



EXAMEN PAR LES PAIRS

EN MATIÈRE DE

PROTECTION SOCIALE

ET D'INCLUSION SOCIALE

2009

MESURER L'IMPACT DE LA
POLITIQUE D'INCLUSION
ACTIVE ET D'AUTRES MESURES DE
LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET
L'EXCLUSION SOCIALE

PARIS, 3-4 DÉCEMBRE 2009

RAPPORT DE SYNTHÈSE



Pour le compte de la
Commission européenne
Emploi, affaires sociales
et égalité des chances



EXAMEN PAR LES PAIRS

EN MATIÈRE DE

PROTECTION SOCIALE
ET D'INCLUSION SOCIALE
2009

MESURER L'IMPACT DE LA
POLITIQUE D'INCLUSION
ACTIVE ET D'AUTRES MESURES DE
LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET
L'EXCLUSION SOCIALE

ROBERT WALKER
DÉPARTEMENT DES POLITIQUES SOCIALES ET DU TRAVAIL SOCIAL
UNIVERSITÉ D'OXFORD

PARIS, 3-4 DÉCEMBRE 2009

RAPPORT DE SYNTHÈSE



Pour le compte de la
Commission européenne
Emploi, affaires sociales
et égalité des chances



La présente publication bénéficie du soutien du programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale (2007–2013). Ce programme est géré par la Direction générale « Emploi, affaires sociales et égalité des chances » de la Commission européenne. Il a été établi pour appuyer financièrement la poursuite des objectifs de l'Union européenne dans les domaines de l'emploi et des affaires sociales, tels qu'ils sont énoncés dans l'agenda social, et contribuer ainsi à la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne dans ces domaines.

Le programme, qui s'étale sur sept ans, s'adresse à toutes les parties prenantes susceptibles de contribuer à façonner l'évolution d'une législation et de politiques sociales et de l'emploi appropriées et efficaces dans l'ensemble de l'UE-27, des pays de l'AELE-EEE ainsi que des pays candidats et précandidats à l'adhésion à l'UE.

PROGRESS a pour mission de renforcer la contribution de l'UE et d'aider ainsi les États membres à respecter leurs engagements et mener à bien leur action en vue de créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité et de bâtir une société plus solidaire. Dès lors, il contribuera :

- à fournir une analyse et des conseils dans les domaines d'activité qui lui sont propres ;
- à assurer le suivi et à faire rapport sur l'application de la législation et des politiques communautaires dans ces mêmes domaines ;
- à promouvoir le transfert de politiques, l'échange de connaissances et le soutien entre les États membres concernant les objectifs et priorités de l'Union, et
- à relayer les avis des parties prenantes et de la société au sens large.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter :

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=fr>

Davantage d'informations sur l'examen par les pairs en matière de protection sociale et d'inclusion sociale et sur l'évaluation en matière d'inclusion sociale peuvent être consultés sur : <http://www.peer-review-social-inclusion.eu>.

Le contenu de cette publication ne reflète pas forcément l'opinion ou la position de la Direction Générale « Emploi, affaires sociales et égalité des chances » de la Commission européenne. La Commission européenne ou toute personne agissant en son nom ne sont pas responsables de l'usage qui peut être fait des informations reprises dans cette publication.

2010

PRINTED IN BELGIUM



Table des matières

Résumé	5
Partie A: Introduction	7
Partie B: L'initiative française	11
Partie C: Le contexte européen	20
Partie D: Questions liées au transfert du tableau de bord	26
Partie E: Questions liées à l'élaboration des politiques européennes	41
Références	45





Résumé

Le gouvernement français s'est engagé à réduire la pauvreté d'un tiers entre 2007 et 2012. En mai 2009, à l'issue d'une vaste concertation, il a introduit un tableau de bord qui, composé de toute une série d'indicateurs, permet de mesurer les progrès accomplis. Ce tableau de bord s'inscrit dans une stratégie d'appui à la lutte contre la pauvreté se concrétisant par des mesures d'inclusion active et des objectifs chiffrés consacrés par la loi, afin que le gouvernement soit tenu de procéder aux réformes et d'aboutir aux résultats escomptés.

Si le tableau de bord, qui comprend 38 indicateurs s'articulant en 11 objectifs thématiques, a été élaboré dans une perspective stratégique française, il n'en est pas moins étayé par les indicateurs européens de Laeken. La définition centrale du taux « ancré dans le temps » [seuil de 60% du revenu médian national équivalent [après ajustement selon la taille du ménage] constant en termes réels] figure dans les indicateurs de Laeken, mais à titre de mesure contextuelle uniquement. Les études de simulation font penser que les taux de pauvreté ont probablement diminué entre 2007 et 2009, qu'ils soient mesurés par rapport à un seuil fixé dans le temps ou à un seuil relatif.

Plusieurs États membres participant à l'examen par les pairs ont intégré les indicateurs de Laeken dans leurs débats internes; d'autres ont quantifié leurs objectifs de réduction de la pauvreté; et d'autres encore ont mis en place des structures interministérielles pour coordonner et suivre les mesures de lutte contre la pauvreté et/ou leur conférer une base législative. La France est sans doute le seul pays à tenter simultanément ces différentes démarches.

La stratégie par objectifs de la France est ambitieuse car, pour réussir, les objectifs en question doivent être réalistes et réactifs aux interventions des politiques sans pouvoir faire l'objet d'une manipulation directe. Les avancées réalisées donnent une impulsion positive supplémentaire en permettant notamment aux organisations de la société civile de mobiliser un appui, en particulier lorsqu'elles bénéficient d'un investissement de longue haleine pour le renforcement de leur capacité d'analyse. Il est indispensable en effet d'écouter ceux qui ont une expérience directe de la pauvreté pour apprendre ce qui change, ou ce qui pourrait réellement changer, leur vie.

La pauvreté étant un phénomène multidimensionnel, il convient d'exploiter la *simultanéité* des actions — fourniture de services multiples aux mêmes personnes;



leur *complémentarité* — combinaisons d'actions différentes pour aborder des aspects et des types différents de pauvreté; et leur *substituabilité* — le recours à des actions différentes pour atteindre des buts similaires dans des situations différentes. Une telle approche requiert un soutien solide et soutenu de la part des hautes sphères gouvernementales, ainsi que des défenseurs extrêmement actifs, voire même des incitations financières. Les actions de lutte contre la pauvreté étant le plus souvent mises en œuvre par les administrations locales, une intégration verticale s'impose avec échange d'informations et investissements dans la capacité analytique locale.

Le tableau de bord français insiste davantage sur la pauvreté monétaire que sur l'exclusion sociale, sur la mesure ancrée dans le temps plutôt que sur la mesure relative et sur les indices quantitatifs plutôt que qualitatifs, et manque de mesures directes de l'inégalité. À l'inverse de la pratique adoptée en Irlande, le tableau de bord n'inclut pas d'objectifs inscrits dans des programmes, ni d'indicateurs intermédiaires multiples susceptibles de faciliter l'évaluation des stratégies. Il est prévu d'étendre le tableau de bord aux administrations infranationales en vue d'une cartographie intégrée de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Plusieurs méthodes innovatrices ont été mises en œuvre pour la production de données actualisées, parmi lesquelles la simulation, l'interrogation de bases de données administratives, des rencontres avec des prestataires de services, et des enquêtes auprès de panels d'acteurs de terrain en contact direct avec des personnes en situation de pauvreté.

Il conviendrait d'inciter les États membres à compléter les indicateurs de Laeken de mesures des résultats obtenus, afin de faciliter l'évaluation des stratégies adoptées. L'analyse systématique de la manière dont les États membres ont adapté ces indicateurs permettrait en outre de mettre en lumière certaines préoccupations quant à la valeur, la mesure, la validité et la fiabilité d'indices particuliers. L'Europe pourrait jouer un rôle dans la définition et la promotion de mesures favorisant la communication rapide d'informations et/ou l'intégration verticale entre différents échelons administratifs. La stratégie française atteste de la valeur d'objectifs nationaux quantifiés pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Des objectifs quantifiables pourraient, dans un contexte européen, renforcer la logique de responsabilité et l'examen par les pairs inhérents à la MOC, et accroître ainsi l'influence de la société civile.



Partie A: Introduction

Le gouvernement français a annoncé en 2007 son intention de réduire d'un tiers la pauvreté en cinq ans et subséquemment inauguré en mai 2009 — autrement dit dans un climat économique beaucoup moins favorable — une série d'indicateurs (le « tableau de bord ») par rapport auxquels mesurer les progrès accomplis. Une telle démarche, y compris l'engagement soutenu de lutter contre la pauvreté, l'adoption d'objectifs chiffrés et l'institutionnalisation de la responsabilité politique et publique, serait importante dans n'importe quel contexte, mais elle revêt aujourd'hui une acuité particulière en raison des défis liés à la récession mondiale, des possibilités offertes par l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et de l'invitation du Conseil de l'UE de débattre de l'opportunité de fixer des objectifs stratégiques quantifiés dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CE, 2008).

L'examen par les pairs s'est concentré sur le tableau de bord en tant qu'instrument de gouvernance. Revêtant une importance intrinsèque car constitué de mesures qui cernent les dimensions de la pauvreté jugées majeures dans le contexte français, le tableau de bord est très révélateur de la construction politique de la France en matière de pauvreté et, dans une moindre mesure sans doute, d'exclusion sociale. Sur un plan plus technique, la définition des mesures individuelles est riche de nombreux enseignements parce qu'elle s'écarte des approches européennes classiques et fait appel à des ajouts novateurs et à des formulations originales. Le processus d'élaboration du tableau de bord, impliquant une vaste concertation, mérite également d'être souligné, de même que les travaux destinés à la mise au point de parallèles régionaux aux mesures nationales; les tentatives pour remédier aux décalages temporels inhérents au mode traditionnel de collecte des données qui obligent les décideurs à avancer sans visibilité; et les efforts déployés pour impliquer davantage des personnes ayant l'expérience directe de la pauvreté. Ces différents aspects seront développés plus loin.

Il est néanmoins essentiel de reconnaître également que le tableau de bord doit sa place à une large impulsion au niveau des politiques et à une guidance politique concrétisée à ce jour par la volonté de lui conférer un rôle important, par la promotion de sa visibilité publique et par l'incitation de différentes sections de l'administration à l'utiliser pour étayer l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi d'actions participant à la réduction de la pauvreté.



Nicolas Sarkozy a apposé le sceau présidentiel sur l'engagement du gouvernement français de réduire d'un tiers la pauvreté en cinq ans en déclarant le 17 octobre 2007 à l'occasion de la Journée mondiale du refus de la misère:

« J'ai fixé au gouvernement l'objectif de réduire d'au moins un tiers en cinq ans la pauvreté dans notre pays. J'ai voulu que cet enjeu social, trop souvent négligé, devienne un enjeu politique. J'ai voulu fixer un objectif, car cela va nous forcer à le suivre. Cela va nous forcer à révéler les mécanismes qui créent la pauvreté, pour mettre en place ceux qui la combattent. [...] J'ai demandé à Martin Hirsch d'être le gardien de cet objectif. Mais c'est un objectif que j'ai fixé à l'ensemble du gouvernement. Il engage donc tous les ministres, quel que soit leur champ d'action. »

Nicolas Sarkozy, Président de la République, 17 octobre 2007 (PFUE, 2008)

De surcroît, la désignation de Martin Hirsch, Haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, en qualité de défenseur de cet objectif, a conféré une impulsion ministérielle à l'initiative — sans doute pas au plus haut niveau politique, mais au travers de l'action d'un politicien associé par l'ensemble du pays à la pauvreté en tant que cause sociale.

8

Il ressort clairement du discours présidentiel que l'intention politique est de voir l'objectif de réduction de la pauvreté remplir simultanément trois fonctions: susciter l'intérêt à l'égard de la pauvreté et de l'exclusion sociale; mobiliser un soutien en faveur des réformes; et faire pression sur tous les départements de l'administration publique pour qu'ils procèdent à des réformes et obtiennent des résultats. Le tableau de bord est le catalyseur de la réalisation de ces objectifs, et un mécanisme de responsabilisation qui prendra une double forme: l'équivalent politique du podium de la victoire lorsque les objectifs seront clairement atteints, et l'équivalent du pilori médiéval — avec humiliation et opprobre publiques — lorsqu'ils ne le seront pas. Tout comme l'objectif de réduction de la pauvreté par la loi du 1^{er} décembre 2008, le tableau de bord est consacré par la législation puisque la même loi renvoie la définition de la mesure de la pauvreté à un décret à publier par le Conseil d'État: paru le 21 mai 2009, celui-ci précise que l'objectif quantifié de réduction de la pauvreté doit être suivi au moyen d'un tableau de bord, qui est annexé au décret.

L'objectif et le tableau de bord étant en place pour donner un élan institutionnel au changement, le train de mesures a été complété d'un mécanisme d'inclusion active fondé sur le principe selon lequel il est nécessaire, pour citer le Président



Sarkozy, de « *transformer en profondeur les minima sociaux afin que le retour à l'emploi soit toujours plus rémunérateur que le maintien dans l'assistance, et que le travail donne à tous la garantie de sortir et d'être protégé de la pauvreté* » (PFUE, 2008, p.1). L'inclusion active se fonde sur trois principes complémentaires et indissociables: un revenu minimum suffisant; la promotion de l'intégration sur le marché du travail; et l'accès à des services sociaux de qualité. On peut citer parmi les éléments les plus importants de la réforme de 2007 le remplacement du revenu minimum d'insertion (RMI) et de certaines autres allocations par le revenu de Solidarité active ou rSa, expérimenté à titre pilote dans 34 départements avant son application généralisée le 1^{er} juin 2009; la table ronde sur l'insertion ou *Grenelle de l'insertion* qui a rassemblé les idées émanant des parties prenantes et formulé une série d'orientations communes et de projets prioritaires en 2008; et un appel à des idées stratégiques innovantes à tester dans le cadre d'une expérimentation sociale.

Baptisé « Pôle d'emploi », un nouveau réseau né en 2009 de la fusion de l'ANPE (Agence nationale pour l'emploi) et des ASSEDIC (Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce) vient compléter le nouveau rSa. Il vise à offrir une aide davantage personnalisée aux personnes qui reviennent sur le marché du travail; un engagement plus fort à l'égard des personnes handicapées; et un parcours plus simple et moins onéreux pour les créateurs d'entreprises (statut d'auto-entrepreneur). Le revenu de Solidarité active s'adresse à ceux jugés aptes au travail, mais le gouvernement français s'est également engagé à augmenter le montant des prestations de ceux qui n'ont pas cette aptitude: la pension minimum de vieillesse et les allocations aux adultes handicapés devraient ainsi s'accroître de 25% sur cinq ans. De surcroît, en réponse à la crise mondiale, le gouvernement français a récemment mis en place une série de versements ponctuels ou supplémentaires à l'intention de groupes particuliers de bénéficiaires et de familles à bas revenus, et fourni une aide complémentaire aux organisations travaillant auprès de groupes défavorisés.

Le tableau de bord n'est donc pas une simple liste d'indicateurs: il s'inscrit dans une stratégie plus large visant à renforcer la visibilité du phénomène de pauvreté, à stimuler le débat public, à mobiliser la volonté politique et à favoriser une action efficace de lutte contre la pauvreté.

La suite de la présente synthèse comprend quatre grandes parties. La première décrit le contenu du tableau de bord, ses origines et ses évolutions récentes; la



deuxième se penche brièvement sur les expériences en la matière des États membres participant à l'examen par les pairs; la partie suivante analyse les problématiques et les enseignements liés à la stratégie politique et à la mise en œuvre des politiques, d'une part, et au contenu du tableau de bord, d'autre part; la dernière partie est consacrée à l'étude de l'impact du tableau de bord sur les politiques et stratégies au niveau de l'UE.



Partie B: L'initiative française

Cette deuxième partie se concentre exclusivement sur le tableau de bord, et plus spécifiquement sur son contenu et ses premiers résultats, bien que celui-ci s'inscrive en réalité dans une stratégie plus large destinée à mobiliser l'ensemble du corps politique français dans la lutte contre la pauvreté. Il est important de rappeler qu'il est le fruit d'une vaste concertation tant à l'intérieur même de l'administration centrale qu'auprès de partenaires sociaux, de représentants des instances régionales et départementales élues, d'associations, d'experts et de conseillers ministériels — processus qui a abouti à un document de politique concerté, mais non co-rédigé.

Le tableau de bord

Le tableau de bord ne vise pas à fournir une mesure définitive de la pauvreté telle que définie par rapport à un concept académique ou théorique précis. Il répond davantage à une intention politique en s'appuyant sur 38 indicateurs organisés en 11 objectifs thématiques.

Il s'agit des onze objectifs thématiques suivants:

Lutter contre:

1. la pauvreté monétaire et les inégalités;
2. le cumul des difficultés de conditions de vie;
3. la pauvreté des enfants;
4. la pauvreté des jeunes;
5. la pauvreté des personnes âgées;
6. la pauvreté des personnes qui ont un emploi.

Favoriser l'accès:

7. à l'emploi;
8. au logement et le maintien dans le logement;
9. à l'éducation et à la formation.

Favoriser l'accès:

10. aux soins.

Lutter contre:

11. l'exclusion bancaire.

Toute une série d'objectifs et d'indices associés ont été inclus dans le tableau de bord dans le but de compenser les limites d'une mesure unique de la pauvreté, de mieux refléter la nature multidimensionnelle de la pauvreté et de traduire la nécessaire contribution de l'ensemble du gouvernement à la réalisation de l'objectif fixé en matière de réduction de la pauvreté.

Chacun des objectifs thématiques comprend un nombre variable d'indices plus spécifiques — ce nombre allant de sept en ce qui concerne la lutte contre « la pauvreté monétaire et les inégalités » à un indice unique pour la mesure du « cumul des difficultés » ou la privation (même si celle-ci est elle-même un indice composite calculé sur la base de 27 types différents de carence). Un ou plusieurs objectifs quantifiés — 18 au total — ont été fixés pour chacun des thèmes; ils devront être atteints à l'échéance d'une période de cinq ans, le compte à rebours ayant démarré en octobre 2007.

12

La priorité va au premier des onze objectifs thématiques (lutte contre la pauvreté monétaire et les inégalités) et, parmi les indicateurs qui lui sont associés, à la mesure de la pauvreté monétaire définie par rapport à un seuil de 60% du revenu médian (après ajustement selon la taille du ménage) constant en termes réels — indicateur central « ancré dans le temps » qui a été choisi pour mesurer les progrès dans la réalisation de l'objectif gouvernemental d'une réduction d'un tiers de la pauvreté en cinq ans. Il reflète le niveau de vie au début de la période d'observation et maintient la valeur du seuil en termes de pouvoir d'achat, mais n'est pas ajusté pour tenir compte de la hausse (ou de la baisse) du niveau général de vie en France. Par conséquent, la pauvreté mesurée à l'aide de cet indice pourrait être réduite par la simple croissance économique, mais pourrait tout aussi bien augmenter en période de récession (période de croissance négative).

Les mesures de la pauvreté relative, avec des seuils fixés à 40, 50 et 60% du revenu médian équivalent après ajustement selon la taille du ménage, complètent l'indice principal en vue de veiller plus spécifiquement à ce que toute réduction obtenue en termes de pauvreté ne s'accompagne pas d'un renforcement des



inégalités ou d'une diminution de la cohésion sociale. Une mesure de l'écart de pauvreté, à savoir la différence relative entre le revenu médian des personnes pauvres et le seuil de pauvreté, qui constitue un étalon de l'intensité moyenne de la pauvreté, et une mesure de sa persistance, à savoir la proportion de personnes en situation de pauvreté pendant deux au moins des trois dernières années, sont également incluses et exprimées, l'une et l'autre, par rapport au seuil de pauvreté relatif de 60%. La série d'indicateurs associés au premier objectif thématique est complétée de la mesure de la part que représentent les dépenses pré-engagées dans le revenu avant impôt des personnes vivant dans des ménages du premier quintile de niveau de vie (le plus bas). Il s'agit de la seule mesure de la première série qui n'a pas de contrepartie dans les indicateurs d'inclusion sociale de Laeken utilisés par la Commission européenne.

Comme déjà signalé, le deuxième objectif, qui mesure les difficultés financières et la privation matérielle, est une mesure composite basée sur 27 « carences », qui étend la notion de pauvreté au-delà de la pauvreté monétaire pour y englober la situation matérielle. Comme les indicateurs inclus dans le premier objectif, il s'agit d'une mesure couvrant l'ensemble de la population, alors que les quatre objectifs suivants concernent des sous-groupes — les trois premiers étant définis en termes démographiques (enfants, jeunes et personnes âgées) et le quatrième portant sur la pauvreté en emploi. Des mesures tant relatives qu'ancrées dans le temps de la pauvreté sont incluses pour ce qui concerne les groupes démographiques, y compris, en ce qui concerne les enfants, une mesure basée sur les caries dentaires. La politique de santé préventive s'est en effet focalisée, en France, sur les caries dentaires et l'obésité infantile, mais s'est avérée moins efficace parmi les enfants défavorisés; on ne dispose pas, à propos de l'obésité, de données suffisantes qui permettraient de compléter la mesure relative aux caries. En ce qui concerne la pauvreté des personnes occupant un emploi, le tableau de bord comprend, outre la mesure relative directe, des indicateurs portant sur le sous-emploi, sur les travailleurs à temps partiel désireux d'avoir un horaire plus long, et sur le nombre moyen de semaines rémunérées dans l'année (aucun de ces paramètres ne figure parmi les indicateurs de Laeken).

Comme le précise le compte-rendu de l'examen par les pairs, le tableau de bord n'est pas un simple indicateur de pauvreté: il fournit aussi des orientations quant aux dispositions à prendre pour y remédier (CE, 2009). C'est ainsi que quatre objectifs concernent l'accès à l'emploi ou aux services. Les indicateurs relatifs à l'emploi comprennent les taux d'emploi propres à certains groupes particuliers,



et une mesure de la proportion de ménages dans lesquels personne n'exerce d'emploi rémunéré. Les indices relatifs à l'accès au logement portent notamment, pour leur part, sur l'équilibre entre l'offre et la demande de logements sociaux, et sur la part des dépenses consacrées au logement par les ménages à bas revenus. Des indices analogues sont prévus en ce qui concerne les soins, y compris des mesures portant sur le renoncement aux soins pour raisons financières et sur le coût des soins exprimé en pourcentage des dépenses du ménage. Les indices en matière d'éducation et de formation couvrent à la fois le niveau d'instruction (connaissances de base, français et mathématiques à différents âges) et les résultats (décrochage précoce et participation à la formation continue). Enfin, le tableau de bord contient trois mesures de l'exclusion sociale, à savoir deux indices liés au surendettement et un indice lié au taux de bancarisation.

Évolutions observées

14 L'annonce initiale de l'objectif de réduction de la pauvreté est intervenue en pleine période de croissance économique soutenue — sans être spectaculaire pour autant — durant laquelle les taux de pauvreté relative sont néanmoins restés statiques et l'intensité de la pauvreté, autrement dit l'ampleur de l'écart de pauvreté, a, en réalité, progressé. Au moment où la législation découlant de cette annonce a été votée, à savoir fin 2008, l'économie française était déjà entrée en crise et la publication du tableau de bord et des premiers objectifs explicites a coïncidé avec la pire récession que le monde ait connu en plus d'une génération avec une baisse de la production nationale de près de trois points de pourcentage en six mois. Entre novembre 2007 et novembre 2009, le taux de chômage de la France a progressé de plus de deux points de pourcentage pour atteindre 10% avant de reculer d'un modeste 0,7% (18 700 unités) en décembre 2009. Le chômage des jeunes, dont le taux était déjà supérieur à la moyenne de l'OCDE avant le début de la récession, a augmenté à un rythme deux fois plus rapide que le taux de chômage global avec pour conséquence qu'un jeune actif sur quatre environ était sans emploi durant le second semestre de 2009 (OCDE, 2009). La France enregistre aujourd'hui une reprise de sa croissance économique et, en dépit de certaines incertitudes quant à l'avenir de l'emploi, les prévisions officielles annoncent une poursuite de la baisse du chômage en 2010 parallèlement au redressement économique (Reuters, 2010).

Rien ne conduit à penser que le gouvernement français ait réagi à la crise en réduisant ses ambitions stratégiques et en fixant des objectifs plus modestes.



Comme le montre le tableau 1, les objectifs fixés pour les principales mesures basées sur le revenu exigent, en termes de succès remportés, de passer à la vitesse supérieure: l'ambition de réduire d'un tiers en cinq ans le taux de pauvreté ancré dans le temps contraste en effet considérablement avec l'abaissement de 4% à peine réalisé en trois ans jusqu'en 2005. De surcroît, l'objectif de réduire la pauvreté relative de 15% est particulièrement audacieux, étant donné que son taux a, en fait, augmenté de deux points de pourcentage entre 2005 et 2007, et qu'aucune amélioration n'a été enregistrée au niveau de cette mesure au cours des trois années précédant 2005.

La vitesse à laquelle la crise s'est déclarée et intensifiée a toutefois mis en évidence la nécessité d'informations actualisées pour en suivre l'impact. Le gouvernement français s'est attaché à développer à cette fin — à l'intérieur de la vaste architecture administrative du tableau de bord — six stratégies destinées à produire des données plus récentes; certaines de ces stratégies font œuvre de pionnier et pourraient intéresser d'autres États membres.

Tableau 1 : Tableau de bord: sélection d'objectifs et de mesures basés sur le revenu

	Dernière valeur connue	Dernière tendance d'évolution connue	Cible à atteindre (5 ans)
Taux de pauvreté monétaire ancré dans le temps avec un seuil initial fixé à 60% du revenu médian équivalent	12,5% (2007)	-4% (2002-5) -5% (2006-7)	-33%
Taux de pauvreté monétaire au seuil de 60% du revenu médian équivalent	13,4% (2007)	Stable (2002-5) +2% (2006-7)	-15%
Intensité de la pauvreté monétaire	18,2% (2007)	+12% (2002-5) +1% (2006-7)	Stabilité
Taux de persistance de la pauvreté monétaire	9% (2000)	Stable (1997-2000)	Stabilité
Part des dépenses pré-engagées dans le revenu des ménages du 1er quintile de niveau de vie	53 (2005)	+18% (2002-5)	Stabilité

Source: HCSACP (2009)



La première approche, fondée sur une simulation statistique, est à l'origine de la plupart des informations actualisées incluses dans le premier rapport annuel transmis au Parlement en octobre 2009 à propos du tableau de bord (HCSACP, 2009). Le tableau 2 présente des chiffres rassurants dans la mesure où la pauvreté a reculé entre 2007 et 2009 malgré l'impact de la récession. Le rapport précise clairement qu'étant réalisée pour la première fois, cette simulation est nécessairement susceptible de comporter des erreurs et devra être réexaminée au moment où des éléments empiriques deviendront disponibles. Le rapport attribue partiellement les résultats observés aux mesures mises en place en réponse à la crise, et à une série d'autres réformes au niveau des politiques. Il note également que la baisse de la pauvreté en emploi pourrait s'expliquer par le fait que les travailleurs les moins payés sont les plus exposés au risque d'une perte d'emploi et, partant, d'un non-retour à l'emploi. Pour autant que les simulations se vérifient, il se peut également que la baisse de la mesure ancrée dans le temps reflète une hausse continue des salaires durant la première partie de la période et que l'abaissement de la pauvreté relative reflète une diminution du revenu médian par suite de l'effondrement des cours de bourse et de la valeur des actions.

16

La seconde approche utilise des données administratives, généralement disponibles sur une base trimestrielle, concernant les bénéficiaires d'allocations et d'autres programmes assurant la défense de première ligne contre la pauvreté. Le rSa a été introduit trop récemment pour être une indication valable, mais le

Tableau 2 : Tableau de bord: Sélection de résultats de la simulation relative aux mesures basées sur le revenu (2007–2009)

		Évolution en points	2007–2009 en %
1	Taux de pauvreté ancré en 2006		
	chez les travailleurs	-1,6	-14%
		-1,3	-19%
2	Taux de pauvreté relatif (seuil à 60% du revenu médian équivalent)		
	chez les travailleurs	-0,7	-5,5%
		-0,8	-10,4%
5	Intensité de la pauvreté relative	-0,8	-4,5%

Source: HCSACP (2009)



nombre de bénéficiaires du RMI a connu de fortes hausses. La troisième stratégie s'organise autour de réunions entre les principales associations concernées par la lutte contre la pauvreté et le Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté — une démarche qui a facilité la collecte de données concernant les évolutions en termes de nombre de demandes de services (aide alimentaire, aide au logement, aide vestimentaire et aide à la recherche d'emploi) et en termes de nature des difficultés rencontrées. Il n'a pas encore été possible de procéder à un collationnement systématique de ce type d'informations, mais la stratégie est maintenue.

Des enquêtes spéciales ont également été réalisées, y compris deux enquêtes auprès de ménages représentatifs effectuées en décembre 2008 et en mars 2009 pour analyser les conséquences sociales de la crise; l'échantillon a été complété dans les deux cas d'un sur-échantillon de ménages à bas revenus. Depuis mars 2009, en outre, l'enquête nationale de conjoncture auprès des ménages réalisée par l'INSEE (indice de confiance des consommateurs) comprend une série de questions portant sur l'impact de la récession — ce qui donne un baromètre de la perception citoyenne de la situation économique nationale.

Une démarche plus innovante encore réside dans la création d'un panel de 1 000 acteurs de terrain en contact direct avec les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale, dont le Crédoc (Centre de Recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de Vie) a été chargé pour l'ONPES (Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale). Les entretiens téléphoniques avec ces acteurs de terrain visent à faire le point sur la situation en termes de pauvreté et d'exclusion sociale; sur les phénomènes et développements particulièrement marquants; et sur le comportement des personnes en situation de pauvreté vis-à-vis des organisations qui cherchent à les aider. La première enquête a révélé une accentuation des difficultés de vie et, par conséquent, une hausse de la demande de services et un sentiment accru de désespérance se traduisant à la fois par un moindre recours aux services et par une plus grande agressivité vis-à-vis des prestataires de ceux-ci (HCSACP, 2009).

Enfin, plusieurs études complémentaires ont été réalisées sur des thèmes plus spécifiques, y compris une enquête sur le glanage alimentaire et une enquête sur la santé mentale des personnes sans domicile fixe (CERPHI, 2009).

Une autre évolution intéressante observée depuis l'introduction du tableau de bord est la volonté de faire participer des échelons administratifs moins élevés



à la fixation des objectifs et au suivi de la pauvreté et de l'exclusion sociale. En France, la responsabilité de la prestation des services et de l'exécution des programmes de lutte contre la pauvreté incombe aux départements et aux 36 700 communes. Bien que 60% de ces dernières comptent moins de 500 habitants, elles ont l'obligation légale de créer, seules ou ensemble, des centres d'action sociale (CCAS; CIAS) chargés de gérer toute une série de structures sociales et médicosociales sous la direction de bureaux composés de conseillers élus et de représentants d'ONG. Les CCAS et CIAS doivent également procéder à des analyses des besoins sociaux (ABS) couvrant des objectifs, indicateurs et plans d'action locaux. Certaines expérimentations ont été faites en vue de l'élaboration de nouveaux indicateurs au niveau local, basés dans certains cas sur des indicateurs non monétaires et subjectifs, de même qu'en vue du recours systématique à des « observateurs », des spécialistes et des prestataires de services bien placés pour déceler des signes de pauvreté croissante ou l'apparition de nouvelles formes de désavantage — l'idée étant d'intégrer à terme ces données locales dans le processus d'élaboration des politiques nationales.

18

De même, un groupe de travail a été mis en place pour développer des indicateurs au niveau des départements. Le processus étant à peine entamé, 70 indicateurs communs ont été convenus à ce jour avec l'intention d'y associer ultérieurement des objectifs. La priorité a été donnée à des indicateurs qui, tout en ayant fait leur preuves au plan international (Laeken) et au plan national, manquent de fiabilité et de sensibilité au niveau des départements, même lorsque les données voulues sont disponibles, et qui n'ont pas toujours bénéficié du soutien politique nécessaire à leur mise en œuvre au plan local. Une expérimentation pratique de ces indicateurs doit être réalisée dans six à dix départements avant que le système ait des chances d'être appliqué sur l'ensemble du territoire national.

En résumé, tout en étant largement influencé par les indicateurs de Laeken, le tableau de bord comporte plusieurs innovations: diverses mesures entrant dans sa composition; les initiatives visant à élaborer des indicateurs correspondant à différentes géographies politiques et administratives; et les dispositions adoptées pour obtenir des informations actualisées sur la situation courante. L'instauration d'une série d'objectifs chiffrés de réduction de la pauvreté, soumis au contrôle public, place également la France au premier rang des États membres affichant une réelle volonté politique de lutter contre ce phénomène.



Partie C: Le contexte européen

Si le tableau de bord est une démarche exclusivement française et spécifiquement liée à des initiatives nationales, la France n'est pas pour autant le premier pays d'Europe à s'être fixé des objectifs en matière de lutte contre la pauvreté: la Grèce, l'Irlande, la Lituanie et l'Espagne l'ont précédée sur cette voie, et d'autres États membres, parmi lesquels le Royaume-Uni dès 1999, ont défini des objectifs pour des groupes cibles particuliers tels que les enfants. De plus, comme nous l'avons déjà indiqué, les indicateurs utilisés dans le tableau de bord sont fortement influencés par les indicateurs de Laeken qui, mis au point par le sous-groupe « Indicateurs » du Comité de protection sociale de l'Union européenne, doivent être utilisés par les États membres dans leurs plans d'action nationaux en faveur de l'inclusion sociale — même si les priorités qui leur sont associées varient considérablement (voir également Walker, 2009). Plusieurs autres États membres ont adopté ou modifié les indicateurs de Laeken en allant plus loin que leur simple utilisation dans la préparation des plans d'action nationaux au titre de la méthode ouverte de coordination et du discours de politique transnationale qui lui est associé: ils les ont totalement intégrés à leur débat politique interne et à l'élaboration de leurs politiques nationales. Les États membres participant à l'examen par les pairs illustrent le large éventail de ces réactions, et l'analyse succincte de leurs expériences respectives jette utilement les bases d'une réflexion sur les enseignements à tirer de l'initiative française.

Irlande

L'Irlande a été le premier pays d'Europe à se fixer des objectifs explicites en matière de réduction de la pauvreté. Elle a annoncé dès 1997 son intention de ramener à un niveau de 5 à 10% à l'horizon 2007 le taux de sa population en situation de « pauvreté persistante » alors que celui-ci se situait, selon le groupe démographique considéré, de 9 à 15% en 1994 (Colin, 2007). Bien que l'Irlande n'ait utilisé qu'un seul indicateur, la mesure de la « pauvreté persistante » était en réalité bidimensionnelle puisqu'elle comptabilisait uniquement comme pauvres les personnes caractérisées à la fois par un revenu inférieur à 60% du revenu médian des ménages et par la privation de deux¹ items ou davantage sur la liste des huit (ultérieurement augmentés à onze) jugés indispensables à un « niveau de vie élémentaire ». Le gouvernement irlandais a subséquemment revu l'objec-

¹ Le chiffre avait été initialement fixé à un item sur huit



tif, notamment parce que l'introduction et l'adoption de l'enquête EU-SILC en tant que source de données pour le suivi des progrès accomplis engendraient une discontinuité ascendante des données de ce suivi (OSI, 2009). Le nouvel objectif est plus ambitieux puisqu'il vise à réduire la proportion de personnes en situation de pauvreté persistante jusqu'à 2 à 4% à l'horizon 2012, et à éradiquer totalement ce type de pauvreté d'ici à 2016. Sans avoir le fondement juridique qui sous-tend le tableau de bord français, le Bureau pour l'inclusion sociale institué en 2003 au sein du Département des affaires sociales et familiales a pour mission de superviser l'agenda en matière d'inclusion sociale et la réalisation de l'objectif de lutte contre la pauvreté. Ce dernier s'est toujours articulé autour de cibles clés à atteindre dans le cadre de programmes: ainsi par exemple, la cible à atteindre au moment de la mise à jour du PAN-inclusion en 2002 était de parvenir en 2007 à une prestation sociale minimale de 150 € par semaine (valeur 2002) (Morrin, 2009).

Lituanie

20

La Lituanie a adopté des objectifs chiffrés en matière de lutte contre la pauvreté lorsqu'elle a publié sa stratégie nationale de réduction de la pauvreté en 2000, laquelle avait notamment pour but d'éradiquer totalement à l'horizon 2003 la « profonde pauvreté absolue » (revenu inférieur au revenu financé par l'État) qui touchait à l'époque 1% environ de la population. Un second objectif consistait à réduire de 16 à 13% le taux de pauvreté relative (60% du revenu disponible équivalent) à l'horizon 2005, et à 20% le taux de pauvreté au sein des groupes les plus vulnérables, à savoir les familles monoparentales, les familles ayant trois enfants ou davantage, les personnes au chômage et les agriculteurs). Une troisième série d'objectifs portaient sur l'accès aux services: toute personne ayant besoin de nourriture, de logement ou de vêtements doit pouvoir bénéficier de ressources minimales; toute personne doit pouvoir accéder à des soins de santé d'urgence; et tous les enfants doivent avoir l'occasion jusqu'à l'âge de 16 ans de suivre un enseignement. Le Président de Lituanie a chargé une commission de la mise en œuvre de la Stratégie nationale de réduction de la pauvreté, mais les documents présentés lors de l'examen par les pairs ne permettent cependant pas d'établir clairement si — et de quelle manière — ces objectifs sont encore activement poursuivis. Il apparaît en effet que ces objectifs pourraient bien avoir été abandonnés et que les indicateurs ont enregistré une hausse, et non une baisse, des taux de pauvreté (Lazutka, 2009).



Belgique

Stimulé par l'exemple du tableau de bord français, le gouvernement belge a inauguré début 2009 un Baromètre fédéral de la pauvreté (Dam, 2009) qui couvre une série de thèmes similaires (revenu et endettement; santé; travail; éducation; logement; et participation) tout en ajoutant certaines mesures directes de l'efficacité des politiques publiques. C'est ainsi qu'il inclut, par exemple, une aide sociale et des taux minima de prestations sociales exprimés en pourcentage du seuil de « risque de pauvreté », de même que des mesures de la participation à des activités sportives et culturelles, et des mesures subjectives en matière de santé. Comme le tableau de bord français, le baromètre belge relève de la responsabilité d'un Secrétaire d'État et a été élaboré en concertation avec un large éventail de parties prenantes. Étant donné toutefois que ces parties prenantes étaient membres du groupe de travail chargé de l'élaboration du projet initial de baromètre, elles en ont, de toute évidence, influencé plus directement la forme que leurs homologues français. À l'inverse du tableau de bord, le baromètre n'est pas explicitement intégré dans une stratégie particulière (inclusion active, par exemple). Il ne comporte pas non plus d'objectifs spécifiques de réduction de la pauvreté, en raison sans doute de l'incertitude qui entoure le rapport entre le large éventail d'actions formant le programme gouvernemental de lutte contre la pauvreté et des indices spécifiques.

Bulgarie

Le tableau de bord français relève du souhait en ce qui concerne la Bulgarie (Draganov et Iliev, 2009). Des institutions sont en place pour concrétiser le plan d'action national en faveur de l'inclusion sociale, y compris une unité spécialisée au sein du ministère du Travail et de la politique sociale et une volonté affirmée d'impliquer la société civile et les partenaires sociaux; mais force est de constater que les indicateurs de pauvreté sont rarement utilisés pour justifier, formuler ou évaluer les politiques adoptées. L'élaboration d'un système d'indicateurs vient à peine d'être entamée, et la Bulgarie n'a aucune tradition en matière d'analyse de l'impact social. Très peu d'études spécialisées sont entreprises; la confiance dans les mesures en place est limitée; et rares sont les enquêtes indépendantes sur le thème de la pauvreté.



Roumanie

La Roumanie reconnaît, elle aussi, l'évidente utilité du tableau de bord français à l'heure où elle entreprend la création d'un Observatoire social chargé de développer une série d'indicateurs pour l'identification et l'analyse des tendances en matière de pauvreté et d'exclusion sociale, et étayer l'élaboration du plan national d'action en faveur de l'inclusion sociale (Capătă et Poede, 2009). Le gouvernement s'est engagé depuis 2005 à faire disparaître l'exclusion sociale et à instaurer une hiérarchie d'indicateurs primaires, secondaires et tertiaires. Les deux principales mesures actuellement utilisées sont la mesure relative du « risque de pauvreté » (Laeken) et une mesure absolue développée en 2002 avec l'aide de la Banque mondiale, qui se base sur un panier de la ménagère représentant 2 550 calories/jours plus une allocation couvrant d'autres dépenses. Au cours de la période de forte croissance économique que le pays a connue à partir de 2000, le taux de pauvreté absolue est passé de 36% à 10% en 2007, tandis que le taux de pauvreté relative (60% du revenu médian équivalent) restait constant à 18% environ. Les efforts particulièrement dynamiques du gouvernement français en vue du développement de variantes à usage local des indicateurs inclus dans le tableau de bord semblent présenter, eux aussi, de l'intérêt pour la Roumanie qui s'est dotée à la fois d'une commission nationale pour l'inclusion sociale qui fixe les grandes priorités à l'échelle du pays, et d'une commission au niveau des comités qui intervient à titre consultatif dans l'adaptation régionale de ces priorités.

Portugal

Le Portugal dispose apparemment de systèmes de collecte de données et d'études de micro-simulation plus développés que la Roumanie et la Bulgarie pour suivre les politiques publiques et en évaluer l'impact. Ce pays a élaboré en effet, il y a plusieurs années déjà, un ensemble de mesures destinées à refléter la nature multidimensionnelle de la pauvreté et à compléter les indicateurs essentiellement monétaires utilisés à l'époque (Rodrigues et Guerra, 2009). Comme la France, le Portugal s'est engagé à promouvoir une inclusion active et a lancé, en 1997, le programme RSI (*Rendimento Social de Inserção* — Revenu social d'insertion) qui établit un lien entre le revenu perçu et la prestation de services, y compris les soins de santé, l'éducation et la participation au marché du travail. Le Portugal ne s'est cependant pas doté d'un système analogue au tableau de bord français, et n'a pris, de manière générale, aucun engagement quant à l'utilisation d'objectifs quantifiés. Le Portugal pourrait effectivement attendre de l'Europe



et de la Commission qu'elles proposent l'instauration de ce type d'objectifs en tant que moyen d'assurer le suivi des PAN-inclusion et de favoriser des avancées dans la lutte contre la pauvreté. Ce processus pourrait également donner lieu à un perfectionnement supplémentaire des indicateurs utilisés, étant donné que les mesures monétaires comportent le risque de ne pas refléter de manière adéquate l'importance que revêt la fourniture de services pour remédier à l'exclusion sociale.

Pays-Bas

L'approche adoptée de longue date par les Pays-Bas consiste également à conférer à la pauvreté une définition allant au-delà du simple manque d'argent pour englober l'incapacité de participer à la vie de la société et l'absence relative de perspectives d'avenir (MSAE, 2009). Reflétant cette vision, la politique néerlandaise fait appel à un large éventail d'indicateurs d'inclusion. Ainsi par exemple, les actions de lutte contre la pauvreté infantile sont-elles mesurées en termes de participation des enfants à toute une série d'activités sociales, culturelles et religieuses, ainsi qu'en termes de revenus du ménage. La politique des Pays-Bas est soumise à un examen parlementaire et indépendant avec établissement de rapports annuels concernant les progrès réalisés par rapport à une sélection d'indicateurs. Les municipalités sont tenues, elles aussi, de préparer une fiche (*kernkaart*) qui centralise et fait le bilan annuel des prestations au plan local. Il est rare néanmoins que des objectifs chiffrés soient fixés, bien que la Cour des comptes (*algemene rekenkamer*) ait récemment demandé que les progrès nationaux dans la réalisation de la Stratégie de Lisbonne soient suivis en référence à un nombre limité d'objectifs spécifiques et mesurables.

Malte

Malte a déjà intégré des objectifs quantifiés dans la programmation de ses actions, et plus particulièrement dans la stratégie de son PAN-inclusion qui prévoit, pour la période 2008–2010, le maintien du risque de pauvreté à un taux constant de 14,2% et sa réduction ensuite, et l'abaissement du risque de pauvreté infantile à un taux inférieur à 19% (Abela et Vella, 2009). On observe des recoupements importants entre les objectifs thématiques du tableau de bord français et les priorités stratégiques maltaises, et les deux pays insistent sur la nature multidimensionnelle de la pauvreté et sur l'importance de politiques d'inclusion active



pour y remédier. À l'inverse de la France, toutefois, Malte n'a pas opté pour la fixation d'objectifs ambitieux de lutte contre la pauvreté (contrairement à ce qu'il a fait pour le taux de participation à la formation continue et le taux d'emploi des femmes). Il a d'ailleurs considéré jusqu'ici les indicateurs comme des dispositifs de suivi et d'évaluation des politiques, plutôt que comme des « fins en soi ».

Luxembourg

Le Luxembourg reconnaît l'importance de la lutte contre la pauvreté et s'est engagé à agir dans ce sens (Berger, 2009). Il a plus spécialement concentré son action sur la pauvreté infantile au travers de toute une série de nouvelles réformes parmi lesquelles l'introduction d'une allocation familiale universelle (« boni pour l'enfant ») et le doublement du montant de l'allocation de vie chère. Le pays manque cependant de traditions en matière d'évaluation de l'impact et d'objectifs chiffrés, ces derniers n'étant généralement pas considérés comme nécessaires à impulser le processus au niveau des politiques. Le Luxembourg utilise plutôt les indicateurs de Laeken pour suivre les avancées réalisées et, considérant que les indicateurs sont des mesures imparfaites de l'impact des politiques sur la réduction de la pauvreté, il fait également appel à des modèles de micro-simulation.

Cet aperçu sélectif de l'expérience internationale conduit à penser que la France n'est pas le seul pays à avoir opté pour une approche multidimensionnelle de la pauvreté, pour une vaste concertation sur les mesures de la pauvreté, et pour la fixation d'objectifs quantifiés de réduction de celle-ci. Elle est cependant, parmi les neuf pays soumis à l'examen, le seul à avoir conféré un fondement législatif à son tableau de bord, et à prévoir une action concertée au niveau de l'ensemble du gouvernement pour atteindre des objectifs particulièrement ambitieux. Il apparaît tout aussi clairement que plusieurs gouvernements vont suivre de près l'expérience française et que la Belgique s'est déjà inspirée du tableau de bord pour élaborer son propre baromètre de la pauvreté, même si le gouvernement belge n'a pas fondé sa stratégie sur des objectifs chiffrés de réduction du phénomène.



Partie D: Questions liées au transfert du tableau de bord

Le tableau de bord français est un élément clé d'une audacieuse stratégie politique visant à étayer la lutte contre la pauvreté. Il s'agit également d'un outil sophistiqué destiné à suivre les résultats des politiques adoptées et à mieux comprendre les évolutions de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Il n'est donc guère surprenant qu'il comporte des enseignements utiles pour les États membres, tant en ce qui concerne la stratégie politique qu'en ce qui concerne la mesure de la pauvreté — ces deux volets étant successivement abordés ci-après.

Stratégie politique et mise en œuvre des politiques

Par son audace même, le projet français incite inévitablement à s'interroger sur la logique politique qui sous-tend l'exercice, et cette faisabilité sera le premier point abordé. D'autres aspects importants liés à la mise en œuvre doivent cependant être envisagés dans une perspective de « copie » de l'initiative: on songe notamment ici aux critères de fixation des objectifs; aux moyens d'impliquer la société civile et les personnes ayant une expérience directe de la pauvreté; à la collaboration interministérielle; et au potentiel d'intégration verticale.

25

Faisabilité

Le projet politique de la France en matière de réduction de la pauvreté, concrétisé par le tableau de bord, est particulièrement audacieux parce que cette problématique n'a pas figuré ces derniers temps parmi les grandes préoccupations des électeurs français et parce que, tout en ayant connu une hausse durant les vingt dernières années, le taux de pauvreté du pays n'est pas exceptionnellement élevé par rapport aux autres pays d'Europe (OECD, 2009). La stratégie est également audacieuse dans la mesure où le tableau de bord est consacré par la loi, où il contient des objectifs chiffrés explicites de réduction de la pauvreté, et où il comporte un calendrier rigoureux. L'engagement de publier chaque année un rapport sur les progrès réalisés, qui constitue une forme particulièrement ouverte de responsabilisation, invite également le corps politique à se pencher attentivement sur l'efficacité de la stratégie adoptée pour réduire la pauvreté.

Le gouvernement français a reconnu les risques politiques associés à cette stratégie, mais le président Sarkozy n'en a pas moins affirmé sa volonté d'utiliser la



pression de la publicité pour transformer un enjeu social en enjeu politique, et pour susciter un élan public et politique irrésistible garantissant la réalisation des objectifs fixés. Des éléments attestent que cette stratégie peut réussir à promouvoir et à conserver la réduction de la pauvreté en tant que but politique. La stratégie irlandaise de lutte contre la pauvreté est en place depuis plus de douze ans et, au Royaume-Uni, le parti conservateur s'est engagé, en cas de victoire électorale, à poursuivre les objectifs instaurés par le gouvernement travailliste actuellement au pouvoir (CP, 2008). Même au Canada, où le gouvernement a fixé en 1989 un objectif — hélas voué à l'échec — d'éradication de la pauvreté à l'horizon de l'an 2000, les provinces ont repris à leur compte les objectifs de la lutte contre la pauvreté (CSP, 2009).

La question se pose évidemment de savoir à quel point la fixation d'objectifs est nécessaire à la réussite d'une stratégie de lutte contre la pauvreté et s'il convient, par conséquent, d'en adopter. Dans la logique stratégique, les politiciens doivent être forcés d'aborder la problématique de la pauvreté et, dès lors, y être poussés par l'opinion publique. Le modèle choisi consiste donc à mettre en évidence l'importance d'une opinion publique mobilisée par les objectifs fixés, ou à faire jouer la pression des groupes représentant des personnes ayant une expérience directe de la pauvreté, plutôt que le leadership et l'engagement de l'élite politique. Une logique de gestion complémentaire consiste à utiliser les objectifs pour dynamiser la bureaucratie par le biais d'une responsabilité clairement établie, d'un processus d'audit et d'une concurrence inter-agences. Le bien-fondé de cette logique — contestée par certains participants à l'examen par les pairs — sera confirmé, ou non, avec le temps. L'incapacité générale de réaliser des avancées massives dans la lutte contre la pauvreté ne peut en tout cas être attribuée à l'existence d'objectifs: elle témoigne plutôt de la nécessité impérieuse d'une nouvelle approche du problème.

Nécessité conjointe de réussite et de critique

Un certain nombre d'éléments doivent être en place pour étayer la poursuite d'un programme de lutte contre la pauvreté. Ainsi des succès mesurables s'avèrent-ils importants pour maintenir la crédibilité et l'intérêt: tel a été le cas aussi bien en Irlande qu'au Royaume-Uni, à l'inverse de ce que l'on a observé en Lituanie ou, à plus grande échelle, au niveau fédéral canadien (Jones, 2009; Walker 2009). De même, comme le montre l'expérience britannique, le coût politique d'une non-réalisation des objectifs n'est pas nécessairement excessif. Le fait d'associer les



parties prenantes à la conception des mesures et de parvenir à une vision commune de l'ampleur et de la nature du défi que constitue la réduction de la pauvreté — comme l'a fait le gouvernement français — peut contribuer à atténuer les critiques si les progrès ne sont pas aussi importants que prévu. Il est probable en effet qu'une perception partagée de la nature et de l'ampleur du problème permet aux politiciens et aux décideurs de prendre certains risques pour promouvoir des innovations et des avancées stratégiques. Il s'avère difficile de déterminer si le fait d'associer directement la société civile à la fixation des objectifs peut, ou non, limiter le coût politique de leur non-réalisation, mais cette hypothèse ne peut être écartée. La logique stratégique en matière de cibles à atteindre et de responsabilisation publique exige cependant une part de critique pour maintenir la pression sur les gouvernements et leur faire réaliser les résultats annoncés; la consultation est indispensable, mais il serait probablement contre-productif de la pousser jusqu'à l'inclusion de la société civile au cœur même de la politique: un subtil équilibre entre engagement et indépendance s'impose à cet égard.

Fixation d'objectifs

L'idée selon laquelle un certain succès, aussi modeste soit-il, est indispensable à maintenir l'intérêt et l'engagement à l'égard des objectifs stratégiques a nécessairement des implications au niveau de la fixation de ceux-ci: il faut qu'ils requièrent un effort maximum de la part des organisations, mais qu'ils restent réalistes; et il faut, idéalement, qu'ils soient simples, compréhensibles et aussi peu nombreux que possible compte tenu des cibles à atteindre et de la logique de mise en œuvre à suivre.

Il n'est guère facile pour autant de déterminer ce qui est réaliste, et les décisions en la matière doivent se fonder sur une bonne compréhension des évolutions antérieures et de l'efficacité des stratégies déjà appliquées, ainsi que sur la logique de mise en œuvre et l'efficacité probable des nouvelles politiques envisagées. On ne sait pas exactement de quelle manière le gouvernement français a fixé le niveau et le calendrier de l'objectif principal de réduction de la pauvreté, ni quelles ressources il est disposé à investir pour en assurer la réalisation. Toutefois, comme le montre le tableau 1, atteindre l'objectif va exiger un changement radical par rapport à la performance enregistrée jusqu'ici. Le doute est permis quant au fait qu'une concentration sur l'activation soit un moteur suffisant, l'évaluation des programmes de ce type ayant généralement montré qu'ils ont un impact positif, mais modeste (Moreira, 2008; Cebulla et al., 2005). De surcroît, l'inclusion



active — qu'elle soit exprimée en tant qu'objectif ou en tant que stratégie — exige davantage qu'une activation du marché du travail: l'accent doit également être mis sur l'engagement, sur l'accès aux services, sur la qualité de prestation des services et sur la démocratisation du contrôle.

Les résultats simulés pour 2007–2009 dans le premier rapport annuel concernant le tableau de bord français n'en sont pas moins prometteurs en ce qui concerne aussi bien la mesure ancrée dans le temps que la mesure relative, et il sera très intéressant d'observer à quel point ces projections seront confirmées lorsque les données réelles deviendront disponibles (voir le tableau 2 ci-dessus et HCSACP, 2009).

Une habilitation plus grande de la société civile

Rien ne prouve réellement que la fixation d'objectifs et le suivi des résultats suffisent à susciter un intérêt massif de la part des électeurs à l'égard de la pauvreté, ou à modifier l'ordre de leurs priorités politiques. Ce sont plutôt les organisations représentatives de la société civile qui assument le rôle d'évaluateurs, de contrôleurs et de critiques — et qui doivent elles-mêmes lutter parfois pour obtenir une couverture médiatique suffisante (McKendrick, et al., 2008). Ce constat n'est, d'une certaine manière, guère surprenant. Les électeurs sous-estiment le plus souvent le risque pour eux d'être un jour confrontés à la pauvreté et attachent davantage d'importance à la qualité des soins de santé et des services d'éducation, et au maintien de l'emploi (CE, 2009). Les questions touchant à la mesure de la pauvreté, à l'interprétation des tendances statistiques et à l'impact des politiques sont, en outre, particulièrement techniques et intrinsèquement complexes, et requièrent donc des compétences spécialisées. Le gouvernement irlandais a encouragé pendant de longues années l'Agence chargée de la lutte contre la pauvreté à effectuer des analyses du phénomène et à promouvoir un débat critique, et, plus récemment, le gouvernement britannique a financé des organisations de la société civile en vue de les aider à acquérir une capacité analytique et à participer au débat sur les objectifs de réduction de la pauvreté.

Un effet secondaire important de la préparation des plans d'action nationaux dans le cadre de la méthode ouverte de coordination a été la capacité accrue de la société civile de nombreux États membres de prendre part au débat sur les politiques publiques. Cette évolution a sans doute facilité la tâche du gouvernement français au niveau de ses consultations à propos du tableau de bord, mais il est fort probable que la transition entre l'élaboration des mesures et le suivi et



l'interprétation des indicateurs va exiger des investissements supplémentaires dans le développement de la capacité analytique de la société civile.

Implication de personnes ayant une expérience directe de la pauvreté

Lorsque le gouvernement français a procédé à sa large concertation en vue de la mise au point du tableau de bord, les voix des personnes ayant une expérience de la pauvreté ont été le plus souvent entendues par l'intermédiaire de groupes de représentation ou de défense d'intérêts. On ne peut donc réellement savoir si le point de vue et les priorités des personnes qui connaissent le mieux la pauvreté — autrement dit, celles qui la vivent directement — sont dûment reflétés dans le tableau de bord, voire dans ses variantes régionales et locales actuellement développées et expérimentées.

Il se justifierait également très largement, dans un souci d'efficience aussi bien que d'équité, d'associer des personnes ayant une expérience directe de la pauvreté à l'interprétation des résultats de l'exercice de suivi. Lorsqu'une priorité est accordée à la pauvreté infantile, le contact direct avec des enfants présente d'incontestables avantages (D'Addato, 2009). La démarche existe déjà, dans une certaine mesure, au travers des études demandées par le gouvernement français concernant certains groupes particulièrement vulnérables dans le contexte de la crise, mais, il s'est agi le plus souvent d'exercices visant à en savoir davantage sur les personnes en situation de pauvreté, et non à apprendre d'elles. Cette seconde approche requiert généralement de s'assurer que les personnes ayant une expérience directe de la pauvreté sont dotées d'aptitudes à la défense de leur cause: il ne s'agit pas ici de les former à devenir des décideurs, mais plutôt de faire en sorte que les décideurs prévoient systématiquement un espace et des ressources permettant à des profanes d'exprimer leur point de vue, et qu'ils apprennent à les écouter. Il est également important d'entrer en contact direct avec des personnes qui ne réclament ni services ni prestations, voire même avec des personnes qui ne sont pas actuellement en situation de pauvreté (Jones, 2009). Les contacts avec l'un et l'autre de ces groupes peut, d'une part, éclairer les raisons pour lesquelles certaines actions n'atteignent pas leurs cibles, et, d'autre part, aider à comprendre au travers du point de vue de personnes mieux nanties comment mobiliser un soutien en faveur des politiques de lutte contre la pauvreté et comment fonctionnent les processus de stigmatisation et d'exclusion sociale des pauvres.

Collaboration interministérielle

S'il s'est avéré possible, dans certaines circonstances, de maintenir un débat politique en recourant à des objectifs de réduction de la pauvreté, on manque davantage d'éléments attestant de la capacité des gouvernements de maintenir la volonté politique, voire le soutien, nécessaire à les concrétiser. Le gouvernement canadien a connu un échec retentissant par rapport à son objectif d'éradication de la pauvreté à l'horizon 2000 et le gouvernement irlandais, tout en ayant rapidement atteint son premier objectif dans ce domaine, a connu moins de succès par la suite. De même, la Lituanie a peu progressé par rapport à l'objectif fixé et, en Grande-Bretagne, bien que le taux de pauvreté infantile ait chuté de six points de pourcentage au cours des six années qui ont suivi la fixation de l'objectif, il s'est ensuite accru de deux points entre 2004-2005 et 2007-2008 (TPS, 2010). On ne peut affirmer par ailleurs que les résultats acquis en Grande-Bretagne traduisent autre chose que les gains de la croissance économique et une série de mesures amenant les personnes anciennement « tout juste pauvres » au-dessus du seuil de pauvreté. Ce que l'on peut affirmer, en revanche, c'est qu'il faut disposer à la fois, comme dans le cas de l'initiative française, d'un soutien puissant et durable de la part des plus hautes sphères gouvernementales et d'un ardent défenseur qui entraîne, incite (financièrement, le cas échéant) et persuade par tous les moyens les ministères et agences de s'appropriier les objectifs de la lutte contre la pauvreté.

L'un des grands défis de la réalisation des objectifs anti-pauvreté consiste à faire éclater le cloisonnement administratif des politiques et à adopter une approche conceptuelle multidimensionnelle du phénomène. Le discours présidentiel précise que l'objectif de réduction de la pauvreté en France a été « fixé à l'ensemble du gouvernement » et qu'il « engage tous les ministres » — une approche illustrée par le tableau de bord, qui est le fruit du travail d'une commission interministérielle. Le tableau de bord n'en contient pas moins des objectifs spécifiques dont la responsabilité incombe à des ministères particuliers, et qui pourraient être interprétés comme la contribution exigée de certains ministres et de leurs services à l'objectif général de lutte contre la pauvreté. Or cette lutte ne peut réussir en se contentant de cumuler ces efforts ministériels. La politique de lutte contre la pauvreté n'est pas une simple addition: elle exige une *simultanéité* — à savoir la fourniture de services multiples aux mêmes personnes; une *complémentarité* — à savoir combinaisons d'actions différentes pour aborder des aspects et des types différents de pauvreté; et une *substituabilité* — à savoir le recours à des



actions différentes pour atteindre des buts similaires dans des situations différentes. Il faut donc que les ministères œuvrent ensemble à l'élaboration de politiques interministérielles.

En France, c'est au Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté qu'incombe la responsabilité de coordonner l'instauration de cette politique pangouvernementale — et la mission de casser le moule dans lequel les politiques sont traditionnellement élaborées au sein des différents ministères est assurément un enjeu de taille pour un Secrétaire d'État. En Grande-Bretagne, cette responsabilité formelle a été successivement confiée à plusieurs ministres, mais, de l'avis général, c'est l'intérêt personnellement manifesté par Gordon Brown, actuel Premier ministre et ancien chancelier de l'Échiquier, qui a été le catalyseur déterminant. C'est sous son égide, en effet, que les objectifs en matière de pauvreté ont été intégrés dans les Accords de service public (PSA), assortis d'éventuelles sanctions financières, entre le ministère des Finances et chacun des autres ministères. Le PSA relatif à la pauvreté infantile relève conjointement du chancelier de l'Échiquier (ministre des Finances), du Secrétaire d'État en charge de l'enfance, des écoles et des familles, et du Secrétaire d'État chargé du travail et des pensions (HMT, 2007). En France, le tableau de bord lui-même est envisagé comme un mécanisme destiné à mettre les ministres face à leur contribution à la réalisation des objectifs communs, d'une part, et, d'autre part, à les faire réfléchir aux répercussions éventuelles des politiques qu'ils élaborent sur les segments les plus défavorisés de la population. L'avenir dira dans quelle mesure cette approche réussira à maintenir le développement de politiques concertées entre ministères.

Intégration verticale

Comme indiqué plus haut, la particularité extrêmement importante de la stratégie française réside dans sa volonté d'associer les échelons inférieurs de l'administration au ciblage et au suivi de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Car, comme dans beaucoup d'États membres, la responsabilité de la prestation de la plupart des services incombe aux administrations locales. Ailleurs en Europe, cette rupture de continuité verticale a souvent entravé le développement et/ou la mise en œuvre de programmes coordonnés de lutte contre la pauvreté (O'Kelly, 2009).

Le travail entrepris en France pour mettre au point des indicateurs locaux attire l'attention sur la limitation des données, et suscite certaines questions sur le



point de savoir si des indicateurs identiques doivent faire l'objet d'interprétations différentes selon l'échelon géographique; autrement dit, si des mesures différentes s'imposent; et, dans l'affirmative, comment il convient de les élaborer et de les mettre à jour. D'autres questions pesantes se posent également sur le point de savoir qui choisit les indicateurs et s'il doit s'agir ou non d'une décision locale — laquelle présente des avantages en termes d'appropriation et de pertinence — ou d'une décision nationale — susceptible de faciliter le rassemblement des données et leur analyse intégrée, exhaustive et géographiquement nuancée. Il apparaît également qu'une expertise locale doit être mise en place pour collecter, collationner et, surtout, interpréter les indicateurs locaux. L'expérimentation prévue des indicateurs sur le terrain revêt donc une importance toute particulière, non seulement pour la France, mais également pour d'autres États membres cherchant à associer divers échelons de leur administration à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

En conclusion, rien ne permet de garantir le succès, voire même la transférabilité, de la stratégie française à d'autres États membres. Ce n'est pas l'ambition qui manque. L'objectif est double: faire évoluer les priorités du corps politique français vers une volonté réelle de lutter contre la pauvreté, et mettre ensuite en œuvre des politiques publiques capables d'abaisser les taux de pauvreté. Ces objectifs doivent être atteints, de surcroît, dans un climat économique pour le moins défavorable. Ils peuvent réussir à mobiliser l'intérêt et à dynamiser des administrations léthargiques, mais, étant donné que les avancées par rapport aux objectifs doivent être bien visibles, il faut que ceux-ci soient réalistes, et que les politiques adoptées pour les atteindre soient adéquates et efficaces. Rien ne prouve encore que l'activation, même assortie d'un revenu minimum garanti suffisant et d'un meilleur accès aux services, permette d'y arriver — car beaucoup dépendra de l'importance et de la bonne utilisation des ressources mises à disposition. Aucun doute n'existe, en revanche, en ce qui concerne le caractère complexe et les facettes multiples de la pauvreté, laquelle ne peut dès lors être gérée qu'à l'aide de politiques concertées au niveau de l'ensemble du gouvernement. Étant donné en outre que les politiques de lutte contre la pauvreté sont souvent mises en œuvre par les administrations locales, une intégration verticale s'impose en vue d'un échange bidirectionnel d'information et de savoir-faire. Il convient, enfin, d'impliquer la société civile en vue de mobiliser son soutien en faveur des actions de lutte contre la pauvreté et d'écouter les personnes ayant une expérience directe de la pauvreté, afin d'apprendre ce qu'est leur vie — et ce qui pourrait réellement la faire changer.



Contenu du tableau de bord

Beaucoup d'attention a été consacrée à juste titre au contenu du tableau de bord français, car cette analyse permet de déterminer non seulement s'il remplit sa mission en tant qu'instrument de politique publique, mais également dans quelle mesure il offre un modèle susceptible de convenir à d'autres États membres.

Pauvreté ou exclusion sociale?

Le tableau de bord comprend de nombreux indicateurs, mais ne fournit pas de mesure définitive ni exhaustive de la pauvreté ou de l'exclusion sociale; il s'agit davantage, par la force des choses, d'un mécanisme qui fait écho des objectifs et préoccupations politiques de la France d'aujourd'hui.

Bien qu'il ait été spécifiquement conçu pour éviter que l'intérêt des médias se focalise exclusivement sur la pauvreté monétaire, le tableau de bord conserve une large place aux mesures quantitatives de la pauvreté liée au revenu en omettant les aspects qualitatifs de l'expérience de la pauvreté et bien d'autres dimensions du concept plus large d'exclusion sociale. Ainsi par exemple, il n'inclut aucune mesure du sentiment personnel d'échec, du sentiment de ne rien valoir, du sentiment d'aliénation, du sentiment d'impuissance et de l'absence de choix découlant de la pauvreté — autant d'éléments que les personnes ayant une expérience directe de la pauvreté tendent à mettre à l'avant-plan (Castell and Thompson, 2007; Walker et al., 2009). De même, le tableau de bord contient peu d'indicateurs relatifs au capital social ou à l'exclusion politique, culturelle et ethnique associée à la pauvreté. Des mesures portant sur la victimisation, l'exploitation, les inégalités et la discrimination fondées sur le genre, la sécurité, la toxicomanie et la criminalité, ainsi que sur l'isolement, le sans-abrisme, l'insuffisance et la dégradation des infrastructures, et l'accès à l'énergie, font toutes largement défaut (Jones, 2009).

Mesure unique ou mesure multiple?

Si certaines de ces omissions s'expliquent incontestablement par un manque de données disponibles, et de volonté politique, elles font néanmoins du tableau de bord une mesure partielle, au mieux, et faussée, au pire, de la pauvreté et de l'exclusion sociale — problème encore exacerbé par le fait que, hormis la priorité conférée à la mesure ancrée dans le temps, une importance identique est accordée à chacun des indicateurs. Autrement dit, l'importance accordée à un aspect

particulier de la pauvreté est déterminée par le nombre de mesures incluses. Par ailleurs, même si l'on peut faire valoir l'absence de fondement d'une critique concernant l'absence de pondération, étant donné que le but n'est pas d'établir un indice cumulé unique de pauvreté, l'orientation des débats politiques risque bien d'être largement définie par le type et le nombre de mesures incluses.

Il existe plusieurs raisons de ne pas instaurer de mesure synthétique (ou « composite ») unique de la pauvreté. Sur le plan politique et administratif, il peut en effet s'avérer judicieux de veiller à ce que la responsabilité des divers aspects du problème soit clairement attribuée et contrôlée. Sur le plan technique, il est difficile d'élaborer une mesure synthétique, surtout lorsque, comme dans le cas du tableau de bord, les données proviennent de sources multiples qui concernent nécessairement des individus différents, voire des populations différentes. Les mesures synthétiques peuvent en outre s'avérer difficiles à expliquer et à comprendre. Ces considérations n'ont cependant pas empêché la mise au point d'indices complexes dans d'autres domaines d'action de l'État: on songe notamment ici aux indices de prix, à la mesure du PIB et aux indices de privation territoriale utilisés pour l'attribution des ressources. Ces expériences ont plutôt confirmé les avantages d'une mesure unique, surtout lorsqu'une décomposition peut être opérée entre ses éléments constitutifs: clarté; absence de litiges quant à la « mesure la plus adéquate »; et absence de redondance onéreuse causée par un nombre excessif de mesures. Le tableau de bord pourrait en outre perpétuer la confusion entre les multiples dimensions de la pauvreté et son caractère multidimensionnel — le premier concept désignant le fait que la pauvreté monétaire et la privation matérielle (par exemple) peuvent avoir un lien, mais ne sont pas identiques, et le second reconnaissant que les personnes en situation de pauvreté souffrent simultanément de diverses formes de privation qui, considérées ensemble, définissent le type de pauvreté qu'elles vivent et le type d'aide qui leur serait le plus utile.

34

Pauvreté absolue ou pauvreté relative?

La mesure principale de la pauvreté, basée sur le revenu, est ancrée dans le temps, et donne ainsi la prééminence à une mesure simplement considérée comme contextuelle dans les indicateurs de Laeken. Il est, de manière générale, plus facile de progresser vers la réalisation d'un objectif de lutte contre la pauvreté lorsque cette avancée est exprimée en termes de mesure « ancrée dans le temps » plutôt qu'à l'aide d'une mesure relative — une diminution des chiffres



de pauvreté pouvant simplement découler de la croissance économique au lieu d'exiger une redistribution des revenus. La réponse stratégique rationnelle à une mesure « ancrée dans le temps » consiste en effet à donner la priorité à la croissance économique plutôt qu'à la redistribution. On peut par ailleurs avancer comme argument à tout le moins défendable qu'une mesure « ancrée dans le temps » constitue le bon choix parce que la France a fait de l'activation l'axe prioritaire de sa lutte contre la pauvreté et que cette option exige, pour réussir, une économie porteuse et un marché du travail dynamique. Les mesures relatives définissent, en revanche, une cible mobile et comportent le risque d'engendrer des résultats apparemment inéquitables, notamment lorsque la croissance économique se traduit par l'accentuation des inégalités et, dès lors, par une hausse du taux de pauvreté en dépit de l'augmentation du pouvoir d'achat de ceux qui sont comptabilisés comme pauvres.

Les mesures « ancrées dans le temps » supposent que les personnes en situation de pauvreté ne devraient pas bénéficier d'une hausse générale du niveau de vie, ni être aidées à participer pleinement à la vie de la société. Les personnes définies comme pauvres sur la base d'une mesure « ancrée dans le temps » sont exposées au risque d'une exclusion croissante des activités sociales courantes au fur et à mesure que les valeurs sociales évoluent et que les technologies progressent; ainsi par exemple, elles ne pourront prendre part à des évolutions telles que la plus grande fréquence de repas pris à l'extérieur ou la vision de films en trois dimensions, parce qu'il n'est absolument pas tenu compte de ces dépenses nouvelles dans le calcul du seuil de pauvreté. Cette mesure considère en outre implicitement que la situation durant l'année dans laquelle le taux de pauvreté est ancré était, dans un sens intemporel, idéale et que le seuil de pauvreté pour l'année en question convient systématiquement. On pourrait faire valoir que l'année d'ancrage peut toujours être actualisée: toutefois, alors que l'actualisation d'une mesure relative est automatique, le processus requiert une volonté politique dans le cas d'une mesure absolue. Les États-Unis sont l'illustration par excellence du problème posé par la renégociation d'une mesure ancrée dans le temps, surtout lorsque les actions stratégiques et les niveaux de prestations sont définis par rapport au seuil de pauvreté.

Pauvreté ou inégalité?

À l'inverse des indicateurs de Laeken, qui incluent le coefficient de Gini et le ratio des quintiles de revenus S80/S20 en tant que mesures de l'inégalité, le tableau de



bord français inclut explicitement des mesures de pauvreté relative en tant qu'indices d'inégalité. Ces mesures de pauvreté relative, basées sur un revenu disponible équivalent exprimé en pourcentage de la médiane nationale, reflètent les inégalités de revenu, et une comparaison entre le nombre de personnes dont les revenus se situent respectivement entre les 40, 50 et 60% de la médiane donne un aperçu de la dispersion des revenus en bas de la distribution. Ces mesures n'illustrent cependant de manière fiable l'évolution à la partie supérieure de cette distribution, laquelle exerce pourtant une influence majeure sur la fixation des aspirations sociales et la détermination du degré de cohésion sociale. Un problème pourrait se poser ici puisque, comme indiqué plus haut, des mesures de pauvreté relative ont été incluses dans le tableau de bord afin de veiller explicitement à ce que la réduction de la pauvreté ne s'accompagne pas d'une accentuation des inégalités ou d'une diminution de la cohésion sociale. Le tableau de bord permettra d'établir si le recul de la pauvreté a été acquis au détriment d'autres ménages à bas revenus, mais il ne permettra pas de déterminer si des ménages plus nantis ont contribué à la réalisation de l'objectif politique de réduction de la pauvreté.

Ciblage ou distorsion?

Le choix des indicateurs inclus dans le tableau de bord est l'aboutissement de la définition des priorités et des vastes consultations du gouvernement, étant entendu que ce contenu n'est pas encore finalisé. Dans sa composition actuelle, toutefois, le tableau de bord donne la priorité à la pauvreté monétaire par rapport à l'exclusion sociale, aux mesures absolues par rapport aux mesures relatives, à la privation par rapport à l'inégalité, et à l'efficacité économique par rapport à la cohésion sociale — autant d'options qui pourraient limiter sa transférabilité directe à des États membres ayant inscrit leurs politiques publiques dans un autre agenda.

Le tableau de bord a par ailleurs été élaboré en prenant pour fondement des indicateurs quantifiés et en minimisant dès lors les aspects de la pauvreté et de l'exclusion sociale plus difficilement quantifiables. Cette approche augmente non seulement le risque que ces aspects soient négligés, mais également le risque de passer à côté de certains apports positifs cumulatifs résultant d'une action axée sur des volets particuliers de la pauvreté: on pourrait citer ici à titre d'exemple la diminution du stress par suite de l'augmentation du revenu. De même, certains



effets négatifs — tels que la honte et l’humiliation souvent associées à des prestations très ciblées et liées au revenu — risquent de passer inaperçus.

Ces dangers potentiels peuvent être exacerbés par la fixation de cibles à atteindre, lesquelles tendent à focaliser les énergies bureaucratiques vers des objectifs mesurables. Cette approche risque également, de manière non délibérée, de favoriser la concentration sur des objectifs plus faciles à réaliser et de renforcer ainsi, peut-être, la prépondérance de la mesure « ancrée dans le temps » par rapport aux mesures relatives. Les objectifs comportent en outre le risque d’un écrémage, autrement dit d’une aide destinée à faire franchir le seuil de pauvreté aux personnes qui en sont les plus proches, sans accorder d’assistance comparable à celles qui vivent dans le dénuement extrême. Les objectifs présentent le risque supplémentaire d’inciter les décideurs à se focaliser sur des résultats à court, plutôt qu’à long terme. Ainsi par exemple, la priorité aux taux de pauvreté basés sur le dénombrement d’effectifs plutôt qu’à des mesures de l’intensité du phénomène (mesures basées sur l’écart de pauvreté) risque de favoriser un écrémage conduisant à négliger les personnes les plus difficiles à aider. Ces dernières sont pourtant susceptibles de connaître, sur l’ensemble de leur durée de vie, une situation de pauvreté plus longue, et de contribuer ainsi de manière disproportionnée aux taux élevés de pauvreté à long terme et aux niveaux élevés de persistance et d’intensité du phénomène.

Le sous-groupe « Indicateurs » du Comité européen de protection sociale insiste sur la nécessité de disposer d’indices qui soient sensibles aux interventions politiques, mais qui ne puissent être sujets aux manipulations. Il en va de même des objectifs. Il est important en outre qu’en agissant en réponse aux objectifs fixés, les décideurs ne perdent pas de vue la finalité plus large des politiques — autrement dit, il leur faut trouver le juste équilibre entre concentration et vision d’ensemble.

Suivi en temps réel ou rétrospectif?

Le tableau de bord a été conçu comme un instrument de suivi à utiliser dans le cadre de la mise en œuvre d’une stratégie d’inclusion active. Son but est d’établir si le gouvernement français est, ou non, en bonne voie de réaliser son objectif de réduction de pauvreté et, ultérieurement, de déterminer si cet objectif a bien été atteint. De nombreux éléments du tableau de bord découlent toutefois d’informations essentiellement historiques, compte tenu du temps nécessaire à collecter, à collationner et à interpréter les statistiques. Ce problème empoisonne



l'élaboration de politiques dans toute l'Union européenne, et les six stratégies élaborées par le gouvernement français, évoquées plus haut, en vue de produire des informations davantage actualisées méritent, par conséquent, une attention toute particulière. On peut y relever au titre d'éléments innovateurs le panel de 1 000 acteurs de terrain en contact direct avec des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale; l'enquête-baromètre de la perception de la situation financière personnelle; et le recours à une micro-simulation pour modéliser les résultats actuels plutôt que les résultats futurs (comme c'est le cas habituellement).

Suivi ou évaluation ?

Le tableau de bord devrait aider les décideurs à suivre les évolutions de la pauvreté, mais il ne permet pas réellement de déterminer dans quelle mesure le changement constaté résulte de la mise en œuvre de la politique d'inclusion active. Il faudrait, pour rendre le tableau de bord plus performant à cet égard, préciser les étapes de la chaîne de causalité auxquelles les politiques d'activation sont censées réduire les diverses dimensions de la pauvreté, et ajouter des indicateurs intermédiaires pour suivre l'accomplissement de ces étapes. Le tableau de bord comprend un certain nombre d'indicateurs intermédiaires axés sur le rôle important conféré à l'emploi en tant que moyen de défense contre la pauvreté: pauvreté des actifs, ménages dont aucun membre n'occupe d'emploi et accès à la formation. Il existe cependant toute une série d'autres indicateurs intermédiaires, omis dans le tableau de bord: le taux de chômage, la durée du chômage, le taux de remplacement des prestations sociales, les barèmes salariaux et la dispersion des salaires, la sécurité d'emploi et la qualité des emplois, la conservation de l'emploi et l'avancement, la discrimination sur le marché du travail et la disponibilité de structures de garde d'enfants. Par ailleurs, à l'inverse de l'Irlande, le tableau de bord français n'inclut pas les objectifs du programme et les indicateurs associés, tels les niveaux de prestations, par exemple.

National ou local ?

Le tableau de bord est constitué d'indices nationaux, mais la volonté affichée d'impliquer tous les échelons de l'administration fait naître la possibilité d'utiliser des indicateurs locaux pour cerner certains problèmes sociaux, pour allouer des ressources locales, pour suivre le résultat des actions menées et, le cas échéant, pour fixer des objectifs stratégiques. Les participants à l'examen par les pairs ont appris que la Lituanie applique un système analogue à la méthode ouverte de



coordination, qui consiste à publier une série d'indicateurs pour l'ensemble des municipalités dans le but d'inciter les politiciens locaux à comparer le résultat de leurs propres actions avec les résultats obtenus dans les municipalités voisines. Aux Pays-Bas également, des données comparées concernant les municipalités sont rendues publiques sur un site Internet et, à Rotterdam, des informations détaillées sont disponibles par quartier: basées sur les inscriptions et sur des chiffres tirés d'enquêtes, elles servent à identifier les besoins et sont prises en compte lors de l'affectation des ressources. L'un des grands défis réside dans le juste équilibre entre l'adaptation des mesures au contexte local et la promotion d'une normalisation et d'une intégration en vue de faciliter l'établissement d'un bilan national cohérent, et de recenser ainsi les disparités régionales et locales à la fois en termes de besoins et en termes de réalisation des politiques publiques.

En résumé, le fait que le tableau de bord reflète aussi fidèlement les priorités politiques françaises réduit très fortement la probabilité de le voir adopté tel quel par d'autres États membres. Si la « mesure ancrée dans le temps » peut apparaître intuitive et rencontrer la faveur de politiciens désireux d'obtenir aisément à des résultats, elle s'écarte manifestement de la perception européenne traditionnelle de la pauvreté pour s'orienter davantage vers le modèle américain (Besharov et Couch, 2009). De même, d'autres États membres pourraient ne pas adhérer à l'option prise par le tableau de bord de faire prévaloir la pauvreté monétaire sur l'exclusion sociale, l'efficacité économique sur la cohésion sociale, et la privation sur l'inégalité. Le tableau de bord n'en inclut pas moins des mesures portant sur les besoins insatisfaits en matière de soins et de santé, sur l'exclusion financière et sur les dépenses pré-engagées, qui ne figurent pas parmi les indicateurs de Laeken. Les efforts majeurs déployés en vue du développement de mesures territorialisées coordonnées et d'indices en temps réel font, en outre, œuvre de pionnier et offrent une source précieuse d'inspiration.

Partie E: Questions liées à l'élaboration des politiques européennes

Le tableau de bord français, qui s'appuie sur les travaux du sous-groupe « Indicateurs » du Comité de protection sociale de l'Union européenne, est l'illustration par excellence des avantages d'une coopération sur les politiques et d'un examen par les pairs au niveau de l'Europe. Ses écarts par rapport aux indicateurs de Laeken sont riches d'enseignements — de même que les travaux menés en France en matière d'indicateurs régionaux et de mesures en temps réel. L'élément le plus marquant reste néanmoins, dans la perspective de l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la décision française d'adopter des objectifs chiffrés en vue de dynamiser son combat contre la pauvreté.

Il ressort clairement de l'examen par les pairs que plusieurs États membres participants ont adapté les indicateurs de Laeken lors de l'élaboration de leurs politiques nationales. Une analyse systématique des écarts par rapport à ces indicateurs européens pourrait s'avérer instructive pour mieux cerner les priorités nationales et affiner le contenu et la portée des indicateurs de Laeken eux-mêmes. Le tableau de bord français abandonne la distinction faite à Laeken entre les indicateurs primaires, secondaires et contextuels pour mettre à l'avant-plan les indices de pauvreté monétaire. Il abandonne par ailleurs les mesures directes de l'inégalité des revenus, mais ajoute certains indices axés sur le recours et l'accès aux services, et omet les mesures du chômage de longue durée et la différence entre taux d'emploi des immigrés et des ressortissants nationaux. Les différences au niveau des éléments inclus, en particulier lorsqu'ils ne portent pas sur une prestation de service spécifique (mesure du sous-emploi ajoutée au tableau de bord, par exemple) témoignent d'un réel enthousiasme politique en faveur de l'inclusion, tandis que les différences au niveau des éléments omis pourraient attester d'une moindre priorité ou préoccupation à l'égard de la mesure, de la validité ou de la fiabilité de l'indicateur visé.

Le fait qu'ils ne soient pas propres à un contexte particulier et qu'ils n'incluent aucune mesure du résultat d'actions spécifiques — éléments indispensables à une comparaison internationale — limite considérablement la valeur des indicateurs de Laeken au niveau des États membres. Ils ne peuvent notamment servir à l'évaluation des politiques ou à l'expérimentation de la logique de mise en œuvre d'actions nationales ou locales. Sans doute conviendrait-il d'encourager les États membres à ajouter des mesures intermédiaires du résultat des actions



menées, afin de renforcer au plan national la valeur des indicateurs de Laeken en tant qu'outil d'évaluation; et de veiller à ce que les chercheurs s'attachent, au plan communautaire, à ajouter des descripteurs des politiques nationales aux données EU-SILC, afin de faciliter l'évaluation comparative de ces politiques.

Deux innovations méthodologiques liées à la stratégie française présentent un intérêt au niveau de l'ensemble de l'UE et une pertinence immédiate pour le développement des indicateurs de Laeken: il s'agit de l'intégration verticale et de l'actualisation des données. Il est essentiel en effet, pour que les données statistiques relatives à la pauvreté et à l'exclusion sociale puissent servir, au-delà du simple suivi des progrès accomplis (sans nier pour autant l'importance de cette démarche), à étayer directement les options stratégiques, qu'elles soient aussi récentes que possible. Les données qui sous-tendent les indicateurs de Laeken remontent souvent à plus de dix-huit mois au moment où elles sont mises à disposition, alors que les indicateurs économiques sont souvent beaucoup plus récents. Conscient de l'accélération des grands changements économiques et sociaux, le gouvernement français a expérimenté, comme indiqué plus haut, de nouvelles sources de données et des indicateurs capables de fournir des informations beaucoup plus rapidement. L'Europe peut encourager une évolution dans ce sens en recensant les bonnes pratiques, en diffusant des enseignements généraux et en promouvant l'innovation technique et technologique.

De même, l'Europe a un rôle à jouer pour favoriser l'intégration verticale des séries statistiques. Les indicateurs de Laeken ont été principalement mis au point en vue d'une analyse au niveau des États membres et ne sont pas nécessairement adaptés et significatifs au niveau régional ou local. Il existe cependant de bonnes raisons, confirmées par les initiatives françaises, d'élaborer des architectures statistiques permettant de reproduire les indices à divers niveaux territoriaux, que ce soit en additionnant les mesures locales pour obtenir des indicateurs nationaux, ou en décomposant les mesures nationales pour dégager les variations régionales. La démarche est particulièrement importante en matière de lutte contre la pauvreté parce que les actions sont souvent menées au niveau infranational; parce que les ressources sont fréquemment allouées à des localités ou destinées à des zones particulières; et parce que l'expérience individuelle de la pauvreté est déterminée par des facteurs locaux. Les défis conceptuels et techniques liés à l'élaboration de séries statistiques géographiques flexibles sont considérables, mais il existe des compétences tout aussi considérables, notamment parmi ceux qui sont en quête de données administratives intégrées et



de systèmes d'informations territorialisés. L'apprentissage mutuel entre États membres revêt donc, lui aussi, un potentiel considérable et la Commission européenne pourrait en faciliter ce processus.

Enfin, l'expérience française alimente les discussions en cours au niveau européen quant à la pertinence de la définition d'objectifs nationaux quantifiés pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. La déclaration présidentielle de Nicolas Sarkozy, citée plus haut, prône la fixation d'objectifs pour accroître l'ambition politique, stimuler l'intérêt public et mobiliser ainsi un soutien en faveur des réformes, instaurer un processus de contrôle et de responsabilisation pour éviter que les décideurs optent pour les voies les plus faciles, impulser une bonne performance administrative et promouvoir l'acceptation de responsabilités. Dans le contexte européen, les objectifs consolident également la logique de responsabilité et l'examen par les pairs inhérents à la MOC, et renforcent l'influence de la société civile au travers d'un contrôle accru du public; les représentants des deux ONG ayant participé à l'examen par les pairs se sont montrés très favorables à la fixation d'objectifs nationaux quantifiés (D'Addato 2009; Jones, 2009; EC 2009a).

42

Un certain nombre d'exigences doivent cependant être remplies pour que les objectifs quantifiés donnent les résultats escomptés. Tout en étant suffisamment ambitieux pour inciter les décideurs à déployer un maximum d'efforts, ils doivent être adéquats et réalistes — étant entendu que leur caractère adéquat et réaliste dépend du contexte. Il est important néanmoins que les cibles à atteindre reflètent fidèlement les objectifs stratégiques et leur ordre de priorité, afin d'éviter toute distorsion et de limiter les possibilités d'écroulement et de manipulation. Ce qui peut être réalisé est déterminé par le volume, la qualité et l'utilisation des ressources disponibles, et fait donc l'objet de négociations et de décisions. Ces dernières doivent se fonder — sans s'y limiter strictement — sur l'expérience acquise, sur la logique politique et sur les institutions locales. Des changements radicaux et de grande envergure restent souvent hors de portée, et certaines politiques publiques ne peuvent parvenir à des résultats précis. La fixation de cibles à atteindre n'en reste pas moins justifiée pour impulser un changement qui augmente les chances de réaliser les objectifs. Cette approche peut requérir une réorientation des politiques, une réorganisation des institutions et des pratiques de travail, et/ou une modification du type et du niveau de financement.

En mars 2010, la Commission européenne a proposé l'adoption d'un objectif de réduction de 25% à l'horizon 2020 de la proportion de personnes exposées au



risqué de pauvreté relative (définie sur la base de seuils nationaux fixés à 60% du revenu médian disponible) (CE, 2010). On s'attend à ce que cet objectif communautaire — l'un des cinq « grands objectifs » — soit transposé en trajectoires et en objectifs nationaux pour refléter la situation actuelle de chaque État membre. Cette approche répond à la nécessité d'une appropriation des objectifs par les décideurs et les électeurs, processus indispensable pour encourager une prise de risque raisonnable et garantir un contrôle permanent. La discussion et l'apprentissage mutuel entre pairs n'en conservent pas un rôle important qui consiste à assurer, sur la base de l'expérience acquise, une corrélation entre le niveau adéquat et réaliste des objectifs fixés et un niveau d'ambition intégrant réellement le coût social et l'ampleur de la souffrance personnelle engendrés par la pauvreté. Il est important également que les paramètres utilisés pour la fixation des objectifs nationaux soient comparables dans toute l'Europe, afin que la performance des différents États membres puisse être valablement comparée en termes de progrès dans la réalisation de leurs objectifs respectifs.



Références

Abela, A. et Vella, G. (2009) *Measuring the impact of active inclusion and other policies to combat poverty and social exclusion (Malta)*, document présenté dans le cadre de l'examen par les pairs « Mesurer l'impact de la politique d'inclusion active et d'autres mesures de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale », Paris, 3 et 4 décembre.

Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E. et Nolan, B., (2002) *Social indicators — the EU and social inclusion*, Oxford, Oxford University Pres.

Berger, F. (2009) *Measuring the impact of active inclusion and other policies to combat poverty and social exclusion: the case of Luxembourg*, document présenté dans le cadre de l'examen par les pairs « Mesurer l'impact de la politique d'inclusion active et d'autres mesures de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale », Paris, 3 et 4 décembre.

Besharov, D. et Couch, K (2009) « European measures of income, poverty, and social exclusion: Recent developments and lessons for U.S. poverty measurement », *Journal of Policy Analysis and Management*, 28(4): 713–715.

Capătă, D. et Poede, G. (2009) *Fighting Poverty and Social Exclusion in Romania*, document présenté dans le cadre de l'examen par les pairs « Mesurer l'impact de la politique d'inclusion active et d'autres mesures de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale », Paris, 3 et 4 décembre.

Castell, S. et Thompson, J. (2007) *Understanding Attitudes to Poverty in the UK: Getting the public's attention*. York: Joseph Rowntree Foundation.

CE (2008) *Conclusions du Conseil sur les principes communs d'inclusion active en faveur d'une lutte contre la pauvreté plus efficace*, Conseil de l'Union européenne, 2916^e réunion du Conseil Emploi, politique sociale, santé et consommateurs, Bruxelles, 17 décembre <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/08/st15/st15984.fr08.pdf>.

CE (2009a) *Compte-rendu de l'examen organisé par la France en 2009* « Mesurer l'impact de la politique d'inclusion active et d'autres mesures de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale », Commission européenne: DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances.

CE (2009b) *Enquête Eurobaromètre sur la pauvreté et l'exclusion sociale 2009*, Luxembourg: Commission européenne, Office des publications de l'Union européenne.

CE (2010) *Europe 2020: Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, Bruxelles: Commission européenne: Communication de la Commission COM (2010) 2020, 3.3.2010.

Cebulla, A., Ashworth, K. Greenberg, D. et Walker, R. (2005) *Welfare to Work: New Labour and the US experience*, Aldershot: Ashgate.

CERPHI, Centre d'étude et de recherche sur la Philanthropie (2009) *Les glaneurs alimentaires*. Rapport préparé pour la DIISES et le Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté. Janvier, Paris.

Colin, C. (2007) *Poverty reduction strategies in the United Kingdom and Ireland*, Ottawa: Library of Parliament PRB 07–28E.



Conservative Party (2008) *Making British poverty history*, Londres.

CSP, Canada Sans Pauvreté (2009) *20th Year since Parliament's Pledge to Eradicate Child Poverty by 2000*, Ottawa, http://www.cwp-csp.ca/Blog/?page_id=140&event_id=9.

D'Addato, A. (2009) *Measuring and monitoring: a child-right perspective*, document présenté dans le cadre de l'examen par les pairs « Mesurer l'impact de la politique d'inclusion active et d'autres mesures de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale », Paris, 3 et 4 décembre.

Dam, Van, R. (2009) *Learning how to use indicators as policy tools*, document présenté dans le cadre de l'examen par les pairs « Mesurer l'impact de la politique d'inclusion active et d'autres mesures de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale », Paris, 3 et 4 décembre.

Draganov, D. et Iliev, I. (2009) *Measuring the impact of active inclusion and other policies to combat poverty and social exclusion, Bulgaria*. Document présenté dans le cadre de l'examen par les pairs « Mesurer l'impact de la politique d'inclusion active et d'autres mesures de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale », Paris, 3 et 4 décembre.

HCSACP, Haut Commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté (2009) *Suivi de l'objectif de baisse d'un tiers de la pauvreté en cinq ans, Paris: Rapport au Parlement*, octobre.

HM Treasury (2007) *PSA Delivery Agreement 9: Halve the number of children in poverty by 2010–11, on the way to eradicating child poverty by 2020*, Londres: HM Treasury.

Jones, S. (2009) *Measuring the impact of active inclusion and other policies to combat poverty and social exclusion*, Contribution du Réseau européen anti-pauvreté (EAPN), document présenté dans le cadre de l'examen par les pairs « Mesurer l'impact de la politique d'inclusion active et d'autres mesures de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale », Paris, 3 et 4 décembre.

Lazutka, R. (2009) *Active inclusion and other policies to combat poverty and social exclusion from Lithuanian perspective*, document présenté dans le cadre de l'examen par les pairs « Mesurer l'impact de la politique d'inclusion active et d'autres mesures de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale », Paris, 3 et 4 décembre.

Marlier, E., Atkinson, A., Cantillon, B., et Nolan, B. (2007) *The EU and social inclusion*, Bristol: Policy Press.

McKendrick, J., Sinclair, S., Irwin, A., O'Donnell, H., Scott, G. et Dobbie L. (2008) *The media, poverty and public opinion in the UK*, York: Joseph Rowntree Foundation.

Moreira, A. (2008) *The Activation Dilemma: Reconciling the Fairness and Effectiveness of Minimum Income Schemes in Europe*, Bristol: Policy Press.

Morrin, P. (2009) *Irish response to the social inclusion peer review discussion paper*, document présenté dans le cadre de l'examen par les pairs « Mesurer l'impact de la politique d'inclusion active et d'autres mesures de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale », Paris, 3 et 4 décembre.

MSAE (ministère néerlandais des Affaires sociales et de l'emploi) (2009) *Poverty and social exclusion, The Netherlands*, document présenté dans le cadre de l'examen par les



pairs « Mesurer l'impact de la politique d'inclusion active et d'autres mesures de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale », Paris, 3 et 4 décembre.

OCDE (2009) *Perspectives de l'emploi 2009 — Quelle est la situation relative de la France?*, Paris: OECD, <http://www.oecd.org/dataoecd/61/51/43707182.pdf>.

Office for Social Inclusion, *National Action Plan for Social Inclusion 2007–2016: Annual Report 2008*, October 2009.

O'Kelly, K. (2007) *The evaluation of mainstreaming social inclusion in Europe*, Dublin: Combat Poverty Agency.

PFUE (2009) Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté, http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1015_table_ronde_pauvrete/Declaration_solidarites_actives_contre_la_pauvrete_FR.pdf.

Reuters (2009) *France's Sarkozy sees unemployment falling in 2010*, <http://www.xe.com/news/2010-01-25%2015:07:00.0/917637.htm?c=1&t=>, Thompson-Reuters, 25 janvier 2010: 20:07.

The Poverty Site (2010) *Children in low-income households*, <http://www.poverty.org.uk/16/index.shtml>.

Walker, R. (2009) *Measuring the impact of active inclusion and other policies to combat poverty and social exclusion*, Document présenté dans le cadre de l'examen par les pairs « Mesurer l'impact de la politique d'inclusion active et d'autres mesures de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale », Paris, 3 et 4 décembre — Document de discussion.

Walker, R., Tomlinson, M. et Williams, G. (2009) « The problem with poverty: Definition, measurement and interpretation », p. 353–376 in G. Walford and E. Tucker (Ed.) *The Sage Handbook of Measurement: How social scientists generate, modify and validate indicators and scales*, Londres: Sage. 2009.





<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>

Mesurer l'Impact de la Politique d'Inclusion Active et d'autres Mesures de Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion Sociale

Pays hôte : **France**

Pays pairs : **Belgique, Bulgarie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Portugal, Roumanie, Pays-Bas**

En 2007, les autorités françaises ont mis en place un tableau de bord pour évaluer les progrès réalisés dans le cadre de l'objectif national de réduction d'un tiers de la pauvreté d'ici 2012.

L'indicateur principal de ce tableau de bord est le taux de risque de pauvreté ancrée dans le temps (2006), mais un certain nombre d'autres indicateurs (18 indicateurs majeurs et 21 complémentaires) ont été définis afin de couvrir tous les aspects de la lutte contre le dénuement et l'exclusion sociale (cela va du revenu, de l'emploi, du logement et de la santé à l'exclusion financière, la pauvreté infantile et l'éducation).

Cette combinaison d'indicateurs – la plupart peuvent être suivis grâce à des sources nationales officielles – est censée offrir un meilleur aperçu non seulement de l'accès aux services de base mais aussi du taux et de l'intensité de la pauvreté et des conditions de vie. Cela devrait également permettre de garantir que la poursuite des objectifs de réduction de la pauvreté n'ait pas d'impact négatif sur la cohésion sociale.

Des partenariats avec des communautés locales ont été mis sur pied afin de garantir que les indicateurs soient également suivis au niveau local.

Bien que le tableau de bord fasse encore l'objet de certains ajustements, il devrait contribuer à l'évaluation des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. 2010 ayant été déclarée Année européenne de lutte contre la pauvreté, cet examen par les pairs offre l'opportunité d'échanger les bonnes pratiques par rapport au suivi des stratégies d'inclusion active.