

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

Communication au 11ème colloque
de l'Association de comptabilité nationale
Laurent CAUSSAT, Michèle LELIEVRE,
Emmanuelle NAUZE-FICHET (Drees)
18-20 janvier 2006

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

- Le contexte institutionnel
- Les indicateurs d'inclusion sociale « de Laeken »
- Le PNAI de la France
- Conclusions et perspectives

1 - Contexte institutionnel

- **La stratégie de Lisbonne**

- **L'UE s'est fixée un objectif stratégique en mars 2000 à Lisbonne**

- **La Méthode ouverte de coordination (MOC) :**

- fixation d'objectifs en commun (lignes directrices côté emploi)
- remise de plans nationaux d'action (inclusion sociale, retraites, santé)
- élaboration par la Commission européenne d'un rapport conjoint sur la base d'une synthèse de ces plans
- "revue par les pairs " destinée à diffuser les meilleures pratiques au sein des Etats membres

1 - Contexte institutionnel (suite)

- **Le sous-groupe “ indicateurs ” (ISG-SPC)**
- **Le mandat reçu par le Conseil européen de Stockholm en mars 2001 :**
 - sélectionner des indicateurs comparables et illustratifs des objectifs communs des MOC (inclusion sociale ; retraites ; santé) pour le rapport conjoint
 - aider et éclairer les décisions du Conseil européen

1 - Contexte institutionnel (suite)

- **Trois processus imbriqués et autonomes de suivi de la cohésion sociale en Europe sur la base d'indicateurs :**
 - annexes statistiques des Plans nationaux d'action (Inclusion sociale, retraites, santé)
 - annexe statistique du rapport conjoint de la Commission UE sur la base des indicateurs communs définis au ' ISG-CPS '
 - 7 indicateurs structurels de cohésion sociale pour le rapport de synthèse de la Commission UE chaque printemps.

2 - Les indicateurs adoptés au « sous-groupe » indicateurs

- **Les objectifs communs d'inclusion sociale :**

(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

2 - Les indicateurs adoptés au « sous-groupe » indicateurs (suite)

- **Principes généraux :**
- **La charte de la qualité statistique d'Atkinson and al**
- **Un choix contraint par les sources d'informations disponibles**
- **L'importance des indicateurs de résultats**
- **Validation d'un «noyau dur» d'indicateurs autour d'une approche relative de la pauvreté monétaire**
- **Représenter le caractère multidimensionnel de la pauvreté**
- **Refus d'un indicateur composite de la pauvreté**

La qualité statistique selon Atkinson and al (2002)

un indicateur doit être bien ciblé

- un indicateur doit être robuste et fiable
- un indicateur doit s'adapter aux interventions stratégiques sans être sujet à manipulations
- un indicateur doit pouvoir permettre la comparaison entre les États
- un indicateur doit pouvoir être actualisé sur la période récente
- un indicateur ne doit pas constituer un fardeau trop lourd
- le portefeuille d'indicateurs doit rester équilibré, c'est à dire traduire le phénomène observé dans toutes ses dimensions
- les indicateurs doivent être cohérents entre eux et le poids de chacun d'entre eux dans le portefeuille doit être proportionné
- la liste d'indicateurs doit également être transparente et accessible autant que possible aux citoyens de l'Union européenne.

2 - Les indicateurs adoptés au « sous-groupe » indicateurs (suite)

- **La liste révisée des indicateurs de “ Laeken ” :**
- **20 indicateurs d'inclusion sociale validés par le Conseil européen**
- **Une liste structurée en 3 niveaux :**
 - 1/ 11 indicateurs** représentatifs de plusieurs dimensions essentielles de la pauvreté (revenus, emploi, éducation, santé).
 - 2/ 9 indicateurs** secondaires indispensables pour approfondir l'analyse des situations sociales, le rôle des transferts sociaux, et corriger en partie certaines lacunes du taux de pauvreté monétaire
 - 3/ Le troisième niveau**, plus virtuel, est réservé aux indicateurs nationaux qui n'ont pas fait l'objet d'un consensus mais qui sont considérés utiles. Ils sont donc moins comparables au plan européen.

2 - Les indicateurs adoptés au « sous-groupe » indicateurs (suite)

– Objectif 1 (« Faciliter la participation à l'emploi et l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services »)

Indicateurs primaires	Indicateurs secondaires
Taux de pauvreté monétaire (60 % du niveau de vie médian)	Taux de pauvreté monétaire (40 %, 50 %, 70 % du niveau de vie médian)
Seuil de pauvreté (60 % du niveau de vie médian)	Taux de pauvreté avec un seuil ancré dans le temps
Taux de pauvreté persistante (60 % du niveau de vie médian)	Taux de pauvreté persistante (50 % du niveau de vie médian)
Intensité de la pauvreté	
Rapport inter-quintile des niveaux de vie avant et après transferts	Coefficient de Gini de la distribution des niveaux de vie avant et après transferts
Personnes vivant dans des ménages sans emploi	Proportion d'individus occupant un emploi et ayant un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté
Espérance de vie à 40 ans	Proportion de personnes à faible niveau d'études
État de santé auto-perçu	

2 - Les indicateurs adoptés au « sous-groupe » indicateurs (suite)

– Objectif 2 (« Prévenir les risques d'exclusion »)

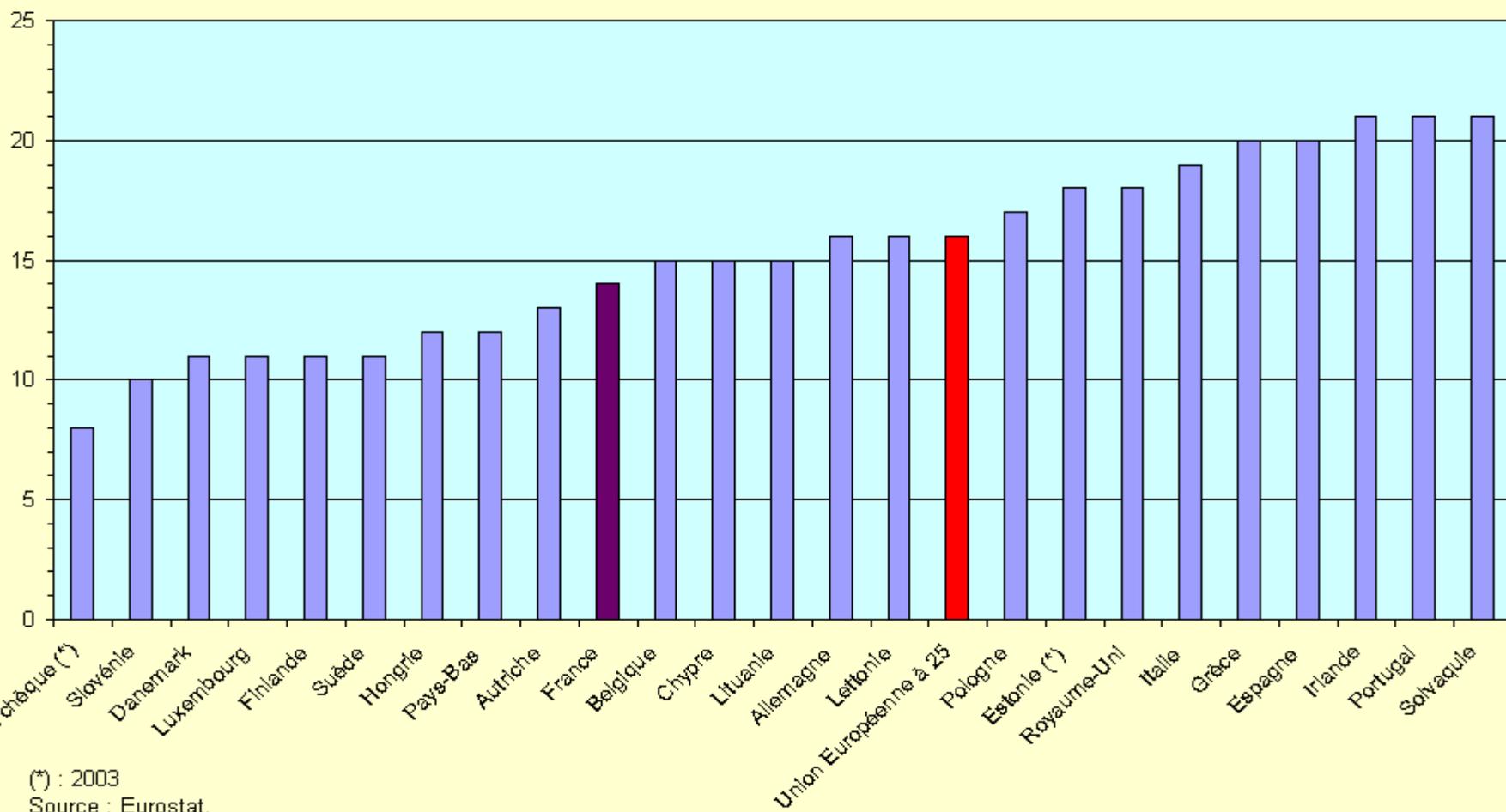
Indicateurs primaires	Indicateurs secondaires
Proportion de jeunes quittant le système éducatif sans qualification	Taux de pauvreté avant et après transferts

– Objectif 3 (« Aider les personnes les plus vulnérables »)

Indicateurs primaires	Indicateurs secondaires
Dspartés inter-régionales des taux d'emploi	Taux de chômage de très longue durée
Taux de chômage de longue durée	Proportion d'enfants vivant dans un ménage pauvre

2 - Les indicateurs adoptés au « sous-groupe » indicateurs (suite)

Taux de pauvreté monétaire après transferts en 2004
(seuil de 60 % du niveau de vie médian)



2 - Les indicateurs adoptés au « sous-groupe » indicateurs (suite)

- **Limites et interrogations :**
- **des indicateurs à partir d'enquêtes « structurelles » auprès des ménages :**
 - disponibilité pas immédiate
 - pas directement utilisables comme outil de suivi pour les gouvernements
- **certains indicateurs ne dégagent pas des évolutions statistiques significatives (santé auto-perçue ; pauvreté persistante)**

2 - Les indicateurs adoptés au « sous-groupe » indicateurs (suite)

- **Limites et interrogations :**
- **Des indicateurs de résultats très globaux, centrés sur la performances d'ensemble des systèmes ...**
- **... pas aisément associables à des dispositifs ou à des politiques sociales déterminées :**
 - un lien partiel entre minima et taux de pauvreté
 - un lien complexe entre conjoncture économique et le « nombre de pauvres »

2 - Les indicateurs d'inclusion sociale « de Laeken » : questions en débat

- L'intensité du travail (« work intensity »)
- Les indicateurs illustrant l'attractivité financière de l'emploi (« making work pay »)
 - taux marginaux d'imposition sur cas-types (OCDE)
 - à compléter par des calculs à l'aide de modèles de micro-simulation et des indicateurs relatifs aux transitions effectives entre non emploi et emploi
 - **La pauvreté de conditions de vie**
 - multiplicité d'indicateurs de pauvreté non monétaire (difficultés à honorer les échéances, confort et qualité du logement, environnement, biens durables)
 - « illisibilité » des indicateurs composites

3. La démarche européenne de construction d'indicateurs sociaux a-t-elle eu un impact sur les démarches nationales ?

L'analyse de la démarche française d'élaboration de l'annexe statistique du PNAI (Plan National d'Action pour l'Inclusion sociale).

Le PNAI :

Dans le cadre européen, chaque pays présente son plan d'action pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, en cohérence avec les grands objectifs et les grandes lignes stratégiques définis au niveau communautaire.

- Un processus récent : un premier plan 2001-2003, un deuxième en cours 2003-2006.
- A mi-étape et en fin de période, l'élaboration de bilans envoyés à la Commission européenne.

Le PNAI :

- Une présentation des plans structurée en 4 grandes parties : défis majeurs ; objectifs visés et stratégie envisagée ; mesures politiques détaillées ; zoom sur des « bonnes pratiques » innovantes.
- Une annexe statistique : liste d'indicateurs destinés au suivi de la mise en œuvre du plan et de l'évaluation des progrès accomplis dans son cadre.

L'annexe statistique du plan français actuel :

- Une liste de 162 indicateurs statistiques.
- Une liste structurée, comme le cœur du plan, par la liste détaillée des objectifs européens.
- Une liste qui inclut les indicateurs de Laeken.
- Un document conséquent (près de 100 pages) : tous les indicateurs sont définis, chiffrés et commentés, ventilés le plus souvent par genre, configuration familiale, statut.

La France se distingue ainsi par le nombre important d'indicateurs de son annexe statistique, une spécificité qui traduit à la fois des choix et des contraintes.

Des « choix » qui expliquent le nombre important d'indicateurs :

On a évoqué les limites des indicateurs de Laeken, indicateurs de résultats très globaux, non aisément associables à des dispositifs ou à des politiques sociales déterminées.

En complément, le choix français d'une liste large d'indicateurs vise à la fois :

- à bien appréhender les multiples dimensions de la pauvreté et de l'exclusion sociale ;
- à décrire à la fois la « mise en œuvre » du plan, ses « résultats », en tenant compte des éléments de « contexte ».

Des « contraintes » qui expliquent le nombre important d'indicateurs :

- **Le manque d'indicateurs disponibles « appropriés aux objectifs recherchés » :**

- le manque d'indicateurs ciblés sur les populations en difficulté (faiblesse des échantillons couverts par les enquêtes en population générale, voire défaut de couverture ; coût des enquêtes spécifiques) ;

- les difficultés de mesures « pures » de résultats à l'aide d'indicateurs synthétiques (nécessité d'études en soi) ;

- le caractère inter-administratif de certaines problématiques qui complique l'appréhension statistique (les indicateurs administratifs, les moins coûteux, peuvent être trop partiels).

Des « contraintes » qui expliquent le nombre important d'indicateurs :

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

Des progrès sans doute nécessaires...

... mais d'ores et déjà, la démarche a eu des apports importants :

- rassembler et rapprocher dans un document unique des données éparses issues de multiples sources et de multiples organismes (et une mise en place à cette fin de précieuses collaborations inter-organismes) ;
- révéler les forces et faiblesses de notre système statistique pour appréhender le champ de la pauvreté et de l'exclusion sociale, et cerner ainsi les directions prioritaires de progrès de ce même système.

4 - Conclusions et perspectives

Des acquis solides...

- réseau du sous-groupe « Indicateurs »
- renforcement des capacités statistiques européenne et nationales

... mais des problèmes rémanents

- taux de pauvreté ou intensité de la pauvreté ?
- portée normative implicite de certains indicateurs (taux marginaux implicites d'imposition)
- difficulté d'imputer l'évolution des indicateurs à des politiques (interférence de la conjoncture)
- déconnexion structurelle des agendas sociaux européens et nationaux (exemple : plan de cohésion sociale)

Conclusions et perspectives

• Perspectives des politiques d'inclusion sociale en Europe...

- rationalisation (« streamlining ») de la coopération dans le domaine de la cohésion sociale
- recentrage de la stratégie de Lisbonne sur la croissance et l'emploi
- disponibilité prochaine des enquêtes EU-SILC

• ... et en France :

- simplification nécessaire des indicateurs du PNAI
- réflexions en cours sur les indicateurs de pauvreté (CNIS, ONPES, Comité interministériel de lutte contre l'exclusion, LOLF)
- décentralisation des politiques sociales

Conclusions et perspectives

- **D'où des évolutions probables :**
 - **diminution du nombre des indicateurs européens**
 - **amélioration de la qualité des indicateurs (EU-SILC)**
 - **utilisation plus analytique (exemple : pauvreté des enfants)**
 - **recours accru aux méthodes de microsimulation ?**