », Paris, *La documentation française*.

ONPES, 2002, « Le rapport 2001-2002 et Les travaux 2001-2002 », Paris, *La documentation française*.

ONPES, 2004, « Le rapport 2003-2004 et Les travaux 2003-2004 », Paris, *La documentation française*.

ONPES, 2006, « Le rapport 2005-2006 et Les travaux 2005-2006 », Paris, *La documentation française* (à paraître).

PETITS FRÈRES DES PAUVRES, 2005, « Enquête isolement et vie relationnelle des personnes âgées en France », *Collectif inter associatif*, Paris.

PNUD (*Programme des Nations Unies pour le développement*), 2005, « Rapport mondial sur le développement humain », New York.

RAI (*Réseau d'alerte sur les inégalités et la pauvreté*), 2006, « Baromètre des inégalités et de la pauvreté », [www.bip40.org.fr](http://www.bip40.org.fr).

# ***L'INDICE DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN : UNE APPROCHE INDIVIDUELLE***

*Jérôme ACCARDO, Fabrice MURAT, Gaël DE PERETTI  
INSEE*

## **1 Introduction**

Parmi les indicateurs dits « alternatifs » au PIB (produit intérieur brut), le plus connu est certainement l'IDH (indicateur de développement humain). Ce succès s'explique en partie par le soutien d'Amartya Sen, prix Nobel d'économie en 1998, qui longtemps sceptique a fini par reconnaître son utilité : « Nous avons besoin d'une mesure, disait Mahbub<sup>19</sup>, aussi simple que le PNB - un seul chiffre - mais qui ne soit pas aussi aveugle que lui face aux aspects sociaux de la vie humaine. Mahbub espérait non seulement que l'IDH améliorerait, ou du moins compléterait utilement le PNB, mais aussi qu'il susciterait un intérêt pour les autres variables qui sont amplement analysées dans le Rapport mondial sur le développement humain. Mahbub avait tout à fait raison en cela, je dois l'admettre, et je me réjouis que nous n'ayons pas essayé de l'empêcher de chercher une mesure sommaire » (contribution spéciale au Rapport mondial sur le développement humain 1999).

La création de cet indicateur s'inscrit dans un retour dans les années 1990 des critiques de l'usage du PIB comme indicateur de bien-être ou du progrès social réduisant ces notions reconnues comme multidimensionnelles à la seule dimension économique, critiques qui s'étaient fortement développées à la fin des années 1960, début des années 1970<sup>20</sup>. L'intérêt de l'IDH, selon son propre auteur, est sa capacité à remettre en cause les classements établis par une simple comparaison des PIB par tête en PPA (parité de pouvoir d'achat), en intégrant d'autres dimensions du développement humain comme la santé et l'éducation<sup>21</sup>. Cette étude n'a pas pour but de prolonger le débat sur l'intérêt des indicateurs alternatifs au PIB<sup>22</sup> mais propose un nouvel usage de l'IDH. Il s'agit de transposer cet indicateur macroéconomique qui permet de comparer les performances en terme de développement humain des pays en un indicateur microéconomique afin de comparer les individus et d'enrichir le cas échéant l'étude des inégalités en ne se limitant pas au seul niveau de vie.

## **2 Rappel sur l'IDH macro**

### ***2.1 Le concept de développement humain du PNUD***

L'IDH est l'indicateur phare mis au point par le PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement) qui permet de classer l'ensemble des pays à partir d'un indice agrégé reflétant trois dimensions : bien-être matériel (via le PIB par habitant en PPA), la santé (via l'espérance de vie à la naissance, l'éducation (via le taux de scolarisation et le taux d'alphabétisation des adultes). Cet indicateur s'appuie sur les travaux de Sen sur la

---

<sup>19</sup> Mahbub ul Haq est le père du Rapport mondial sur le développement humain réalisé par le PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement) chaque année depuis 1990.

<sup>20</sup> Si dès le début du XX<sup>ème</sup> siècle se pose la question de la mesure de la civilisation ou du progrès social (Nicifero, 1921 ; Ogburn, 1933), les premières recherches sur les indicateurs sociaux à grande échelle débutent à la fin des années soixante (rapports de la Nasa, de l'OCDE, de l'ONU, Olson, Delors, etc.). Ces développements s'appuient sur une critique de la légitimité du PIB comme seule mesure du bien-être et de la recherche permanente de la croissance économique. On trouvera un récit détaillé de l'histoire des indicateurs sociaux en France dans la thèse de Vincent Spenlehauer : « L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification », Université de Grenoble II Pierre Mendès-France, 1998.

<sup>21</sup> A titre d'exemple en 2003 (dernières données disponibles), Cuba passe du 92<sup>ème</sup> rang en terme de PIB/tête PPA au 52<sup>ème</sup> rang en terme d'IDH, la Guinée Equatoriale du 28<sup>ème</sup> rang au 121<sup>ème</sup> rang (respectivement plus forte progression et plus forte régression).

<sup>22</sup> Cette question est toujours d'actualité. Ainsi dans son rapport « Where is the Wealth of Nations » présenté le 6 décembre 2005 à la conférence de Montréal sur les changements climatiques, la Banque Mondiale considère que les indicateurs utilisés actuellement pour mesurer le niveau de développement sont gravement défaillants. Ainsi, les indices nationaux de comptabilité, tels que le PIB – ne refléteraient pas nécessairement les effets bénéfiques des dépenses d'éducation ou de santé ni les coûts liés à la dégradation de l'environnement. La Banque mondiale propose une nouvelle méthode d'évaluation de la richesse nationale totale des pays, prenant en compte le capital produit, les ressources naturelles mais aussi le capital social et humain.

notion de bien-être : « [...] le bien-être d'une personne peut être considéré en termes de qualité [...] de son existence. Vivre peut être considéré comme un ensemble de « fonctionnements<sup>23</sup> » reliés entre eux et consistant d'êtres et d'avoirs » (Sen, 1992). La palette des fonctionnements est large puisqu'elle englobe aussi bien se nourrir correctement, être en bonne santé, se sentir heureux, avoir du respect pour soi-même, participer à la vie collective, etc. A la notion de « fonctionnement » s'ajoute celle de la capacité<sup>24</sup> de fonctionner. La capacité d'un individu représente l'ensemble des combinaisons de fonctionnements auxquelles il a accès, c'est-à-dire la liberté d'un individu à mener tel ou tel style de vie ou « la liberté d'une personne de choisir parmi des existences diverses » (*op. cit.*). Ainsi le concept de développement humain a deux aspects : mise en place du champ des possibles, utilisation des potentialités acquises : « le développement a pour objet d'élargir pour les êtres humains, le champ des possibles dans son ensemble, et pas seulement les revenus » (Pnud, 1995, p. 14). Cette approche conduit à ne plus limiter la pauvreté à l'absence de ce qui est nécessaire au bien-être matériel et à l'étendre à « la négation des opportunités et des possibilités de choix les plus essentielles au développement humain » (Pnud, 1997, p. 4). Dans ce cadre, l'accent n'est plus seulement mis sur le progrès matériel mais sur le bien-être humain. Ce changement de perspective où la science économique est au service de l'être humain n'est finalement qu'un retour à la *problématique humaine* développée entre autres par les philosophes grecs (en particulier Aristote).

### 2.1.1 Définition

L'IDH est une moyenne d'indicateurs élémentaires censés refléter différentes dimensions du bien-être d'un pays : le niveau de production, les conditions sanitaires, le niveau de diffusion des instruments fondamentaux de la connaissance et de l'information. En pratique on considère les trois composantes suivantes :

- $h_Y$  = le log du PIB/tête en PPA
- $h_S$  = l'espérance de vie à la naissance
- $h_E$  = la moyenne pondérée (2/3, 1/3) du taux d'alphabétisation et du taux de scolarisation.

L'IDH est un indicateur relatif : il se calcule par rapport à une référence, temporelle ou géographique. Les composantes élémentaires sont en effet normalisées par rapport cette référence. Ainsi, dans son rapport sur le développement humain, le PNUD considère l'ensemble des économies du monde, qui constitue le groupe de référence ; il calcule alors les indicateurs élémentaires, celui du niveau de la production par exemple,  $i_Y$ , à partir de  $h_Y$  par (Max et min étant pris ici sur le groupe) :

$$i_Y = (h_Y - \min \text{ de } h_Y) / (\text{Max de } h_Y - \min \text{ de } h_Y)$$

Finalement l'IDH est la moyenne simple des trois indicateurs élémentaires  $h_Y$ ,  $h_S$ ,  $h_E$ . La référence employée dans la normalisation n'est pas nécessairement dérivée d'observations effectives. Les valeurs max et min utilisées ci-dessus peuvent aussi bien être choisies arbitrairement (indépendamment donc des valeurs observées sur les différents pays, ou bien selon les années). Le seul objectif ici est de gommer les écarts d'ordre de grandeur entre un log de PIB et un taux de scolarisation qui, faute de normalisation, conduirait à ce que le premier écrase le second dans la moyenne.

L'IDH se révèle bien adapté à son propos qui est de mettre en évidence les différences entre pays développés et pays moins avancés, et aussi les différentes façons d'être développés ou d'être moins avancés.

### 2.1.2 Les critiques de cet indicateur

L'IDH, comme l'ensemble des indicateurs synthétiques, n'est évidemment pas exempt de critiques. En particulier, le choix relativement arbitraire de ses composantes élémentaires et des pondérations qui permettent leur agrégation en un indice synthétique. Ces arguments peuvent être renversés comme l'indiquent Gadrey et Jany-Catrice : « Le choix des *pondérations* des diverses variables qui composent un indicateur (synthétique ou non), tout comme le choix des variables *qui comptent*, sont des enjeux de débats publics et de confrontations de points de vue sur ce qu'il faut compter et sur ce qui compte le plus. [...] La légitimité d'un indicateur se construit donc en même temps que les conventions d'évaluation du progrès (Gadrey, Jany-Catrice, 2003) ». C'est tout le problème de la quantification au sens développé par Desrosières : « Celle-ci contribue à exprimer et faire exister sous une forme numérique, par mise en œuvre de procédures conventionnelles, quelque chose qui était auparavant exprimé seulement par des *mots et non par des nombres* (Desrosières, 2004) ». De fait, le PIB n'échappe pas à ce constat. En effet, jusqu'en 1976, l'activité des administrations (nommées aujourd'hui services

<sup>23</sup> C'est une traduction littérale du terme « functionings ».

<sup>24</sup> C'est une traduction littérale du terme « capabilities ».

non marchands) n'était pas comptabilisée dans la production nationale du fait d'une volonté politique d'une reconstruction de la France axée sur les activités marchandes concurrentielles<sup>25</sup>.

Une autre critique, d'ordre plus statistique, est faite à l'IDH : sa forte corrélation avec le PIB (0,89 selon MacGillivray, 1991). Cette forte corrélation pose la question de son utilité puisqu'il apporterait peu d'information supplémentaire alors qu'il existe des controverses sur sa construction (choix des dimensions élémentaires et des pondérations). Enfin, et c'est celle qui nous intéresse, c'est un indicateur macroéconomique, qui ne rend pas compte des inégalités de distribution du bien-être qu'il est censé mesurer. Or, les fondements du développement humain sont les travaux de Sen qui soutiennent le fait que les caractéristiques individuelles définissent des besoins différents mais aussi les capacités à transformer un bien en un certain niveau de bien-être<sup>26</sup>.

### 3 La construction d'un IDH micro

Cette partie se propose de montrer qu'une version microéconomique de l'IDH satisfaisante doit aller au-delà de la simple transposition des indicateurs de l'IDH macroéconomique. La mesure des trois types de ressources au niveau individuel requiert d'autres instruments.

#### 3.1 Les insuffisances d'un IDH microéconomique « naïf »

On pourrait penser a priori qu'un bon équivalent microéconomique de l'IDH usuel s'obtient simplement en transposant mécaniquement l'IDH au niveau individuel. Un tel indicateur, qu'on appellera ici « naïf » conduit cependant rapidement à des difficultés sérieuses, essentiellement dans les dimensions santé et éducation.

##### 3.1.1 L'indicateur de ressources monétaires

Au niveau individuel les ressources monétaires correspondent à la richesse monétaire, c'est à dire à la fois le revenu disponible après transferts, le patrimoine et les dépenses publiques. L'information disponible au niveau individuel est rarement aussi large ; on dispose généralement d'une évaluation du revenu disponible après impôts et transferts sociaux, dans certains cas du patrimoine (saisi au niveau du ménage, d'ailleurs, ce qui soulève la question de son individualisation), mais jamais de l'ensemble des transferts dont l'individu peut bénéficier, c'est à dire la prise en charge par la collectivité d'une partie plus ou moins complète du coût des différents services publics : santé, éducation, transports, équipement, sécurité, justice, défense, etc., au total les masses en jeu (environ 850 milliards d'euros) sont comparables au revenu disponible brut des ménages (de l'ordre de 1000 milliards d'euros). Il paraît difficile de les négliger. Malheureusement, comme l'ont montré les évaluations d'un tel revenu microéconomique généralisé qui ont pu être tentées, l'exercice implique toujours de faire de nombreuses hypothèses, généralement assez arbitraires et qui déterminent fortement le résultat (Masson 2002). On est donc contraint, faute de disposer de la bonne contrepartie individuelle du PIB, de recourir au revenu tel que le collectent les sources individuelles (données d'enquête ou sources administratives, par exemple fiscales) et qui n'en est qu'une fraction.

Ces objections ne sont cependant pas décisives. L'IDH est, en effet, dans son principe, une mesure des ressources des individus pour satisfaire l'ensemble de leurs besoins : sa composante monétaire permet de financer les besoins matériels. En particulier elle inclut les dépenses qui visent à maintenir ou recouvrer un bon état santé. Or cet état de santé est précisément celui qui est évalué par l'indicateur de santé de l'IDH. On a là une sorte de double compte puisque à une ressource particulière (les dépenses de santé) on ajoute ce qu'elle permet de se procurer (une bonne santé)<sup>27</sup>. On est donc conduit ici à exclure les transferts liés aux dépenses de santé. Un raisonnement identique suggère de ne pas tenir compte des transferts liés aux dépenses (publiques) d'éducation.

<sup>25</sup> C'est du moins l'interprétation faite par Fourquet dans *Les comptes de la puissance* (1980).

<sup>26</sup> Sur ce dernier point, il faut noter la proposition de Hicks (1997), initialement suggérée par Anand et Sen : escompter chaque composante de l'IDH par le Gini de sa distribution. Formellement au lieu de considérer la composante  $x$ , on considère  $x'=[1-G(x)]*x$ . Alternativement, dans le cas où on veut rendre compte d'écart entre quelques sous-groupes (typiquement entre hommes et femmes), on prend comme IDH global, une CES des deux IDH :

$$i_g = [0,5(i_h^{1-a} + i_f^{1-a})]^{1/(1-a)}$$

<sup>27</sup> Fondamentalement, cette objection tient à ce que, dans l'approche individuelle, les dépenses publiques de santé sont des dépenses dédiées à un emploi donné, hors du contrôle de l'individu. Dans l'approche macroéconomique, le PIB est une mesure des ressources monétaires, disponibles pour tous les usages potentiels, sans affectation a priori de leur usage. Il ne serait donc pas licite d'en exclure les montants affectés ex post aux dépenses de santé.

La santé et l'éducation constituent l'essentiel (80%) des 280 milliards d'euros environ que représentent les dépenses de consommation des APU (pour les biens et services individualisables) ; une fois ces dépenses exclues, les individus ne bénéficient plus que des dépenses publiques non individualisables. On supposera qu'elles affectent les individus de façon uniforme : si on considère séparément les différents postes de dépenses concernés (transports, équipement, sécurité publique, etc.) l'hypothèse n'est sans doute pas très réaliste. Elle l'est sans doute davantage quand on considère l'ensemble de ces postes. Sous cette condition, on peut négliger cette dépense au profit des individus, puisque la normalisation des variables employée dans l'IDH neutralise l'addition d'un montant uniforme.

En revanche, négliger le patrimoine est certainement moins justifiable. C'est néanmoins ce que fait l'IDH usuel. Dans le cadre de cette étude qui cherche simplement à transposer cet IDH au niveau microéconomique, on ignorera donc la contribution de la richesse accumulée et on retiendra donc, dans ce qui suit, le revenu disponible après transferts, tel qu'il est mesuré dans les enquêtes auprès des ménages.

Ce revenu est déflaté par le nombre d'unité de consommation du ménage de façon à obtenir le niveau de vie de chacun des individus qui le composent.

### 3.1.2 L'indicateur d'éducation

L'IDH définit, on l'a vu, un indicateur d'éducation composé pour 2/3 du taux d'alphabétisation des adultes, pour 1/3 de la durée moyenne de scolarisation. Au niveau individuel, la transposition directe de ce type d'indicateurs constitue une information binaire assez pauvre, qui ne fournit que peu de renseignements sur la dispersion des situations.

Rappelons en effet que le taux d'alphabétisation est défini comme « le pourcentage de personnes de 15 ans et plus qui peuvent, en le comprenant, lire et écrire un texte simple et court sur la vie quotidienne » (PNUD, 2002, p. 262). Appliquée à un pays développé, cette définition n'est pas très exigeante : seule une très faible fraction de la population en France ne passe pas ce test (2,5% de l'ensemble de la population, 0,8% des individus nés en France) peuvent être considérés comme analphabètes en ce sens<sup>28</sup> (score nul à l'enquête IVQ<sup>29</sup>, voir plus bas). Peut-on pour autant en conclure que la question de l'éducation est réglée ? Et que tous les autres individus, alphabétisés (en ce sens), sont uniformément détenteurs de tous les moyens requis pour exercer tous leurs droits et remplir tous leurs devoirs ? Et qu'ils ne sont pas susceptibles de se heurter à des difficultés d'intégration économique, sociale ou politique génératrices de mal-être ?

Par ailleurs, on peut douter qu'un simple indicateur binaire (alphabétisé ou non) soit à même de rendre compte des disparités, plus graduelles, du degré de maîtrise des compétences fondamentales.

Il n'est donc pas possible d'utiliser, pour l'éducation, la transposition directe de l'indicateur employé par l'IDH macroéconomique.

Le nombre d'années passé dans le système scolaire peut paraître un meilleur indicateur. En réalité il ne mesure probablement pas ce qui est réellement en jeu. Ce qui est importe, du moins dans le cadre théorique qui fonde l'IDH (cf. I - 1) c'est la maîtrise des savoirs qui constituent les capacités fondamentales, c'est-à-dire les conditions premières du choix de vie. De ce point de vue, entre un individu sorti du système scolaire à 16 ans incapable de lire un texte simple et un bachelier la différence est incomparablement plus grande qu'entre le titulaire d'une maîtrise et un doctorant. Le nombre d'année d'études ne traduit pas cet écart.

Se référer au diplôme le plus élevé obtenu par l'individu est sans doute plus satisfaisant ; il convient alors de projeter la variété des diplômes sur une même échelle quantitative, ce qui pose un problème que le recours à une équation de salaire résout mal (il revient en effet à mesurer la ressource intellectuelle par l'indicateur de ressources monétaires). Par ailleurs, en classant tous les sans-diplômes dans une même catégorie, cette méthode

---

<sup>28</sup> En France, la terminologie employée pour désigner les personnes en difficulté face à l'écrit distingue différents cas, selon la cause de ces difficultés. Ainsi, le terme d' « analphabète » est normalement réservé aux personnes qui n'ont jamais été scolarisées. Les personnes ne maîtrisant pas le français et par conséquent la lecture en français, sont regroupées sous l'appellation de FLE (Français langue étrangère). Enfin, les « illettrés » sont les personnes scolarisées en français qui se trouvent en difficulté importante face à l'écrit.

<sup>29</sup> Il est rare que l'on se contente, comme ici, d'un résultat non nul aux exercices. Généralement, on exige un nombre minimal de bonnes réponses. Ainsi, dans le cas de l'enquête IVQ, les personnes illettrées sont celles, scolarisées en France, qui ont obtenu moins de 60 % de réussite à l'un des trois exercices simples qui étaient proposés. Elles représentent 9 % des personnes de 18-65 ans scolarisées en France. La définition de ce seuil est évidemment délicate : elle fait intervenir des décisions psychométriques (adaptation du seuil à la difficulté de l'épreuve) et politiques (dans notre société, quel est le minimum nécessaire ?).

mélange des individus de niveaux réels très différents (la signification du diplôme ou de son absence dépendant de la génération à laquelle l'individu appartient).

### 3.1.3 L'indicateur de santé

L'espérance de vie à la naissance a certainement un sens au niveau macro : il résume les différentes probabilités de décès à l'instant  $t$ . Au niveau microéconomique (i.e. pour un individu donné) sa signification est en revanche beaucoup moins claire. En effet,

- soit on transpose cet indicateur directement en considérant l'espérance de vie à la naissance de l'individu. On se réfère alors à un état antérieur de la société, éventuellement lointain si l'individu est vieux (ou même à l'état d'une autre société si l'individu est immigré)
- soit on retient l'espérance de la durée de vie restante. Dans ce cas, cet indicateur est d'abord déterminé par l'âge et le sexe de l'individu, de sorte que sa distribution reflète avant tout la pyramide des âges par sexe. L'information obtenue ici est donc d'un intérêt limité.

On peut certes envisager de raisonner par strate d'âge, en normalisant cet indicateur à l'intérieur de chaque strate :

$$J_i^\alpha = (E_i - m_\alpha) / (M_\alpha - m_\alpha)$$

où  $E_i$  désigne l'espérance de vie de l'individu  $i$  et  $M_\alpha$  (resp.  $m_\alpha$ ) désigne le maximum (resp. le minimum) de  $\{E_i : i \in \text{strate d'âge } \alpha\}$ . On dira alors qu'on normalise conditionnellement à l'âge. Néanmoins l'hétérogénéité entre individus reste mal appréhendée : compte tenu de l'information disponible seuls les écarts de mortalité entre sexe et entre CS (à un chiffre seulement) peuvent être pris en compte. Les effets, sur la mortalité, de caractéristiques plus fines ou bien les différences dans la qualité de l'existence (ce qu'essaie de saisir la notion « d'espérance de vie sans incapacité ») sont ignorés.

### 3.1.4 Résultats empiriques

L'IDH « naïf » ainsi défini et obtenu par transposition mécanique des indicateurs élémentaires au niveau individuel se compose donc :

- du niveau de vie (en log), qui remplace le (log du) PIB,
- du nombre d'années d'études, qui remplace la moyenne des taux d'alphabétisation et de scolarisation,
- de l'espérance de vie à l'âge de l'individu, qui remplace l'espérance de vie à la naissance.

A titre purement illustratif, on calcule cet IDH « naïf » dans les enquêtes Budget de famille 1979, 1984, 1989 et 1995 de façon à suivre son évolution (tableau 1).

L'espérance de vie est imputée à chaque individu (de plus de 30 ans) à partir des travaux de [Robert-Bobée, Monteil, 2005]. Elle tient compte non seulement de l'âge, mais aussi du sexe et de la catégorie socioprofessionnelle (CS à 1 chiffre). En raison de la disponibilité des données des enquêtes les plus anciennes, ces calculs ne sont menés que pour la personne de référence du ménage et son conjoint éventuel. Les indicateurs sont normalisés selon la procédure standard de l'IDH ; l'indicateur de santé (c'est à dire l'espérance de ce qui reste à vivre) est normalisé conditionnellement à l'âge (cf. II - 1 - c). Comme le montre les tableaux rassemblés en annexe 1, la prise en compte ou non de la mortalité différentielle par CS n'a qu'une incidence réduite sur les résultats. On pourrait considérer, par ailleurs qu'il convient de normaliser l'indicateur d'espérance de vie conditionnellement au sexe, compte tenu de l'écart important de longévité entre hommes et femmes. On peut discuter de la légitimité de cette option, mais de toutes façons, là encore l'effet sur le niveau global de l'IDH global est négligeable (en revanche, et comme on peut s'y attendre, il annule la disparité homme-femme).

**Tableau 1 : L'IDH « naïf », avec mortalité différentielle par CS**

INDICATEURS		1979	1984	1989	1995
Moyenne	années d'étude	0,22	0,20	0,21	0,29(*)
	(log) niveau de vie	0,46	0,49	0,51	0,47
	espérance vie	0,61	0,61	0,66	0,68
	<b>IDH</b>	<b>0,43</b>	<b>0,43</b>	<b>0,46</b>	<b>0,48</b>
Ecart-type	années d'étude	0,32	0,28	0,27	0,30 (*)
	(log) niveau de vie	0,24	0,23	0,25	0,23
	espérance vie	0,29	0,27	0,30	0,30
	<b>IDH</b>	<b>0,19</b>	<b>0,18</b>	<b>0,19</b>	<b>0,20</b>
Gini	années d'étude	0,70	0,67	0,65	0,56 (*)
	(log) niveau de vie	0,30	0,27	0,28	0,28
	espérance vie	0,27	0,25	0,25	0,24
	<b>IDH</b>	<b>0,25</b>	<b>0,23</b>	<b>0,23</b>	<b>0,23</b>

Source : Enquêtes Budget de famille 1979-1984-1989-1995, Insee

Champ : personne de référence du ménage et son conjoint éventuel

Note : (\*) sur l'indicateur d'éducation en 1995, voir le texte

L'IDH s'accroît entre 1979 et 1995 et sa distribution devient plus égalitaire. Il convient cependant d'être très prudent compte tenu d'une part des restrictions sur le champ, d'autre part de modifications des modalités de collecte (qui pourraient expliquer le saut important constaté dans les années d'études en 1995).

A la différence de l'IDH macro dont la forte corrélation avec le PIB (supérieure à 0,8) conduit certains critiques à récuser l'intérêt de la notion, l'IDH micro présente une corrélation importante mais sensiblement moins élevée avec le niveau de vie (tableau 2) : c'est la conséquence des corrélations relativement faibles des autres dimensions (études et vie) avec le revenu. L'IDH micro paraît donc, davantage que dans le cadre macroéconomique, résumer une information qui excède celle portée par le seul revenu.

**Tableau 2 : IDH « naïf » - Corrélations entre les indicateurs élémentaires et avec l'IDH**

Indicateurs	années d'étude	Niveau de vie (log)	espérance de vie	<b>IDH</b>
années d'étude	1	0,38	0,15	0,75
(log) niveau de vie		1	0,12	0,68
espérance vie			1	0,64
<b>IDH</b>				1

Source et champ : cf. tableau 1

Pour les mêmes raisons, l'IDH micro « naïf » fournit un éclairage intéressant (non réduit au simple niveau de vie) sur les positions relatives des groupes socio-démographiques. Ainsi il met en évidence, dans le cas des catégories sociales, le cumul des avantages ou des handicaps sur les trois dimensions (tableau 3).

Mais ces résultats illustrent aussi les réserves formulées à propos des indicateurs composant l'IDH « naïf » : retenir les années d'étude pour la dimension éducation aboutit non seulement à un écart élevé entre les agriculteurs ou les ouvriers d'une part, les cadres-professions libérales et les professions intermédiaires d'autre part. Est-ce bien ce pur effet diplôme qui est pertinent dans le cas présent ? Ce qui reviendrait en pratique à poser que, en deçà de bac+3 au minimum, on est dépourvu des « capacités » fondamentales. De même faut-il déduire de l'écart de 14 points entre hommes et femmes, dû exclusivement à la différence de longévité, que la félicité féminine est significativement supérieure ?

Au niveau microéconomique, ces indicateurs ne s'imposent plus avec la même évidence comme mesure de bien être.

**Tableau 3 : IDH « naïf » - moyenne par critères socio-démographiques**

	années d'étude	(log) niveau de vie	espérance de vie	IDH
Homme	0,25	0,49	0,39	<b>0,38</b>
Femme	0,21	0,48	0,87	<b>0,52</b>
Agriculteurs	0,07	0,32	0,61	<b>0,33</b>
Artisans, commerçants	0,19	0,46	0,65	<b>0,43</b>
Cadres sup., profs libérales	0,71	0,71	0,75	<b>0,72</b>
Profs intermédiaires	0,44	0,63	0,67	<b>0,58</b>
Employés	0,20	0,51	0,75	<b>0,49</b>
Ouvriers	0,10	0,42	0,38	<b>0,30</b>
Inactifs	0,14	0,40	0,80	<b>0,45</b>
30-39 ans	0,35	0,49	0,65	<b>0,50</b>
40-49 ans	0,28	0,50	0,69	<b>0,49</b>
50-59 ans	0,18	0,52	0,66	<b>0,45</b>
60-69 ans	0,13	0,48	0,61	<b>0,41</b>
70-79 ans	0,11	0,43	0,57	<b>0,37</b>
80-89 ans	0,10	0,40	0,57	<b>0,36</b>

Source et champ : cf. tableau 1

Remarque : on observera que malgré la normalisation conditionnelle à l'âge, l'IDH décroît avec l'âge. C'est, en fait, une conséquence de la méthode de normalisation des indicateurs. Dans les tranches d'âge élevé, en effet, la distribution des composantes (durée des études notamment) est plus asymétrique : le maximum est relativement plus loin de la masse de la distribution que chez les plus jeunes, ce qui abaisse mécaniquement l'indicateur normalisé.

### ***3.2 La construction d'un IDH adapté au cadre microéconomique***

Le passage au niveau microéconomique suggère donc, pour chacune des dimensions composant l'IDH, un changement d'indicateur. Comme indiqué au II - 1 - a., on retient le revenu (disponible après transferts) par unité de consommation. La volonté de travailler à partir de stock de santé et de connaissances conduit à privilégier d'autres mesures que le nombre d'années d'études et l'espérance de vie.

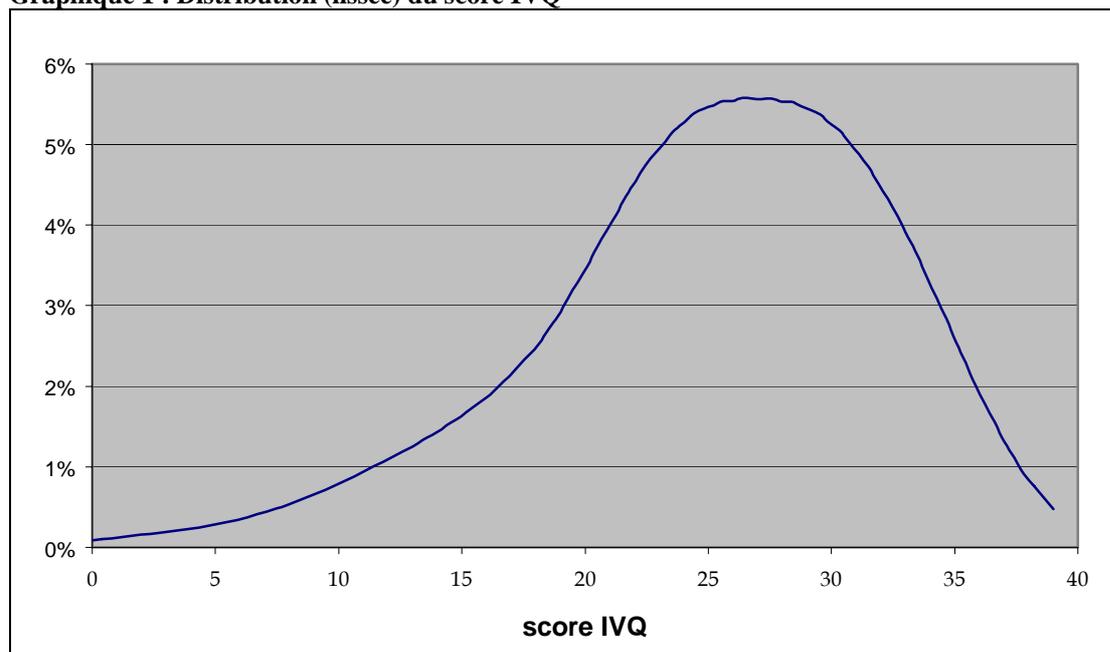
#### **3.2.1 L'éducation**

Comme le suggèrent les remarques formulées au II - 1 - b., un bon indicateur dans la dimension éducation devrait constituer une échelle numérique des diplômes, obtenue de façon indépendante du revenu et qui pondère davantage les différences dans les compétences de base que les écarts de formation supérieure ; il faut ainsi évaluer directement les compétences de base (littérisme, numératie) dont, dans l'esprit de l'IDH, la maîtrise est indispensable pour donner une réelle signification à l'idée de choix de vie.

Les enquêtes Information et vie quotidienne (IVQ), réalisées en 2002 et en 2004, ont été élaborées pour mesurer ce niveau de compétence<sup>30</sup>. Elles produisent, pour chaque individu de l'échantillon enquêté un score, entre 0 et 39, qui reflète les résultats obtenus à une batterie d'exercices de difficulté variable en lecture et calcul.

<sup>30</sup> Plus précisément, l'enquête IVQ comporte en lecture trois types de scores. Dans un premier temps, on propose une épreuve d'orientation, à l'ensemble de la population : c'est une épreuve assez simple qui permet de faire un premier partage entre les personnes en difficulté face à l'écrit et les autres. Dans un deuxième temps, une épreuve spécifique est proposée aux personnes en difficulté dans les domaines fondamentaux de l'écrit (deuxième type de scores) ; une autre aux personnes n'ayant pas de difficulté dans ces domaines (troisième type de scores). Ce sont les résultats à l'exercice de compréhension de texte dans l'épreuve d'orientation qui ont été utilisés : disponibles sur l'ensemble de la population, mesurant des compétences assez élémentaires, ils répondent bien à l'objectif visé. En calcul, la situation est plus simple car l'épreuve, plus courte, ne fournit qu'un seul score. C'est la somme de ces deux scores qui constitue l'indicateur global. Les

**Graphique 1 : Distribution (lissée) du score IVQ**



Source : Enquête Information et vie quotidienne 2004, Insee  
Champ : individus de 30 à 60 ans (France métropolitaine).

### 3.2.2 La santé

Les indicateurs de santé sont de trois formes : dichotomique (mortalité ou indicatrice de bonne ou mauvaise santé), ordinal (état de santé perçue, niveau d'invalidité) ou cardinal (Health Utility Index ou HUI, SF36, Euroquoil 5D). L'avantage des derniers est de permettre de comparer l'état de santé de deux personnes et de quantifier l'écart entre les deux. Ainsi, le SF-36 s'appuie sur un auto-questionnaire de 36 questions de type généraliste qui correspond à la définition de la santé par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) : « La santé est un état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité<sup>31</sup> ». Cette définition fait souvent écho à la notion de qualité de vie. Le SF-36 est *in fine* un instrument bidimensionnel : il permet de calculer un « score résumé physique » et un « score résumé mental » à partir des huit axes explorés initialement (activité physique ; limitations dues à l'état physique ; douleurs physiques ; santé perçue ; vitalité ; vie et relation avec les autres ; limitations dues à l'état psychique ; santé psychique).

L'enquête santé 2002-2003 mesure ce SF-36 et permet de calculer les scores « physique » et « mental »<sup>32</sup>. On peut alors normaliser ces deux scores suivant la même procédure que précédemment, et en faire la moyenne pour obtenir un unique indicateur de santé pour chaque individu.

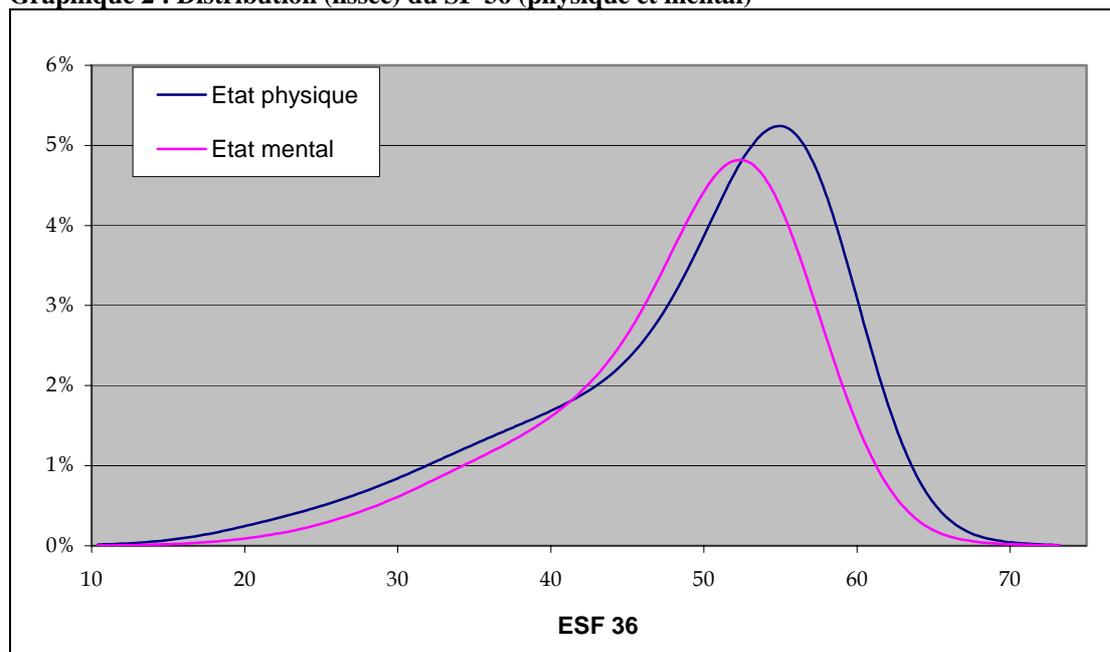
---

résultats peuvent être sensibles à l'épreuve utilisée. En effet, la dispersion des résultats dépend de la qualité de l'épreuve (une « bonne » évaluation est une évaluation qui distingue bien les meilleurs des moins bons) et de sa difficulté (une épreuve facile permettra de distinguer parmi les personnes en difficulté celles qui ont de très mauvais résultats de celles qui n'ont que des difficultés partielles ; en revanche, elle regroupera en haut de la distribution des scores un nombre important de personnes aux niveaux de compétence très différents).

<sup>31</sup> Cet extrait est tiré du préambule à la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé (Conférence internationale sur la Santé, New York, 19-22 juin 1946).

<sup>32</sup> Ces deux scores sont très peu corrélés : 0,08.

**Graphique 2 : Distribution (lissée) du SF-36 (physique et mental)**



Source : Enquête Santé 2003, Insee  
Champ : individus de 30 à 90 ans (France métropolitaine).

### 3.2.3 Quelle source choisir ?

L'indicateur adopté sera donc composé :

- pour la dimension monétaire, sur le niveau de vie (mesuré comme indiqué plus haut)
- pour la dimension Education, sur le score IVQ,
- pour la dimension Santé, sur l'indicateur déduit des scores « physique » et « mental » obtenu à partir du questionnaire SF-36.

Ces trois composantes déterminent (après normalisation) un IDH microéconomique qu'on dira « adapté ».

Le revenu est généralement disponible dans les enquêtes ménages, au moins sous forme de tranches qu'il est possible de « lisser » par les résidus simulés. En revanche, il n'existe pas d'enquêtes mesurant simultanément l'état de santé et le niveau de littérisme et de numératie. Poursuivre l'approche micro impose donc de recourir à des « proxys » de ces variables.

Une analyse plus précise du score IVQ d'une part, du score de santé de l'autre, montre qu'il est beaucoup plus satisfaisant d'imputer le 1<sup>er</sup> à partir d'informations usuelles comme le diplôme que de calculer le second (voir annexe 2). On est donc conduit à sélectionner l'enquête Santé (2003) et à imputer aux individus de l'échantillon un score IVQ.

L'imputation du score IVQ peut s'effectuer par régression ou par hot deck avec des résultats analogues ; on a retenu ici une méthode de hot deck à partir du croisement des variables sexe, âge (décennal), plus haut diplôme (9 positions). Il a été imputé à tous les plus de 30 ans<sup>33</sup> (les 60 ans et plus sont rassemblés dans une unique classe d'âge).

<sup>33</sup> Se restreindre aux moins de 65 ans (les seuls pour lesquels le score IVQ est mesuré dans l'enquête IVQ 2004) ne change les résultats qu'à la deuxième décimale.

## 4 Résultats

Comparé à l'IDH « naïf », l'IDH « adapté » est plus élevé en niveau et moins inégalement réparti : les scores de santé et IVQ sont en effet moins concentrés que la durée d'études et l'espérance de vie (tableau 4).

**Tableau 4 : L'IDH microéconomique dans ses deux versions (« naïf » et « adapté »)\***

Variable	Moyenne	5%	10%	25%	50%	75%	90%	95%	D9/D1	Q3/Q1	Gini
Niveau de vie (log)	0,48	0,30	0,34	0,40	0,48	0,55	0,62	0,68	1,84	1,37	0,13
Nombre d'années d'études	0,32	0	0	0,06	0,29	0,57	0,73	1	nd	9,40	0,53
Espérance de vie restante	0,57	0	0	0,32	0,68	0,85	0,91	0,95	nd	2,64	0,32
Score IVQ (simulé)	0,63	0,30	0,38	0,54	0,65	0,77	0,85	0,90	2,20	1,43	0,16
Score santé	0,63	0,34	0,41	0,55	0,67	0,74	0,79	0,82	1,92	1,36	0,13
<i>dont santé physique</i>	<i>0,64</i>	<i>0,24</i>	<i>0,34</i>	<i>0,53</i>	<i>0,69</i>	<i>0,78</i>	<i>0,85</i>	<i>0,88</i>	<i>2,52</i>	<i>1,49</i>	<i>0,17</i>
<i>dont santé mentale</i>	<i>0,63</i>	<i>0,25</i>	<i>0,35</i>	<i>0,53</i>	<i>0,67</i>	<i>0,76</i>	<i>0,84</i>	<i>0,88</i>	<i>2,40</i>	<i>1,45</i>	<i>0,17</i>
<b>IDH « naïf »</b>	<b>0,46</b>	<b>0,16</b>	<b>0,21</b>	<b>0,33</b>	<b>0,44</b>	<b>0,57</b>	<b>0,72</b>	<b>0,77</b>	<b>3,37</b>	<b>1,72</b>	<b>0,23</b>
<b>IDH « adapté »</b>	<b>0,58</b>	<b>0,40</b>	<b>0,44</b>	<b>0,52</b>	<b>0,59</b>	<b>0,65</b>	<b>0,71</b>	<b>0,74</b>	<b>1,59</b>	<b>1,26</b>	<b>0,10</b>

Source : Enquête Santé 2003, Insee.

Champ : ensemble des individus de 30 à 90 ans.

Note : (°) = les indicateurs sont normalisés. La normalisation est conditionnelle à l'âge pour les indicateurs de santé/espérance de vie (l'espérance de vie tient compte de la mortalité différentielle par CS).

Mais c'est la comparaison des deux IDH suivant quelques critères socio-démographiques qui fournit les résultats les plus frappants (tableau 5). Contrairement à l'IDH « naïf » qui concluait à une situation très nettement favorable pour les femmes (cf. tableau 3), l'IDH adapté leur attribue un niveau légèrement plus faible : à la différence de l'espérance de vie, le score de santé des hommes est en effet supérieur à celui des femmes. L'usage du score IVQ à la place de la durée d'études gomme l'avantage considérable des catégories ayant fait des études longues sur les agriculteurs ou les ouvriers. Mesuré par la maîtrise des compétences fondamentales, l'écart se resserre. Il en va de même pour le score de santé qui, à la différence de l'espérance de vie, ne fait pas apparaître d'écart notable entre les ouvriers et les autres catégories.

Il faut noter que la comparaison est menée sur le champ des 30-60 ans, pour lequel l'imputation du score IVQ est la plus légitime (rappelons que le score IVQ n'est mesuré, dans l'enquête IVQ que sur les moins de 65 ans et que l'espérance de vie, différenciée par CS n'est disponible que pour les plus de 30 ans). Mais comme le montre les résultats des tableaux 3 et 4 (cf. aussi annexe 3), l'impact de ces variations de champ est négligeable.

**Tableau 5 : IDH « naïf » et « adapté » ; une comparaison sur les 30-60 ans**

	Niveau de vie (log)	Nbre année études	Score IVQ (simulé)	Espérance de vie	Score SF	IDH naïf	IDH adapté
Homme	0,49	0,36	0,66	0,28	0,67	0,38	0,61
Femme	0,48	0,35	0,63	0,86	0,63	0,56	0,58
Agriculteurs	0,40	0,20	0,60	0,55	0,63	0,39	0,55
Artisans, commerçants	0,49	0,31	0,65	0,53	0,66	0,44	0,60
Cadres sup., profs libérales	0,60	0,79	0,77	0,72	0,69	0,70	0,69
Profs intermédiaires	0,52	0,49	0,70	0,64	0,66	0,55	0,63
Employés	0,46	0,27	0,61	0,73	0,64	0,48	0,57
Ouvriers	0,44	0,18	0,59	0,28	0,63	0,30	0,55
Inactifs	0,40	0,17	0,54	0,72	0,58	0,43	0,50
30-39 ans	0,47	0,46	0,68	0,59	0,67	0,51	0,61
40-49 ans	0,47	0,37	0,65	0,58	0,65	0,47	0,59
50-59 ans	0,51	0,32	0,63	0,59	0,63	0,47	0,59
<b>Ensemble</b>	<b>0,48</b>	<b>0,36</b>	<b>0,65</b>	<b>0,58</b>	<b>0,65</b>	<b>0,47</b>	<b>0,59</b>

Source : Enquête Santé 2003, Insee.

Champ : ensemble des individus de 30 à 60 ans.

Note : voir tableau précédent

Une autre façon de souligner les écarts entre les IDH « naïf » et « adapté » est de calculer l'impact marginal de chaque dimension (tableau 6). L'IDH « naïf » conclut à un impact élevé des avantages en matière de durée d'études et de revenu. Il pénalise fortement les hommes et, à sexe donné, il suggère (de façon assez contre-intuitive) un effet *néгатif* de la durée de vie.

On pourra trouver plus plausibles les résultats obtenus sur l'IDH « adapté ».

**Tableau 6 : L'impact sur l'IDH des variations selon chaque dimension et le sexe.**

Combien de points d'IDH rapporte :	cas IDH naïf	cas IDH adapté
une année d'études en plus	5	1,5
être plus jeune d'un an	-0,1	0,06
1000 euros de niveau de vie en plus	11	3
le fait d'être un homme	-14	2

Source : Enquête Santé 2003, Insee.

Champ : ensemble des individus de 30 à 60 ans.

## 5 Conclusion

Comme le remarque Amartya Sen, l'aspect sommaire de l'IDH n'avait pas échappé à son auteur. « Mais après quelques hésitations initiales, Mahbub s'est persuadé que la prédominance du PNB (un indicateur trop utilisé et trop mis en avant, qu'il voulait remplacer) ne serait pas remise en cause par une série de tableaux. Selon lui, les lecteurs les considéreraient avec respect, mais quand ils voudraient utiliser une mesure synthétique du développement, ils retourneraient au PNB en raison de sa simplicité et de sa commodité » » (contribution spéciale au Rapport mondial sur le développement humain 1999).

On a créé l'IDH pour qu'il soit attractif et il doit à sa simplicité une large part de son succès.

L'objectif de cette étude n'est pas de trancher le débat de l'utilité des indicateurs synthétiques mais de mettre en évidence les adaptations à apporter à l'IDH pour définir un indicateur synthétique au niveau microéconomique ; on montre en effet qu'une transposition mécanique (ou « naïve ») de l'IDH usuel au niveau microéconomique n'est pas recevable, les indices élémentaires composant l'IDH usuel perdant au niveau individuel leur pertinence. On revient aux concepts de « capacité » de Sen et, plus généralement, à l'inspiration initiale qui a suscité l'IDH pour proposer un IDH microéconomique construit à partir d'indicateurs élémentaires adaptés à une approche individuelle.

L'approche retenue n'est sans doute pas la seule ; elle a le mérite de la faisabilité, la construction d'un IDH individuel étant, d'un point de vue informationnel, plus exigeante que son homologue macroéconomique.

## Bibliographie

- DE SALVO K. B., V. S. FAN, M. B. MCDONELL, ET S. D. FIHN., 2005, « Predicting mortality and health care utilization with a single question », *Health Services Research* volume 40 pp. 1234-1246, août 2005.
- DESROSIÈRES A., 2004, « Pour une politique des outils du savoir : le cas de la statistique », Communication à la conférence Politics and knowledge : Democratizing knowledge in times of the expert, Université de Bergen, 21-22 juin 2004.
- GADREY J. ET F. JANY-CATRICE, 2003, « Les indicateurs de richesse et de développement. Un bilan international en vue d'une initiative française », *Rapport de recherche commandité et financé par la DARES (Mission Animation de la Recherche)*, mars 2003.
- HICKS D. A., 1997, « The inequality-adjusted Human Development Index : A constructive proposal », *World Development*, 25/8, pp. 1283-1298.
- IDLER E. L. ET Y. BENYAMINI, 1997, « Self-rated health and mortality : a review of 27 community studies », *Journal of Health and Social Behaviour*, n°38, pp. 21-37.
- MACGILLIVRAY M., 1991, « The Human Development Index : Yet another redundant composite development indicator ? », *World Development* 19/10, pp. 1461-1468.
- MASSON A., 2002, « Méthodes et usages des comptes générationnels : un regard décalé », *Économie et prévision*, 154, 3, pp. 1-24.
- MIILUNPALO S., I.VUORI, P. OJA, M. PASANEN ET H. URPONEN, 1997, « Self-rated health status as a health measure : the predictive value of self-reported health status on the use of physician services and on mortality in the working-age population », *Journal of Clinical Epidemiology*, n° 50, pp. 517-528.
- NICÉFORO A., 1921, « Les indices numériques de la civilisation et du progrès », *Paris : Ernest Flammarion*.
- OGBURN W. F., 1933, « Recent social trends in the United States », *New York : McGraw Hill*.
- PNUD, 1995, 1997, 1999, 2002, « Rapport mondial sur le développement humain », *Paris, Economica*.
- ROBERT-BOBÉE I. ET C. MONTEIL, 2005, « Quelles évolutions des différentiels sociaux de mortalité pour les femmes et les hommes ? Tables de mortalité par catégorie sociale en 1975, 1982 et 1990 », *Document de travail*, n° F0506, Direction des statistiques démographiques et sociales, Insee.
- SEN A., 1992, « Inequality reexamined », New York, *Russel Sage Foundation*, Oxford, Clarendon Press.
- VAN DOORSLAER E. ET A. JONES, 2003, « Inequalities in self-reported health : validation of a new approach to measurement in workshop on health economics and public policy », *Journal of Health Economics*, vol.22, n°1, pp. 61-78.
- WAGSTAFF A. ET E. VAN DOORSLAER, 1994, « Measuring inequalities in health in the presence of multiple-category morbidity indicators », *Health Economics*, n° 3, pp. 281-291.

## ANNEXE 1 : trois variantes pour le calcul de l'IDH « naïf »

**Tableau 1a : L'IDH « naïf », sans mortalité différentielle par CS**

INDICATEURS		1979	1984	1989	1995
années d'étude (log) niveau de vie espérance vie <b>IDH</b>	Moyenne	0,22	0,20	0,21	0,29(*)
		0,46	0,49	0,51	0,47
		0,52	0,53	0,53	0,53
		<b>0,40</b>	<b>0,41</b>	<b>0,42</b>	<b>0,43</b>
années d'étude (log) niveau de vie espérance vie <b>IDH</b>	Ecart-type	0,32	0,28	0,27	0,30
		0,24	0,23	0,25	0,23
		0,50	0,50	0,50	0,50
		<b>0,22</b>	<b>0,21</b>	<b>0,21</b>	<b>0,22</b>
années d'étude (log) niveau de vie espérance vie <b>IDH</b>	Gini	0,70	0,67	0,65	0,56
		0,30	0,27	0,28	0,28
		0,48	0,47	0,47	0,47
		<b>0,31</b>	<b>0,30</b>	<b>0,29</b>	<b>0,29</b>

Source : Enquêtes Budget de famille 1979-1984-1989-1995, Insee (idem pour tableau 1b et 1c)

Champ : personne de référence du ménage et son conjoint éventuel (idem pour tableau 1b et 1c)

Note : (\*) sur l'indicateur d'éducation en 1995, voir le texte

**Tableau 1b : L'IDH « naïf », avec mortalité différentielle par CS**

INDICATEURS		1979	1984	1989	1995
années d'étude (log) niveau de vie espérance vie <b>IDH</b>	Moyenne	0,22	0,20	0,21	0,29(*)
		0,46	0,49	0,51	0,47
		0,61	0,61	0,66	0,68
		<b>0,43</b>	<b>0,43</b>	<b>0,46</b>	<b>0,48</b>
années d'étude (log) niveau de vie espérance vie <b>IDH</b>	Ecart-type	0,32	0,28	0,27	0,30 (*)
		0,24	0,23	0,25	0,23
		0,29	0,27	0,30	0,30
		<b>0,19</b>	<b>0,18</b>	<b>0,19</b>	<b>0,20</b>
années d'étude (log) niveau de vie espérance vie <b>IDH</b>	Gini	0,70	0,67	0,65	0,56 (*)
		0,30	0,27	0,28	0,28
		0,27	0,25	0,25	0,24
		<b>0,25</b>	<b>0,23</b>	<b>0,23</b>	<b>0,23</b>

**Tableau 1c : cf. tableau 1b + normalisation de l'espérance de vie par sexe**

INDICATEURS		1979	1984	1989	1995
années d'étude (log) niveau de vie espérance vie <b>IDH</b>	Moyenne	0,22	0,20	0,21	0,29
		0,46	0,49	0,51	0,47
		0,43	0,45	0,51	0,55
		<b>0,37</b>	<b>0,38</b>	<b>0,41</b>	<b>0,44</b>
années d'étude (log) niveau de vie espérance vie <b>IDH</b>	Ecart-type	0,32	0,28	0,27	0,30
		0,24	0,23	0,25	0,23
		0,34	0,32	0,31	0,31
		<b>0,22</b>	<b>0,21</b>	<b>0,21</b>	<b>0,22</b>
années d'étude (log) niveau de vie espérance vie <b>IDH</b>	Gini	0,70	0,67	0,65	0,56
		0,30	0,27	0,28	0,28
		0,44	0,40	0,34	0,31
		<b>0,34</b>	<b>0,31</b>	<b>0,29</b>	<b>0,28</b>

## ***ANNEXE 2 : détermination de « proxys » pour l'état de santé, le littérisme et la numératie***

Le SF-36 et le score IVQ ne sont disponibles que dans l'enquête Santé d'une part, l'enquête IVQ de l'autre. On ne dispose pas de source qui les collecte simultanément.

Il convient donc de déterminer un moyen de les reconstituer à partir des informations disponibles dans les enquêtes auprès des ménages ou individus.

### **Approximation du SF-36**

La détermination d'un score SF-36 implique un questionnement assez lourd. De nombreux travaux ont exploré la possibilité d'élaborer un « proxy » de ce score à partir d'un questionnement beaucoup plus léger. Ils concluent généralement à la faible qualité d'approximation fondée sur les seules variables socio-démographiques.

En revanche, les résultats sont bien plus satisfaisants avec les mesures ordinales de l'état de santé, la plus classique étant l'état de santé perçue. Il s'agit certes d'une mesure subjective, mais elle est fortement corrélée avec des mesures objectives (mortalité ou morbidité diagnostiquée) [Idler et Benyamini, 1997] et elle constitue un indicateur synthétique pertinent de l'état de santé (De Salvo *et al.*, 2005 ; Miilunpalo *et al.*, 1997). Aussi de nombreuses recherches portent sur la transformation de cette mesure ordinale en mesure cardinale. Elles s'appuient sur le postulat suivant : la variable dont on observe la distribution par classe reflète une variable latente continue qui décrit l'état de santé de la population (Wagstaff et Van Doorslaer, 1994). Sous cette hypothèse, en s'appuyant sur une distribution de santé connue par ailleurs ou arbitraire, il est possible à partir de différentes méthodes de régression - probit ordonné ou régression par intervalles - d'obtenir une mesure continue de la santé. Cette méthode semble donner des résultats satisfaisants (Van Doorslaer et Jones, 2003).

La question de santé perçue n'est cependant pas systématiquement posée dans les enquêtes-ménages et, en particulier, pas dans l'enquête IVQ.

### **Approximation du score IVQ**

Avec le score IVQ la situation apparaît plus favorable :

- d'une part le score d'un individu apparaît relativement bien expliqué ( $R^2 = 0,39$ ) par l'âge, et le diplôme obtenu le plus élevé.
- une méthode d'imputation de type hot deck à partir de l'âge et du diplôme permet de reproduire de façon assez satisfaisante les caractéristiques de la distribution du vrai score, avec néanmoins des différences plus sensibles aux extrémités, et une corrélation avec le niveau de vie (voir ci-après) plus faible pour le score simulé (voir graphique 2a et tableau 2a).

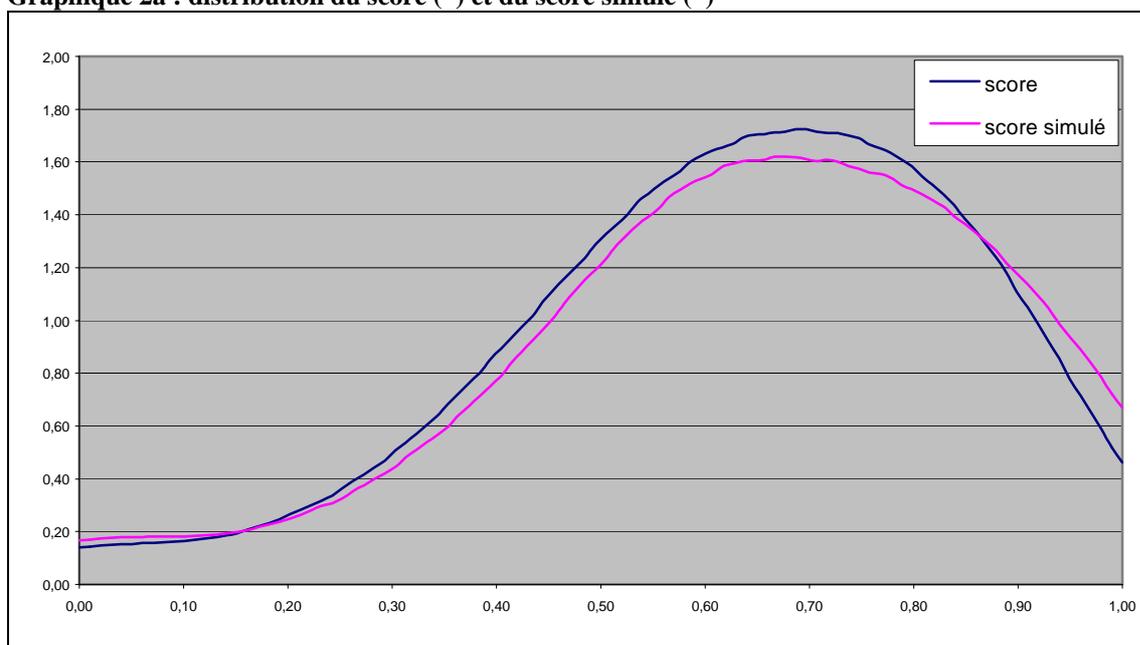
**Tableau 2a : comparaison des distributions du score et du score simulé (normalisés)**

		score	score simulé
moments	moyenne	0,62	0,64
	écart-type	0,21	0,23
Centiles de la distribution	1%	0	0
	5%	0,24	0,20
	10%	0,34	0,35
	25%	0,51	0,51
	50%	0,66	0,65
	75%	0,81	0,80
	90%	0,90	0,95
	95%	0,90	0,95
	99%	0,95	1
Corrélations	avec le niveau de vie	0,34	0,21
	entre score et score simulé	0,39	
Concentration	Gini	0,19	0,20

Source : enquête IVQ 2004, INSEE.

Note : (\*) après normalisation

**Graphique 2a : distribution du score (\*) et du score simulé (\*)**



Source : enquête IVQ 2004, INSEE.

Note : (\*) après normalisation

### ANNEXE 3 : L'IDH « adapté », résultats complémentaires

**Tableau 3a : L'IDH micro « adapté »' selon divers critères (indicateurs normalisés\*)**

	Niveau de vie (log)	Score IVQ (simulé)	Score de santé	<b>IDH</b>
Homme	0,49	0,66	0,65	0,60
Femme	0,47	0,61	0,62	0,57
Agriculteurs	0,40	0,58	0,60	0,52
Artisans, commerçants	0,48	0,63	0,64	0,58
Cadres sup., profs libérales	0,60	0,76	0,69	0,68
Profs intermédiaires	0,52	0,69	0,65	0,62
Employés	0,46	0,60	0,62	0,56
Ouvriers	0,44	0,58	0,62	0,55
Inactifs	0,42	0,53	0,58	0,51
30-39 ans	0,47	0,68	0,67	0,61
40-49 ans	0,47	0,65	0,65	0,59
50-59 ans	0,51	0,63	0,63	0,59
60-69 ans	0,48	0,59	0,62	0,56
70-79 ans	0,46	0,58	0,57	0,54
80-89 ans	0,46	0,57	0,55	0,53
<b>Ensemble</b>	0,48	0,63	0,63	<b>0,58</b>

Source : Enquête Santé 2003, Insee.

Champ : individu de 30 à 90 ans

Notes : 1 - les retraités ont été reclassés dans leur ancienne profession.

2 - normalisation conditionnelle à l'âge pour l'indicateur de santé

**Tableau 3b : Effets de diverses caractéristiques sur le score IDH « adapté » (x100)**

	Coefficients	Ecart-type
Constante	65	0,5
Femme	-1,8	0,1
Age	-0,17	0,006
Artisans, commerçants, patrons	4,6	0,4
Cadres supérieurs, professions libérales	12,8	0,4
Professions intermédiaires	7,4	0,4
Employés	2,6	0,4
Ouvriers	-0,4	0,4
Inactifs	-0,8	0,6
couples sans enfant	1,3	0,2
couples un enfant	0,3	0,2
couples deux enfants	-0,4	0,2
couples trois enfants et plus	-2	0,2
familles monoparentales	-3	0,3
autres	-1,7	0,4
R <sup>2</sup>		0,29
σ		8

Source : Enquête Santé 2003, Insee.

Champ : individu de 30 à 90 ans

# **LES TRAVAUX CONDUITS AU NIVEAU EUROPÉENS 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**

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.

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 après un rappel du contexte que des travaux européens et nationaux, les travaux accomplis par le sous-groupe « Indicateurs » du Comité de la protection sociale jusqu'à la sélection des 21 indicateurs aujourd'hui adoptés (2). Elle évoque ensuite certains sujets encore en discussion entre États membres (3). 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 (4).

## **1 Contexte des travaux européens et nationaux sur les indicateurs**

Sans refaire l'histoire de l'Europe sociale<sup>34</sup>, il est 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 États 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 calendrier 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

---

<sup>34</sup> Cf. par exemple : Odile Quintin et Brigitte Favarel-Dapas, *L'Europe Sociale*, éd. La Documentation française, Paris, 1999.

et qui s'inspire directement du processus de Luxembourg associé à la stratégie européenne pour l'emploi (Caillot, Lelièvre et Pétour, 2002<sup>35</sup>).

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 sur 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.

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

### ***2.1 Les objectifs communs d'inclusion sociale***

Sitôt la méthode ouverte de coordination adoptée lors du sommet de Lisbonne au printemps 2000, le Comité de la protection sociale s'est employé à la mettre en œuvre dans le champ de l'inclusion sociale. Six mois plus tard, quinze objectifs communs furent adoptés par le Conseil européen de Nice en décembre 2000, articulés autour de 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.

---

<sup>35</sup> 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.

A ces quatre objectifs généraux s'ajoute 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* »).

**Encadré 2 : La méthode ouverte de coordination,  
fondement d'une coopération européenne dans le domaine social**

Cette méthode se caractérise par une procédure empruntant assez systématiquement 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 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, sur la base des plans nationaux, identifiant les progrès réalisés et les enjeux futurs.

Cette méthode cherche donc à exercer une action structurante sur les politiques sociales nationales, en organisant un processus d'acquisition des 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 naturellement 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 oeuvre 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 consultative créée en 2000 et placée auprès du Conseil européen réunissant les États membres de l'Union européenne, a été chargé de mettre en oeuvre la méthode ouverte de coordination dans chacun des trois domaines sociaux retenus. 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, avec pour mandat la détermination des indicateurs destinés à illustrer les progrès accomplis sur la voie des objectifs sociaux communs..

## **2.2 La sélection des indicateurs de « Laeken » dans sa version révisée**

Le sous-groupe « Indicateurs » du Comité de la protection sociale s'est donc attelé dès le début de l'année 2001 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 a pu bénéficier également d'un rapport rédigé par un groupe d'économistes européens coordonné par le professeur Tony Atkinson<sup>36</sup>, qui comporte un ensemble de recommandations méthodologiques préalables à la sélection des indicateurs sociaux (cf. Encadré 2).

<sup>36</sup> 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.

### Encadré 2 - « La charte de la qualité statistique » selon Atkinson et al (2002)<sup>37</sup>

- 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 ;
- un indicateur doit 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 européenne ;
- le « portefeuille » d'indicateurs retenu 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 recommandations, le sous-groupe « Indicateurs » a retenu les principes généraux suivants pour la sélection des indicateurs :

- identification 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 capable de rendre compte de toutes les dimensions de la cohésion sociale en Europe, ce qui constitue un enjeu particulièrement important dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne aux dix nouveaux États membres intervenu en 2004 ;
- refus d'un indicateur composite de la pauvreté.

Sur la base de ces orientations méthodologiques générales, le sous-groupe « Indicateurs » du Comité de protection sociale a proposé 18 premiers indicateurs d'inclusion sociale qui ont été adoptés au sommet européen de Laeken en décembre 2001. Aujourd'hui, au total 20 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 (tableau 1). Afin d'en faciliter la lecture et leur utilisation, ils ont été hiérarchisés dans une structure à trois niveaux :

- Le premier niveau, dit primaire, regroupe les onze 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 relative<sup>38</sup> 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

<sup>37</sup> Atkinson T., Cantillon B., Marlier E. et Nolan B., 2002, « Social Indicators : The UE and Social Inclusion », Oxford University Press.

<sup>38</sup> Au seuil fixé à 60% de la médiane des niveaux de vie nationaux.

indicateurs de santé. Le taux de pauvreté est ventilé selon le genre, l'âge, le statut d'activité, le type de ménages et le statut d'occupation du logement afin de mieux identifier les populations les plus exposées à ce risque et mesurer les inégalités au regard des différences de politiques sociales mises en oeuvre. A cette désagrégation s'ajoute une ventilation du taux de pauvreté selon le degré d'intensité de travail des ménages, qui indique dans quelle proportion les membres d'un ménage en âge de travailler occupent un emploi.

- 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 certaines 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 <sup>39</sup> /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 enfants ou plus à charge 3 adultes ou plus, 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

<sup>39</sup> Panel communautaire des ménages coordonné par Eurostat.

1b	Taux de pauvreté monétaire des ménages regroupés selon leur intensité de travail	« l'intensité de travail des ménages (WI) », 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
1c	Taux de pauvreté monétaire selon le statut d'activité le plus fréquent	Statuts d'activité le plus fréquent : 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 logé à titre 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 <sup>40</sup> 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 <sup>41</sup>
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

<sup>40</sup> « Nomenclature of Territorial Units for Statistics ».

<sup>41</sup> Enquête sur la force de travail (« Labour force survey »).

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 <sup>42</sup> 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
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
<b>Indicateurs secondaires</b>					
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

<sup>42</sup> « International Standard Classification of Education ».

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.

## 2.3 Les indicateurs relatifs aux travailleurs pauvres, à la pauvreté en conditions de vie et à l'attractivité financière de l'emploi : un difficile consensus

Si dans l'ensemble 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 visant à rendre le travail plus payant ou aux indicateurs de privation matérielle.**

### 2.3.1 L'indicateur de pauvreté laborieuse

S'agissant de la pauvreté laborieuse, la définition arrêtée au plan européen s'est largement inspirée de celles retenues par les États-Unis et la France : le travailleur pauvre est, en effet, une personne qui travaille (selon certains critères définis<sup>43</sup>) et qui vit au sein d'un ménage dont le revenu est inférieur au seuil de « risque de pauvreté », celui-ci étant calculé selon la définition retenue à Laeken, c'est à dire au seuil fixé à 60% du revenu médian par unité de consommation. La pauvreté d'un travailleur dépend donc à la fois de son revenu d'activité personnel (qui traduit sur le plan monétaire 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 sociodémographiques 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 Etats 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 assimile<sup>44</sup> ;
- 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 individuel, 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* » ; WI) susceptible de prendre en compte les phénomènes de polarisation de l'emploi des ménages, particulièrement visible outre-Manche, et que l'indicateur de travailleur pauvre ne peut

<sup>43</sup> 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.

<sup>44</sup> Un travailleur pauvre est celui qui travaille à plein temps et dont les salaires sont inférieurs à 50% de la moyenne nationale.

pas par construction appréhender dans toute sa diversité<sup>45</sup>. Le degré d'attachement des ménages au marché du travail se mesure en divisant le total des mois durant lesquels les membres du ménage en âge de travailler ont réellement travaillé par la somme des mois pouvant être travaillés dans le ménage. Ces mois « travaillables » correspondent au nombre de mois pour lesquels on dispose des informations 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. On en dénombre, à cet égard, trois principales :

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<sup>46</sup> 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. De surcroît, l'agrégation du travail des individus au sein du ménage revient à les considérer comme interchangeables, même s'ils exercent des emplois très différents.

Des difficultés d'utilisation dans le processus politique que constitue la méthode ouverte de coordination : compte tenu du manque de transparence et d'intelligibilité de cette variable, comment, en effet, échanger les meilleures pratiques pour combattre la pauvreté laborieuse au sein de l'Union européenne, s'il est difficile d'établir un diagnostic partagé à partir de cet indicateur sur les causes de la pauvreté laborieuse ?

Derrière ces arguments techniques légitimes se dissimulent, par ailleurs, d'autres facteurs plus politiques. Les pays les plus opposés 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. Ils 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.

### **2.3.2 La prise en compte de la dimension non monétaire de la pauvreté**

Les travaux récents sur la pauvreté<sup>47</sup> 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 certains 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 elles cumulent des handicaps tels qu'un logement inconfortable, un mauvais état de santé ou un isolement familial ou relationnel... .

---

<sup>45</sup> Même si les variables explicatives retenues au plan européen comprennent une typologie générale mais utile de ménages.

<sup>46</sup> Le panel communautaire de ménages d'Eurostat n'offrait pas cette possibilité.

<sup>47</sup> 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 pauvreté<sup>48</sup> 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, le degré de perméabilité du toit du logement, la non disposition d'un téléphone. Il était proposé d'agréger les occurrences de ces situations défavorisées en un indicateur composite pour chacun des cinq grands domaines envisagés, puis pour l'ensemble des cinq domaines.

Cette proposition n'a pour l'heure pas 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 des résultats du point de vue de la signification des comparaisons obtenues d'un État membre à l'autre. Elle débouche de plus sur des indicateurs difficilement « lisibles » 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 alternative que cherche à promouvoir la France dans l'enceinte du sous-groupe indicateurs est 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.

### **2.3.3 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'OCDE<sup>49</sup> – 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 européenne<sup>50</sup> visant à rendre le travail plus rémunérateur et qui reconnaît le double objectif des politiques sociales, à savoir les nécessaires incitations à l'emploi 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 caractérisé par une distribution des revenus primaires 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

---

<sup>48</sup> « 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).

<sup>49</sup> 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.

<sup>50</sup> 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* ».

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)<sup>51</sup> 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)<sup>52</sup>, 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, et 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)<sup>53</sup>, effort de formation professionnel ...) qui pourtant jouent également un rôle non négligeable dans la reprise d'une activité (OCDE, 2003)<sup>54</sup>.

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 taux marginaux implicites d'imposition (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 d'individus et de ménages (chômeurs, bénéficiaires des prestations d'assistance, familles monoparentales), rompant l'équilibre de la Communication européenne 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, 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 d'évaluation et de mesure 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)<sup>55</sup>, 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,

---

<sup>51</sup> 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.

<sup>52</sup> Cahuc et Lehmann, 2002, « Faut-il inciter l'offre ou la demande de travail peu qualifié ? », Revue économique, novembre, n°6.

<sup>53</sup> Belleville A., 2004, « Les trajectoires professionnelles des bénéficiaires de minima sociaux », Etudes et Résultats, juin, n°320.

<sup>54</sup> OCDE, 2003, « Perspectives de l'emploi », chapitre « Making Work Pay », Paris.

<sup>55</sup> « 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 ».

2003)<sup>56</sup> montre que le taux de non-recours aux dispositifs comme le revenu minimum d'insertion (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 sociale<sup>57</sup> 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).

### **3 La poursuite des travaux communautaires au sein du groupe technique du comité de la protection sociale**

#### **3.1 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.

Les trois domaines de mise en œuvre de la "MOC" (inclusion sociale, pensions, santé) ont été progressivement unifiés en un seul processus intitulé "protection sociale et inclusion sociale" afin de le synchroniser et le rendre plus cohérent avec les processus des sphères économiques (« 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.

---

<sup>56</sup> « 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.

<sup>57</sup> 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.

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.

### **3.2 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 listes 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 locales 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 en 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, au cœur 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 œuvre. 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 œuvre des politiques alors qu'il avait exclu de le faire jusqu'à présent.

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 ») coordonné par Eurostat, qui succède à partir de 2004 au panel communautaire des ménages qui n'est plus maintenu depuis 2002. 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.

#### **4 Les indicateurs du plan national d'action pour l'inclusion sociale (PNAI) 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.

##### ***4.1 Les plans nationaux pour l'inclusion sociale (PNAI) : contenu et modes d'élaboration***

La production des PNAI réalisée par les États membres s'inscrit dans un processus continu. Les premiers plans ont été élaborés en 2001 pour la période 2001-2003. La seconde vague a, quant à elle, été produite en 2003 pour la période 2003-2005 et prolongée à l'horizon 2006<sup>58</sup>. 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 pratiques et des approches les plus innovantes pouvant présenter un intérêt commun.

Le dernier 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.

Par ailleurs, les PNAI contiennent également une annexe statistique destinée à illustrer les progrès réalisés en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, au regard des objectifs que les États membres se sont fixés en commun. Chaque pays définit ainsi 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 ».

##### ***4.2 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 cherché à promouvoir 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 19 indicateurs de résultats d'inclusion sociale retenus au plan européen. 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 d'activité, configuration familiale...), une importance qui reflète à la fois des choix et des contraintes.

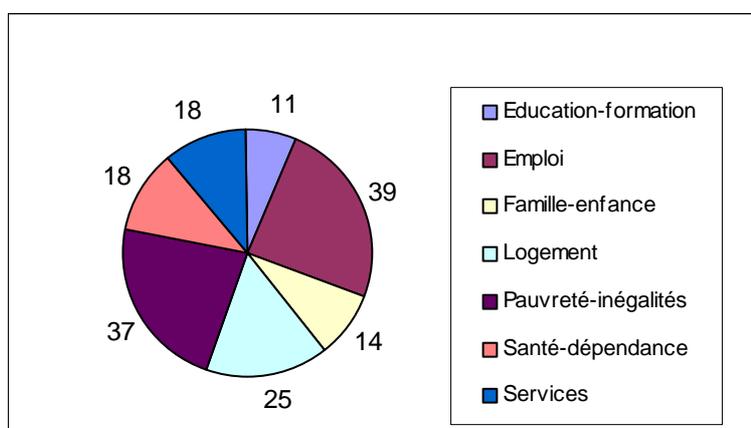
---

<sup>58</sup> 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.

- la France a fait le choix de sélectionner une liste large d'indicateurs visant à la fois :
  - à bien appréhender la dimension multidimensionnelle du phénomène de la pauvreté qui doit être éclairé sous différentes facettes (revenus, emploi, logement, éducation, santé...) pour mieux en saisir les ressorts ;
  - à décrire à la fois les progrès de mise en œuvre des actions présentées dans le cadre du PNAI (*indicateurs de mise en œuvre, de moyens ou d'activité*), l'évolution des situations sociales à l'aide d'*indicateurs de résultats*, pouvant être complétés, le cas échéant, par des informations de contexte susceptibles de mieux expliquer les résultats ou à en nuancer l'interprétation (*indicateurs de contexte*).

Ce choix peut être également justifié si l'on considère que les indicateurs européens d'inclusion sociale 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. Il était donc indispensable dans cette idée de compléter cette liste d'indicateurs communs pour refléter au mieux la montée en charge et l'effectivité de l'application des politiques et l'effort de la collectivité publique en matière de protection sociale.

**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. Elle accorde une place importante aux indicateurs relatifs à l'emploi (39 indicateurs sur 162, dont certains indicateurs repris du Plan National d'Action en faveur de l'Emploi) et à la pauvreté tant monétaire qu'en conditions de vie (37 indicateurs), ainsi qu'aux indicateurs relatifs au logement (25 indicateurs). Elle laisse un espace significatif également aux indicateurs relatifs aux domaines de la santé, de la famille, de l'enfance et de l'éducation (*graphique 1*).

La liste des indicateurs d'inclusion sociale nationaux accorde, par ailleurs globalement, une place de premier plan aux indicateurs de résultats (82 indicateurs sur 162). Ce sont à la fois des résultats de performance globale, comme les indicateurs européens, et le plus souvent, des indicateurs de résultats plus ciblés, et donc plus facilement associables à des mesures politiques spécifiques. Cette priorité donnée aux indicateurs de résultats est conforme aux recommandations du rapport Atkinson, ainsi qu'aux orientations méthodologiques arrêtées au « sous-groupe indicateurs ». Le graphique 2 montre, toutefois, qu'elle est plus ou moins respectée selon les domaines suivis, 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 l'existence de contraintes provenant du système d'information...

- Le nombre important d'indicateurs reflète aussi en partie le manque d'indicateurs disponibles jugés les plus appropriés pour illustrer les objectifs communs, en particulier :

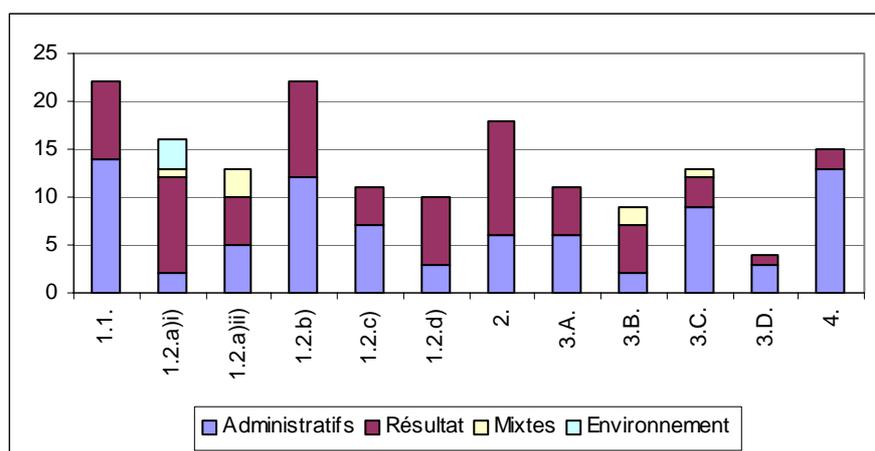
- le manque d'indicateurs ciblés sur les populations en difficultés (faiblesse des échantillons couverts par les enquêtes en population générale, complexité et coût des enquêtes spécifiques),
- les difficultés de mesures « pures » de résultats (problème des mesures administratives et des indicateurs « mixtes », entre mise en œuvre et résultats, comme par exemple le nombre d'allocataires de minima sociaux) ou de l'efficacité des actions politiques (difficultés à distinguer dans l'évaluation les

effets de contexte des effets de la mesure elle-même, ; 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.

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



### 4.3 Les perspectives d'évolution dans le cadre du prochain plan

L'annexe statistique sera révisée à l'occasion de la réalisation du prochain rapport national de protection sociale et d'inclusion sociale, qui constitue désormais le rapport « rationalisé et révisé, au sens de la stratégie de Lisbonne » dans ces domaines. Cet exercice devrait bénéficier à la fois :

- des enseignements tirés de l'expérience menée depuis 2001 : le processus récent d'élaboration du PNAI a nécessité un travail important, en particulier pour mettre à jour l'annexe statistique. Sa production constitue, à cet égard, un véritable tout de force dans la mesure où il a fallu rassembler de nombreuses données souvent éparées et développer, pour ce faire, des collaborations auprès des organismes collecteurs d'informations. De ce point de vue, la réalisation de l'annexe statistique du PNAI apporte un témoignage et des enseignements instructifs sur les forces et faiblesses de notre système statistique pour appréhender le champ de la pauvreté et de l'exclusion sociale en France,

- du contexte des réflexions menées parallèlement par l'ONPES (Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale) qui cherche à retenir une liste ciblée d'indicateurs afin d'appréhender de manière synthétique l'évolution des situations de pauvreté et d'exclusion sociale, et par le comité de pilotage du CILE (Comité Interministériel de Lutte contre l'Exclusion) sur une liste d'indicateurs ciblée pour l'élaboration du document de politique transversale – DPT – du programme « inclusion sociale » prévu dans le nouveau cadre budgétaire de la loi organique relative aux lois de finances – LOLF

- 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 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.

## **ANNEXE<sup>59</sup> 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 ;
  - 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.

<sup>59</sup> 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.

- 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.

