

dossiers solidarité et santé

n° 2 • avril - juin 2004



**Les indicateurs sociaux dans l'Union européenne :
avancement et perspectives**

sommaire

Les indicateurs sociaux dans l'Union européenne : avancement et perspectives

dossiers solidarité et santé n° 2 • avril - juin 2004

Introduction	5
DOSSIER	
• Construire des indicateurs européens de pensions : une entreprise qui révèle les particularités nationales des systèmes de retraite <i>Laurent CAUSSAT et Michèle LELIÈVRE</i>	7
• Les indicateurs de suivi des pensions : l'annexe statistique présentée par la France dans le rapport de stratégie nationale sur les pensions <i>Hanène BELHAJ</i>	29
• Méthodologie des indicateurs du plan d'action pour l'inclusion sociale <i>Patrick PÉTOUR</i>	53
• Présentation de l'annexe statistique faisant le bilan du plan national d'action pour l'inclusion sociale en France pour la période 2001-2003 <i>Brou ADJÉ et Patrick PÉTOUR</i>	67
• Quelques commentaires sur l'évolution des indicateurs associés au plan national d'action pour l'inclusion sociale pour la période 2001-2003 <i>Katia JULIENNE et Patrick PÉTOUR</i>	145
• Un nouvel indicateur européen : les travailleurs pauvres <i>Michèle LELIÈVRE, Eric MARLIER et Patrick PÉTOUR</i>	155
• Construction d'un indicateur des « sans-abri » : quelle harmonisation au niveau européen ? <i>Cécile BROUSSE</i>	171
• Démarche et propositions pour une harmonisation des enquêtes et indicateurs de santé en Europe : l'approche d'Euro-REVES <i>Jean-Marie ROBINE, Emmanuelle CAMBOIS et Isabelle ROMIEU</i>	185

introduction ■

Les *Dossiers Solidarité Santé* se proposent de faire le point sur les travaux initiés sous l'égide de l'Union européenne, pour mettre en place des indicateurs permettant la comparaison des situations et des politiques sociales des différents États membre. Ce second numéro passe en revue les étapes accomplies dans le domaine des retraites et des indicateurs de cohésion sociale, avant d'évoquer les perspectives à venir dans le domaine des personnes privées de logement et de la santé.

Laurent Caussat et *Michèle Lelièvre* analysent dans un premier article la construction des indicateurs européens de pensions dont la difficulté de mise en œuvre est étroitement liée aux particularités nationales des systèmes de retraite. Ainsi, dans certains pays les régimes publics assurent seulement un revenu de base indépendant des rémunérations perçues pendant les carrières professionnelles, tandis que pour d'autres les prestations vieillesse sont liées aux gains antérieurs. L'Union européenne semble néanmoins parvenue à sélectionner un ensemble d'indicateurs communs permettant de comparer les politiques mises en œuvre dans les différents États. C'est ce processus de sélection des indicateurs que nous relate la présente étude.

Toujours dans le cadre de la coopération engagée en matière de retraites, *Hanène Belhaj* analyse l'annexe statistique présentée en 2002 par la France dans son rapport de stratégie nationale sur les pensions. Ce rapport comprend en effet une annexe spécifique consacrée aux indicateurs, certains ayant été arrêtés en commun par les pays dans le but de comparer leurs systèmes de retraite, et d'autres étant plus spécifiquement adaptés à la description de la situation dans l'Hexagone.

Patrick Pétour ouvre la seconde partie de ces *Dossiers* par un article consacré à *la méthodologie des indicateurs du Plan national pour l'inclusion sociale* (PNAI). Il décrit les principales orientations méthodologiques retenues pour l'élaboration des indicateurs de suivi et d'évaluation des plans français d'action pour l'inclusion sociale, en insistant sur les inflexions qui lui ont été apportées à l'occasion de sa seconde édition.

Après cette description méthodologique, *Brou Adjé* et *Patrick Pétour* présentent plus directement le document statistique faisant le bilan du PNAI pour la période 2001-2003 et remis à la Commission européenne en juillet 2003. Ce document de référence ne recense pas moins de 150 indicateurs élaborés en fonction des objectifs fixés par le Conseil européen de Nice. Les résultats de ces indicateurs, réunis et publiés sous cette forme pour la première fois, ont été rassemblés par la Drees, à partir de calculs réalisés par l'Insee, et par différents départements ministériels.

Toujours, à propos de ces indicateurs de suivi et d'évaluation du PNAI (2001-2003), *Patrick Pétour* et *Katia Julienne* se proposent de commenter les principales tendances qui ressortent de leur analyse. Ils le font selon six axes principaux : le contexte lié à la situation





de l'économie et de l'emploi ; l'impact des transferts sur la réduction de la pauvreté ; les difficultés liées au logement, l'impact des inégalités sur la santé et l'accès aux soins, la pauvreté des enfants, les inégalités concernant l'accès à l'éducation et l'insertion des jeunes en difficulté, et la situation de certaines populations les plus vulnérables à la pauvreté.

Des avancées récentes ont été, en outre, accomplies dans le domaine des indicateurs de cohésion sociale. Le Comité de la Protection sociale de l'Union européenne a ainsi adopté en 2003 un indicateur commun destiné à évaluer le pourcentage de « travailleurs pauvres ». Ce nouveau portefeuille d'indicateurs permet d'appréhender les liens pouvant exister entre pauvreté et travail. Dans cette étude, les auteurs, *Michèle Lelièvre*, *Eric Marlier* et *Patrick Pétour* reviennent notamment sur les motivations qui ont conduit à retenir une entrée « individu » plutôt que « ménage » des liens des travailleurs pauvres avec l'emploi. Les causes de la pauvreté d'un travailleur peuvent être multiples : le type d'emploi occupé et les spécificités relatives au ménage dans lequel il vit.

Comment construire un indicateur européen pour les personnes privées de logement ? *Cécile Brousse* retrace la réflexion sur l'élaboration d'un indicateur commun à tous les pays que tente de réaliser Eurostat depuis les Conseils européens de Laeken et de Nice. La diversité tant institutionnelle que culturelle des États de l'Union montre que chaque pays a une manière particulière d'intervenir auprès des sans-abri et dispose d'un système de mesure qui lui est propre : les perspectives restent donc très ouvertes en la matière.

Enfin, ces *Dossiers* s'achèvent par les travaux de recherches menés par le groupe « Euro-REVES » depuis dix ans et visant à mettre en place des indicateurs relatifs à la santé des populations européennes. Ces travaux ont d'ores et déjà abouti à des propositions en matière d'instruments de mesures et d'indicateurs synthétiques, et sans doute comme un débouché prochain sur la mise en place d'un système coordonné d'enquêtes sur la santé au niveau européen.

CONSTRUIRE DES INDICATEURS EUROPÉENS DE PENSIONS : une entreprise qui révèle les particularités nationales des systèmes de retraite

Laurent CAUSSAT et Michèle LELIÈVRE

Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale

Ministère de la santé et de la protection sociale

Drees

L'Union européenne s'est engagée dans une forme originale de coopération dans le domaine de la protection sociale, s'appuyant sur la définition d'indicateurs comparables. Dans le domaine des retraites, elle est parvenue à sélectionner un premier ensemble d'indicateurs communs permettant de comparer les politiques mises en oeuvre dans les différents États membres. Le processus d'élaboration de ces indicateurs, qui est relaté dans le présent article, traduit toutefois des différences dans les conceptions du rôle des systèmes de retraite qu'ont les différents pays. C'est particulièrement le cas en ce qui concerne la notion de pensions « adéquates », c'est-à-dire susceptibles d'assurer un niveau de vie suffisant aux retraités. La notion de « taux de remplacement » qui fonde les systèmes de retraites « Bismarkiennes » a été au coeur de ces discussions.

Les États membres de l'Union européenne ont en commun de disposer de régimes de retraite qui couvrent une large partie de leur population, assurant d'une part un revenu de base à l'ensemble des retraités dans le cadre de régimes publics, et d'autre part un remplacement des revenus d'activité à l'aide de régimes institués dans le cadre professionnel. Ceux-ci peuvent être soit légalement obligatoires, soit facultatifs, mais découlent le plus souvent d'accords collectifs entre employeurs et représentants des salariés. Dans tous les pays européens, l'ensemble des régimes répondant à l'une ou à l'autre de ces deux fonctions versent des prestations de vieillesse et de survie qui dépassent 10 % du produit intérieur brut (cf. graphique 1).

Cependant, au-delà de ces similitudes générales, force est de constater que les systèmes de retraite des États membres de l'Union européenne connaissent de profondes différences (cf. l'encadré 1 pour une présentation résumée des systèmes de retraite européens). Ainsi, dans certains pays les régimes publics de base assurent seulement un revenu de base indépendant des rémunérations perçues pendant la carrière professionnelle, tandis que dans d'autres leurs prestations sont liées aux gains antérieurs. Dans un autre ordre d'idées, le rôle des partenaires sociaux est souvent important dans le pilotage des régimes institués dans le cadre professionnel, alors que dans certains pays c'est à des opérateurs financiers qu'est déléguée la gestion de ces régimes. Ou encore, certains pays ont accumulé des réserves importantes afin d'anticiper les besoins de financement futurs de leurs régimes de retraite sous l'effet du vieillissement de la population, quand d'autres font fonctionner leurs régimes de retraite en répartition pure, avec égalité à tout instant de leurs charges et de leurs ressources. Ces différences tiennent à une multitude de facteurs : démographiques, socio-économiques, liés au fonctionnement du marché du travail, et peut-être surtout découlant des expériences socio-politiques singulières différents des pays et des conditions variables

dans lesquelles se sont progressivement constitués les systèmes nationaux de protection sociale. Cette diversité a d'ailleurs été reconnue par les traités européens, qui ont confirmé la compétence exclusive des États dans le domaine de la politique de retraite et de protection sociale¹.

Or, malgré cette diversité constitutive des systèmes européens de retraite, l'Union européenne s'est engagée depuis le début de la présente décennie dans une forme originale de coopération dans le domaine social. En effet dans le cadre de la stratégie européenne arrêtée lors du sommet de Lisbonne en 2000, les États membres ont entrepris de mettre en œuvre une méthode nouvelle d'échanges d'expériences et d'identification des bonnes pratiques dans le domaine social, dite « méthode ouverte de coordination », dont le but est de favoriser des convergences dans l'identification et le traitement des problèmes rencontrés par les systèmes nationaux de protection sociale, sans remettre en cause les prérogatives des États dans ce domaine. Et cette méthode a trouvé à s'appliquer en particulier dans le domaine des retraites.

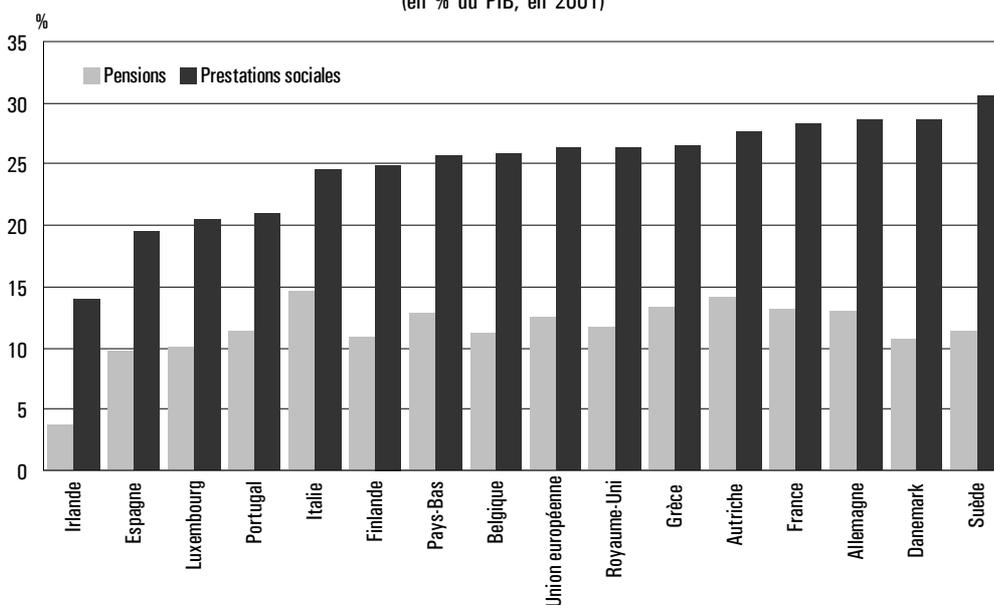
La « méthode ouverte de coordination » consiste à définir, dans chaque domaine où elle s'applique, des objectifs communs aux États membres, et à en assurer le suivi régulier au moyen d'indicateurs également dé-

terminés en commun. L'objet du présent article est de relater le processus - à ce jour non achevé - de sélection des indicateurs communs de pensions, processus auquel les auteurs ont participé activement depuis l'année 2002. L'idée qui sous-tend l'analyse présentée ici est que ce processus est en lui-même révélateur des tensions qui existent entre États membres quant aux rôles assignés aux régimes publics et privés de retraite.

Pour ce faire, l'article rappelle d'abord brièvement la genèse de la mise en œuvre de la « méthode ouverte de coordination » dans le domaine des retraites (I). Il expose ensuite les objectifs communs en matière de pensions déterminés par les États membres (II). Puis l'article s'arrête sur le cœur du débat entre États membres : les mesures de taux de remplacement des revenus d'activité par les pensions (III). Enfin, il expose les solutions trouvées pour prendre en compte cette dimension de la politique des retraites, si essentielle dans les pays d'Europe continentale au système de retraite « bismarckiens » (IV). Il conclut sur les perspectives d'élaboration d'un ensemble d'indicateurs susceptibles de constituer un pilier illustratif de la « soutenabilité sociale » des systèmes de retraite, dont la vocation serait d'équilibrer la problématique de leur « soutenabilité financière » déjà fortement développée.

GRAPHIQUE 1 ●

dépenses de pensions et de prestations sociales dans leur ensemble
(en % du PIB, en 2001)



Note de lecture : l'agrégat utilisé dans ce graphique est l'agrégat « pensions » du système « SESPROS » d'Eurostat, système permettant de comparer les dépenses de protection sociale et leur financement dans les États membres de l'Union européenne. Cet agrégat recouvre non seulement les pensions de vieillesse et de survie, mais aussi les pensions d'invalidité et de préretraite.
Source : Eurostat

1. Sous réserve, toutefois, des règles de coordination des régimes de sécurité sociale requises pour éliminer les obstacles à la liberté de circulation des travailleurs au sein de l'Union européenne.

ENCADRÉ 1 ●

LES SYSTÈMES DE RETRAITE EN EUROPE

Lorsque l'on analyse et compare les systèmes de retraites des États membres de l'Union européenne, ce qui est le but de la coopération en matière sociale instituée au sein de l'Union européenne depuis le début de la décennie (cf. infra), on est naturellement amené à prendre en compte, outre les spécificités historiques et politiques qui ont pu conduire aux arrangements institutionnels auxquels donnent lieu les systèmes de retraite contemporains, les caractéristiques démographiques et socio-économiques de la population active et de la population en âge d'être à la retraite dans les différents pays. En effet, la performance de tel ou tel système de retraite ne doit pas être évaluée in abstracto, mais relativement aux besoins et aux objectifs singuliers de chaque pays en matière de retraite. Par conséquent, certains aspects des débats qui ont opposé les États membres de l'Union européenne à propos de la construction d'indicateurs communs de pensions, qui sont l'objet central de cet article, mériteraient assurément d'être éclairés par ces données démographiques et socio-économiques.

Cependant, il n'est pas possible dans le cadre de cet article de restituer l'ensemble des informations démographiques et socio-économiques qui forment le contexte des débats européens sur les retraites. Sur ces aspects, le lecteur pourra utilement se reporter à des publications antérieures [Cohen-Solal et Lelièvre (2003), Caussat et Lelièvre (2003)]. On rappellera seulement dans cet encadré quelques grandes caractéristiques institutionnelles des systèmes de retraite des États membres de l'Union européenne.

L'organisation de la couverture vieillesse connaît des modalités très diversifiées dans les quinze États membres de l'Union européenne. Sans doute cette diversité est-elle largement due à l'histoire et aux traditions nationales, les différents systèmes de protection sociale s'étant développés dans des contextes institutionnels et politiques qui ne peuvent se comparer les uns avec les autres. Il est cependant possible de repérer un certain nombre de traits fondamentaux qui permettent d'opérer des regroupements dans les différents systèmes de protection sociale. En premier lieu, un premier caractère distinctif est la taille des régimes qui assurent une première couverture de base du risque vieillesse. Dans les pays d'Europe du Nord (Danemark, Finlande, Suède), aux Pays-Bas ou au Royaume Uni existent d'importants régimes de « premier pilier » qui versent des pensions à toutes les personnes âgées, sous condition de résidence et selon des formules qui prennent plus ou moins en compte les autres revenus de la personne ou du ménage. En tout état de cause, le montant de ces pensions est sans lien avec les revenus perçus au cours de la carrière professionnelle. On reconnaît là les traits des systèmes de protection sociale « beveridgiens », qui s'opposent à l'organisation couramment en vigueur dans plusieurs pays d'Europe continentale (Allemagne, Autriche, France), où l'essentiel des pensions reçues par les retraités sont liées aux gains perçus pendant la période d'activité et ne sont soumises à aucune condition de ressources.

Un second facteur de clivage réside dans l'organisation des régimes de pension liés à la carrière professionnelle ou du « second pilier ». Caractérisés par une forte contributivité, ces régimes sont institués dans les quinze pays selon des modalités très variables. Ils ont parfois un caractère obligatoire (Finlande, France, Suède), même lorsque, comme en Suède, ils sont gérés en capitalisation. Plus fréquemment, comme en Allemagne, aux Pays-Bas ou au Royaume Uni, ils sont institués à titre facultatif dans le cadre de l'employeur, au moyen d'accords collectifs ou à l'initiative unilatérale de l'employeur. Le caractère facultatif des régimes de « second pilier » est dans bien des cas, et particulièrement aux Pays-Bas, équilibré par une intervention régulatrice importante des pouvoirs publics, portant notamment sur les conditions d'adhésion aux régimes, la situation des salariés en cas de changement d'employeur, les règles relatives aux placements financiers des organismes gestionnaires. D'une façon générale, le secteur financier privé tient une place importante dans la gestion de ces régimes, même dans les pays dans lesquels ces régimes sont obligatoires (Finlande et Suède notamment), mais où la mise en œuvre de la réglementation peut être déléguée au secteur privé. Lorsque la capitalisation est prépondérante dans les régimes de « second pilier », elle peut s'accompagner d'une variété de modes de gestion des droits : large suprématie des régimes à « prestations définies » aux Pays Bas, progression des régimes à « contributions définies » au Royaume-Uni.

Cette observation rejoint une troisième cause de disparité dans les systèmes de retraite européens. L'existence de régimes de « second pilier » gérés en capitalisation conjuguée avec le développement de plans individuels d'épargne en vue de la retraite conduit certains pays à enregistrer des montants très élevés d'actifs financiers détenus par les régimes privés de retraite : cette capitalisation atteint 81 % du produit intérieur brut au Royaume Uni, et même 166 % du produit intérieur brut aux Pays Bas. À l'inverse, la France se caractérise par le caractère très marginal des dispositifs de retraite préfinancée.

Une dernière différence entre États membres réside dans la diversité des instruments dont disposent les pouvoirs publics pour mettre en œuvre leur politique des retraites. Ainsi plusieurs pays dont les régimes de retraite sont gérés en répartition (Finlande, France, Luxembourg, Suède jusqu'à la réforme mise en œuvre à partir de 1999) disposent néanmoins de réserves importantes accumulées par ces régimes au cours des exercices passés. Par ailleurs, les réformes mises en œuvre récemment en Italie et en Suède se caractérisent par la création de mécanismes d'ajustement automatique des formules de calcul des pensions afin de tenir compte, à long terme de l'évolution de l'espérance de vie, et à court terme des fluctuations des salaires et de l'emploi dans le cycle économique.

LA « MÉTHODE OUVERTE DE COORDINATION » DANS LE DOMAINE DES RETRAITES

Depuis trois ans environ, les Etats membres de l'Union européenne mettent en œuvre une méthode originale de coopération en matière de protection sociale, dénommée « méthode ouverte de coordination ». Cette méthode a pour but de concilier le principe de la compétence des États dans le domaine social avec la nécessité de conduire une réflexion commune entre membres de l'Union européenne sur certains enjeux à l'œuvre dans les systèmes de protection sociale qui interfèrent avec le développement de l'Union et notamment avec le fonctionnement du marché et de la monnaie uniques.

En effet, les avancées récentes de la construction européenne, si elles n'affectent pas directement les systèmes nationaux de protection sociale, ont sur eux des conséquences indirectes qui nécessitent d'être observées. On citera notamment la mise en œuvre de l'euro, qui implique, dans le cadre du « pacte de stabilité », une surveillance commune des finances publiques au sein desquelles les comptes sociaux ont une incidence déterminante. En particulier, le vieillissement de la population, commun à l'ensemble des États membres de l'Union européenne, risque, via l'augmentation des coûts des retraites et de la santé d'accroître les pressions s'exerçant sur les finances publiques. Dans un ordre d'idées différent, la mise en œuvre à partir de 1997 de la stratégie européenne en matière d'emploi exerce aussi des incidences sur les systèmes nationaux de protection sociale et, tout particulièrement, compte des objectifs en matière de taux d'emploi des travailleurs âgés, sur les systèmes de retraite et les dispositifs de préretraite. Enfin, la perspective de l'élargissement de l'Union européenne à dix nouveaux pays, qui pour la plupart ont dû entièrement refonder leurs régimes de protection sociale à la faveur de l'adaptation de leurs systèmes économiques et sociaux aux contraintes de l'économie de marché, invite à une réflexion des États membres plus anciens sur les fondements et l'organisation de leurs systèmes sociaux.

Ces grands enjeux ont été clairement identifiés par la Commission dans sa communication fondatrice de juillet 1999 (Commission des communautés européennes, 1999) à partir de laquelle des progrès rapides ont été acquis dans la coopération inter-gouvernementale en matière de protection sociale. Le sommet de Lisbonne, en mars 2000, a ainsi défini une méthode de coopération adaptée au domaine social, dite « méthode ouverte de

coopération » (MOC ; Conseil de l'Union européenne, 2000). Le but de cette méthode est de favoriser la convergence des systèmes de protection sociale - et non pas leur harmonisation - par un processus d'acquisition et d'échange de connaissances qui favorisent l'adoption par le plus grand nombre des États membres des meilleures pratiques identifiées en matière sociale. À cette fin, les États membres présentent leurs stratégies nationales dans les différents domaines faisant l'objet de la MOC, et ces stratégies sont examinées en commun entre États membres. La convergence porte seulement sur des objectifs ou lignes directrices adoptés par les États membres, assortis d'indicateurs qui leur sont communs. Les stratégies nationales doivent s'inscrire dans le cadre de ces objectifs et mobiliser les indicateurs correspondants, ainsi que les indicateurs complémentaires jugés utiles par les Etats membres pour illustrer leurs stratégies et en assurer le suivi. À l'initiative de la Commission, un rapport conjoint « Conseil - Commission » est rédigé pour dégager les principaux enseignements des expériences nationales. La méthode est « ouverte » en ce que les États membres gardent toujours la possibilité d'adapter les objectifs et indicateurs communautaires à leurs réalités nationales - par exemple, s'il existe comme en Allemagne, des règles constitutionnelles fixant les compétences de l'État fédéral et des régions en matière sociale -, et même de les compléter par des objectifs spécifiques. Il est également recommandé aux États membres d'intégrer à la mise en œuvre de la MOC des procédures permettant la participation des acteurs, des partenaires sociaux et de la société civile à l'élaboration des stratégies nationales.

Munie de ce nouvel instrument, l'Union européenne a décidé lors du sommet de Nice, en décembre 2000, de l'agenda de mise en œuvre de la MOC, et a retenu en particulier sur cet agenda² le thème « Garantir des retraites sûres et des systèmes de retraite viables ». Suivant cet agenda, le Conseil européen de Göteborg en juin 2001 a donné mandat au Comité de la protection sociale et au Comité de la politique économique, organismes placés auprès du Conseil et composés de représentants de haut niveau des gouvernements des États membres, conjointement, de mettre en œuvre la « méthode ouverte de coordination » en matière de pensions.

Le mandat donné par le Conseil européen demande clairement que l'application de la méthode ouverte de coordination réalise un équilibre entre les préoccupations de soutenabilité financière, évidemment déterminantes pour la viabilité du développement à long terme des économies européennes, et le souci de la

2. Le programme de mise en œuvre de la « méthode ouverte de coordination » dans le domaine de la protection sociale arrêté à Nice comporte aussi trois autres thèmes : « promouvoir l'inclusion sociale », « rendre le travail plus avantageux et fournir un revenu sûr », « garantir un niveau élevé et durable de protection de la santé ».

cohésion inter- et intra-générationnelles. Et c'est en raison de cet équilibre que la mise en œuvre de la MOC a été confiée conjointement à deux comités institués au sein du Conseil : le Comité de la politique économique et le Comité de la protection sociale.

**LES OBJECTIFS COMMUNS DES ÉTATS
MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE
EN MATIÈRE DE RETRAITE : « ADÉQUATION »,
SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE
ET MODERNISATION**

Les travaux menés par ces deux Comités ont au second semestre de l'année 2001 ainsi permis de déterminer onze objectifs communs à assigner aux adaptations à venir des systèmes de retraite nationaux. Ces onze objectifs, présentés de façon détaillée dans le tableau 1, peuvent être regroupés en trois grandes catégories :

- le premier grand ensemble d'enjeux porte sur les moyens « d'assurer un niveau adéquat de pensions », et englobe donc des questions telles que la lutte contre la pauvreté parmi les personnes âgées, la garantie donnée à tous les retraités d'un remplacement approprié de leurs revenus d'activité par leurs pensions, et la justice dans la distribution des revenus entre retraités et entre générations ;

- le deuxième ensemble d'objectifs que les États membres s'accordent à assigner aux systèmes de retraite concerne la « viabilité financière des systèmes de pension », c'est-à-dire leur équilibre financier durable, dans le contexte des changements importants à venir au cours de la présente décennie sous l'effet de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses nées au lendemain de la seconde guerre mondiale ;

- enfin, le dernier groupe d'objectifs porte sur l'enjeu de la modernisation des systèmes de retraite afin de leur permettre de faire face à l'évolution des besoins des retraités

Comme on l'a vu, la mise en œuvre de la « méthode ouverte de coordination » dans le domaine des retraites a été confiée conjointement aux Comités de la politique économique et de la protection sociale, deux instances du Conseil de l'Union européenne. Cette double délégation a conduit à un partage des tâches en matière de sélection des indicateurs les mieux à même d'illustrer les objectifs communs en matière de pension. D'une part, le sous-groupe « Indicateurs » du Comité de la protection sociale a depuis février 2001 la charge de la recherche

d'indicateurs visant à illustrer les objectifs d'« adéquation », c'est à dire les objectifs 1, 2, 3, l'objectif 4 du domaine « soutenabilité financière » et les objectifs relatifs à la « modernisation » du système de retraite (9, 10 et 11). De son côté, le groupe « Vieillesse » du Comité de la politique économique, qui a été constitué il y a plus de cinq ans, a eu la responsabilité d'identifier les indicateurs les plus représentatifs des objectifs attachés à la viabilité financière des systèmes de retraite (objectifs 6,7 et 8). Pour les indicateurs impliquant des considérations de fonctionnement du marché du travail et de politique de l'emploi (objectifs n° 4 et 5), une consultation d'un troisième Comité, le Comité de l'emploi, a également été organisée.

Un premier rapport d'étape du sous-groupe « Indicateurs » a été remis en juillet 2002, témoignant d'une progression régulière du travail, mais cependant inégale selon les enjeux. Un large consensus a ainsi pu être réalisé rapidement sur les indicateurs dits de contexte et sur ceux relatifs aux risques de pauvreté des personnes âgées et d'inégalité de la distribution des revenus. Parmi les indicateurs dits de contexte ont été sélectionnés des variables démographiques (population par âge, espérance de vie à la naissance et après 60 et 65 ans³), un ratio dit de « dépendance économique » rapportant le nombre de personnes âgées de 60 ou 65 ans et plus (pour prendre en compte la diversité des âges de départ à la retraite dans les différents pays) et plus au nombre de personnes âgées de 15 à 59 ou 64 ans, et des indicateurs relatifs à la composition de la population des personnes âgées et des ménages auxquels elles appartiennent (distribution des ménages dont la personne de référence est âgée de 60 ou 65 ans et plus selon le statut d'occupation du logement, distribution des personnes pauvres et non pauvres de 60 ou 65 ans et plus selon le statut d'occupation du logement, distribution des ménages dont la personne de référence est âgée de 60 ou 65 ans et plus selon la composition familiale, nombre de personnes âgées vivant en institutions, etc.). Cette dernière information est d'autant plus utile que la plupart des indicateurs destinés à illustrer la solidarité dans le domaine des pensions sont calculés sur la base du panel communautaire des ménages coordonné par Eurostat qui, parce qu'il résulte d'une enquête auprès des ménages par interview, ne prend pas en compte les personnes âgées vivant en institutions. D'autres variables de contexte, comme le niveau des dépenses de protection sociale calculé à l'aide des données Sespros d'Eurostat (exprimé en fraction du produit intérieur brut) ont égale-

3. La France a particulièrement insisté sur le fait que les indicateurs de pension devaient dans la mesure du possible porter sur la population des personnes âgées de 60 ans et plus, en complément à la tranche d'âge traditionnelle des 65 ans et plus, compte tenu de la référence centrale qu'est en France l'âge de 60 ans pour la décision de départ en retraite.

- Construire des indicateurs européens de pensions : une entreprise qui révèle les particularités nationales des systèmes de retraite

TABLEAU 1 ●

disparités en matière d'aide sociale principaux indicateurs retenus pour illustrer le caractère adéquat et viable des pensions (situation en 2000)

Objectif	Libellé	Commentaire
Assurer un niveau adéquat de pension		
1	« Veiller à ce que les personnes âgées ne soient pas exposées au risque de pauvreté et puissent jouir d'un niveau de vie décent ; qu'elles partagent le bien-être économique de leur pays et puissent en conséquence participer activement à la vie publique, sociale et culturelle ».	Il s'agit de garantir que le système de retraite, complété le cas échéant par d'autres dispositifs sociaux dont les personnes âgées peuvent bénéficier - services sociaux, aides au logement, etc. -, leur apporte un niveau de vie qui les protège autant que possible de la pauvreté. Un large consensus existe en effet entre les États membres pour considérer que les personnes ayant atteint un âge élevé n'ont plus que des possibilités limitées de se constituer des ressources propres par une activité professionnelle, et qu'en conséquence les pouvoirs publics ont pour mission d'assurer aux personnes âgées un niveau de vie digne.
2	« Donner à tous les individus accès à des dispositifs de pensions appropriés, publics et/ou privés, permettant d'acquérir des droits à pension qui leur donnent des moyens de maintenir leur niveau de vie après le départ en retraite, dans des limites raisonnables ».	Le but visé ici est de garantir que les prestations versées par les régimes de retraite, complétées par les autres sources de revenus - d'activité, de transfert ou du patrimoine - permettront aux retraités de conserver pendant leur retraite un niveau de vie comparable à celui qu'ils ont atteint pendant leur vie professionnelle. L'accent est donc mis non plus sur la dimension redistributive du système de retraite, comme dans l'objectif précédent, mais sur sa dimension « assurantielle », en tant qu'il contribue à lisser les revenus des individus sur l'ensemble de leur cycle. Comme l'indique la rédaction prudente de cet objectif, assortie de nombreuses précisions et réserves (« accès à des dispositifs de pensions », « publics et/ou privé », « dans des limites raisonnables »), et comme on le verra dans la dernière partie de cet article, c'est sur cet objectif que les divergences d'interprétation apparaissent les plus fortes entre États membres.
3	« Promouvoir la solidarité au sein et entre les générations ».	Cet objectif s'intéresse plus particulièrement aux inégalités de la distribution des revenus chez les personnes âgées (est-elle plus ou moins importante que parmi les personnes d'âge actif ?), mais aussi aux enjeux d'équité inter-générationnelle. En effet, des variations dans la taille respective des régimes de retraite en répartition ou en capitalisation peuvent entraîner des changements importants dans le niveau de vie des générations successives (typiquement : la première génération de retraités tire un avantage de la création d'un régime public de retraite par répartition). De même, s'agissant des régimes de retraite préfinancés, la répartition entre régimes « à prestations définies » - qui garantissent en tout état de cause un montant de prestations fixé à l'avance - et régimes « à cotisations définies » - dans lesquels le cotisant n'est assuré que de recevoir le produit des placements de ses cotisations versées pendant la vie professionnelle - peut elle aussi entraîner des variations de bien-être entre les générations en fonction des fluctuations des marchés financiers.
Garantir la viabilité financière des systèmes de pension		
4	« Parvenir à un niveau d'emploi élevé, grâce, si nécessaire, à des réformes globales du marché du travail, comme le prévoit la stratégie européenne pour l'emploi, et en conformité avec les grandes orientations de politique économique ».	L'accent est mis ici sur la nécessité que les États membres de l'Union européenne répondent aux pressions exercées sur leurs systèmes de retraite par les changements démographiques à venir par une plus forte mobilisation de leurs ressources en main d'œuvre, et compensent la charge supplémentaire par un surcroît de recettes des régimes de retraite, en sorte de maîtriser l'évolution de la part de la richesse nationale consacrée aux retraites.
5	« Veiller à ce que, en complément des politiques du marché du travail et des politiques économiques, toutes les branches importantes de la protection sociale, en particulier les systèmes de pensions, offrent des incitations efficaces à la participation des travailleurs les plus âgés ; que les travailleurs ne soient pas encouragés à partir en retraite anticipée et ne soient pas pénalisés parce qu'ils restent sur le marché du travail au-delà de l'âge standard de la retraite ; et que les systèmes de pensions facilitent l'option de la retraite progressive ».	En complément de la politique générale visant au dynamisme globale de l'emploi évoquée à l'objectif précédent, il s'agit là notamment de prévoir à l'intérieur des règles des régimes de retraite des dispositions incitatives au maintien en activité des travailleurs âgés. Cela passe en particulier par des barèmes de retraite qui « rémunèrent » convenablement, en termes de droits à la retraite y afférents, les dernières années d'activité.





6	« Réformer les système de pensions par des moyens appropriés en tenant compte de l'objectif global de maintien de la viabilité des finances publiques ; dans le même temps, la viabilité des systèmes de pensions doit s'accompagner de politiques fiscales saines incluant, lorsque c'est nécessaire, une réduction de la dette ; les stratégies adoptées pour atteindre cet objectif peuvent également inclure la mise en place de fonds de réserve spécifiques pour les pensions ».	On touche ici à l'articulation entre la mise en œuvre de la « méthode ouverte de coordination » dans le domaine des pensions et la coordination des politiques économiques et budgétaires dans le cadre des grandes orientations de politique économique et de la bonne marche de l'union économique et monétaire ; il est ainsi recommandé aux États membres de concevoir leurs stratégies d'équilibre à long terme des systèmes de retraite dans le cadre d'une stratégie globale pour l'ensemble des finances publiques : ainsi, une réforme des retraites qui assurerait l'équilibre à long terme des régimes de retraite sans hausse des prélèvements, mais au moyen de transferts croissants du budget de l'État qui entraîneraient un accroissement de la dette publique, ne serait au total pas cohérente.
7	« Veiller à ce que les dispositions et les réformes en matière de pensions maintiennent un équilibre équitable entre la population active et les retraités, en n'accablant pas les premiers et en conservant des pensions adéquates pour les derniers ».	Cet objectif complète le précédent en insistant sur la dimension inter-générationnelle des réformes des systèmes de retraites ; les systèmes de retraite par répartition et la dette publique constituant des engagements pris par les générations présentes qui devront être honorés par les générations futures, il importe que ces dernières soient assurées de bénéficier d'un traitement équitable, sans pour autant sacrifier le niveau de vie des retraités d'aujourd'hui.
8	« Veiller, grâce à des cadres réglementaires appropriés et une gestion saine, à ce que les régimes de retraite financés sur des fonds privés et publics puissent offrir des pensions suffisamment efficaces, abordables, transférables et sûres ».	Cet objectif porte en réalité sur la régulation publique qu'il est nécessaire d'imposer aux régimes de retraite publics et privés. Il revêt une particulière importance pour les pays comme les Pays-Bas qui ont délégué à des régimes privés l'essentiel de la couverture des besoins de revenu des retraités. Il est en revanche d'une moindre importance en France dans la mesure où ce sont des régimes publics qui y assurent la quasi-totalité du remplacement des revenus d'activité par des pensions.

Moderniser les systèmes de pension

9	« Veiller à ce que les systèmes de pensions soient compatibles avec les exigences de flexibilité et de sécurité qui sont celles du marché du travail ; à ce que, sans mettre en cause la cohérence des systèmes fiscaux des États membres, la mobilité professionnelle dans les États membres et au-delà des frontières, ainsi que les formes d'emploi atypiques ne soient pas pénalisantes pour les droits à pensions, et que l'emploi non salarié ne soit pas découragé du fait des systèmes de pensions ».	Il est recommandé dans cet objectif de garantir une bonne congruence entre les formes d'emploi et les régimes de retraite. La législation d'assurance vieillesse ne doit pas par elle-même encourager le développement d'emplois de qualité médiocre, mais doit cependant répondre aux besoins de remplacement du revenu d'activité des personnes occupant des emplois atypiques.
10	« Revoir les dispositions en matière de pensions afin de garantir le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes, en tenant compte des obligations du droit européen ».	L'Union européenne recommande ici aux États membres une attitude pro-active dans le domaine de l'égalité des hommes et des femmes en termes de droits à la retraite, où c'est bien souvent la Cour de Justice des Communautés Européennes qui a été l'élément moteur.
11	« Rendre les systèmes de pensions plus transparents et adaptables à l'évolution des contextes, de façon que les citoyens puissent continuer à avoir confiance en eux. Développer des informations fiables et simples sur les perspectives à long terme des systèmes de pensions, notamment en ce qui concerne la probable évolution des niveaux des prestations et des taux de cotisation. Promouvoir le plus large consensus possible sur les politiques et réformes des pensions ; améliorer la base méthodologique pour un suivi efficace des réformes et politiques de pensions ».	Il s'agit là d'un ensemble de suggestions visant d'une part à favoriser la participation des citoyens aux débats sur l'avenir des systèmes de retraite, et d'autre part à améliorer les instruments de pilotage de ces systèmes par les pouvoirs publics, les acteurs sociaux ou les opérateurs privés.

Source : Eurostat, vague 6 du panel des ménages européens, enquête sur les forces de travail

ment été identifiées comme indispensables à une bonne évaluation comparative de la situation dans le secteur des pensions. Enfin, il a été jugé utile de pouvoir disposer d'une bonne description des systèmes de retraite des différents Etats membres.

En ce qui concerne les objectifs communs de pension proprement dits, l'objectif de lutte contre la pauvreté chez les personnes âgées (objectif 1) a directement été déduit des travaux déjà menés sur les indicateurs de cohésion sociale (Caillot, Lelièvre et Pétour, 2002). A ainsi été retenu, de façon cohérente avec ces travaux, l'indicateur traditionnel de mesure de la pauvreté relative monétaire, à savoir la proportion de ménages dont la personnes de référence est âgée de 60 ou 65 ans et plus dont le revenu disponible par unité de consommation - mesure habituelle du niveau de vie - est inférieur à 60 % - avec une estimation complémentaire correspondant au taux de 50 % - de la médiane de la distribution des niveaux de vie dans chaque pays. Un premier indicateur illustratif de l'objectif 2 - remplacement des revenus d'activité par les pensions - a également été sélectionné : le ratio de « revenu relatif » qui rapporte le niveau de vie moyen des ménages dont la personne de référence est âgée de 60 ou 65 ans et plus au niveau de vie moyen des ménages dont la personne de référence est âgée de moins de 60 ou 65 ans. En ce qui

concerne l'objectif 3 - distribution équitable des revenus entre retraités et entre générations -, un indicateur commun s'est également imposé en référence aux travaux conduits sur la cohésion sociale : le rapport interquintile⁴ de la distribution des niveaux de vie des ménages dont la personne de référence est âgée de 60 ou 65 ans et plus.

De même, les États membres ont pu aisément s'accorder sur les indicateurs relatifs à l'articulation du marché du travail et des systèmes de retraite (objectifs 4 et 5) et sur une méthodologie de calcul de l'âge moyen effectif de sortie du marché du travail, en rapport avec le deuxième grand objectif (« Assurer la viabilité financière des systèmes de retraite »). Il a été décidé de calculer cet âge moyen à partir des taux d'activité par âge, de la même façon qu'en démographie on détermine la durée moyenne de vie à partir des taux de mortalité par âge. Ont été également adoptés assez rapidement - et approuvés par le Comité de l'emploi - des indicateurs de taux d'emploi et des ratios de « dépendance économique » (nombre d'inactifs / nombre d'actifs occupés). Ces indicateurs ont été projetés en dynamique, selon un scénario « au fil de l'eau » et selon un scénario alternatif consistant en ce qui concerne le taux d'emploi des travailleurs âgés dans le respect de l'objectif de Stockholm fixé en 2000

TABLEAU 2 ●

principaux indicateurs retenus pour illustrer le caractère adéquat et viable des pensions (situation en 2000*)

	Risque de pauvreté des 65 ans et plus (seuil à 50 % du revenu médian)	Niveau de vie relatif des 65 ans et plus / revenu relatif des 0-64 ans	Âge effectif de départ en retraite
Belgique	12 %	0,76	57,0
Danemark	12 %	0,68	61,9
Allemagne	6 %	0,97	60,7
Grèce	25 %	0,74	59,6
Espagne	7 %	0,91	60,6
France	10 %	0,90	58,1
Irlande	14 %	0,69	63,1
Italie	8 %	0,96	59,4
Luxembourg	4 %	0,99	56,8
Pays-Bas	4 %	0,93	69,9
Autriche	10 %	0,84	59,6
Portugal	22 %	0,76	62,0
Finlande	6 %	0,78	61,6
Suède	3 %	0,83	62,0
Royaume-Uni	11 %	0,78	62,1
Union européenne (15)	12 %	0,89	59,9

* Ménages interrogés en 2001 sur le revenu 2000.

Source : Eurostat, panel communautaire des ménages, décembre 2002, enquête sur les forces de travail 2001

4. Le rapport inter-quintile d'une distribution de revenu est le ratio entre le quatrième quintile – soit le revenu au-dessus duquel se trouvent les 20 % de ménages les plus favorisés – et le premier quintile – soit le revenu au-dessous duquel se trouvent les 20 % de ménages les plus modestes.

(atteindre un taux d'emploi des 55-64 ans en moyenne européenne supérieur à 50 % d'ici 2010), et en ce qui concerne le taux d'emploi total dans le respect de l'objectif de Lisbonne (atteindre un taux d'emploi de 70 % pour l'ensemble de la population en âge de travailler, et supérieur à 60 % pour les femmes d'ici 2010).

Le tableau 2 offre une comparaison entre les quinze États membres au regard d'une sélection de ces indicateurs.

Ainsi, dès la mi-2002, les États membres disposaient d'un premier jeu d'indicateurs qui ont pu nourrir leurs premiers rapports de stratégie nationale en matière de retraite remis à l'automne 2002, et le rapport conjoint de la Commission et du Conseil européen de février 2003. Ce dernier rapport comprend notamment pour chaque pays une fiche synthétique rassemblant ces indicateurs pour chaque pays. Certaines délégations nationales ont cependant jugé cette fiche réductrice car reposant sur des indicateurs trop sommaires. La délégation française, en particulier, souhaitait pour sa part privilégier un jeu plus riche d'indicateurs sur la base des informations présentées dans l'annexe statistique de son rapport de stratégie nationale en matière de retraite (cf. l'article de Belhaj, dans ce même numéro).

Ces données confirment d'abord que la prévalence de la pauvreté parmi les personnes âgées dans les États membres de l'Union européenne est dans l'ensemble directement liée avec leur niveau de développement. Cependant, on remarque que le taux de pauvreté parmi les ménages dont la personne de référence est âgée de 65 ans ou plus est égal à la moyenne européenne au Danemark, alors qu'il est inférieur à cette même moyenne en Espagne et en Italie. Ce classement contre-intuitif semble lié à la fréquence des ménages complexes, hébergeant plus de deux générations sous le même toit, dans les pays d'Europe du sud, qui permet aux personnes âgées d'atteindre un niveau de vie plus aisément supérieur au seuil de pauvreté, contrairement au Danemark où cette possibilité pour les personnes âgées de partager leur niveau de vie avec leurs enfants est beaucoup plus rare (Cohen-Solal et Lelièvre, 2003). On observe également que le niveau de vie moyen des personnes âgées est à présent très proche de celui des autres résidents dans la plupart des pays européens, et que la pauvreté de cette population est aujourd'hui du même ordre que dans l'ensemble de la population. Enfin, il existe une grande variabilité des âges effectifs de sortie du marché du travail - qu'il ne faut pas confondre avec l'âge de liquidation de la retraite, beaucoup de retraités connaissant dans la plupart des pays des périodes d'inactivité - préretraite, invalidité, etc. - avant leur entrée effective en retraite, la France se caractérisant, en particulier, par un âge moyen de cessation d'activité inférieur de près de deux ans à la moyenne européenne.

LA CONSTRUCTION D'INDICATEURS COMMUNS DE PENSIONS : DES DIVERGENCES RELATIVES AUX INDICATEURS « D'ADÉQUATION » QUI REFLÈTENT DES DIFFÉRENCES DE CONCEPTION QUANT AU RÔLE DES SYSTÈMES DE RETRAITE

Cependant, cette première étape a également fait apparaître des divergences sensibles entre États membres, tout particulièrement à propos de l'objectif n° 2 relatif au remplacement des revenus d'activité par les pensions. La France s'est en effet montrée particulièrement attachée à ce que la réflexion commune sur les stratégies en matière de retraite, et en particulier sur le sens à donner à l'objectif « d'adéquation » du niveau des pensions, permette d'identifier la contribution propre des systèmes publics de retraite, à la formation du niveau de vie des ménages composés de personnes âgées.

L'atteinte d'un consensus entre États membres sur la prise en compte de l'objectif « d'adéquation » des pensions a en effet rencontré des difficultés importantes lorsqu'il s'est agi de définir une méthodologie commune d'évaluation des performances des systèmes de retraite au regard de cet objectif, en raison des réalités sociales et des approches assez différenciées du rôle, dévolu aux systèmes de retraites par les différents États. À cet égard, les discussions entre États membres au sein du groupe technique sur les indicateurs du Comité de la protection sociale sont représentatives des difficultés à s'accorder sur des indicateurs mesurant le rôle spécifique et l'étendue de la fonction de remplacement des revenus d'activité assurés par les pensions.

Remplacement des revenus d'activité individuels ou des revenus des ménages ?

*Le taux de remplacement individuel :
une notion typique des systèmes de retraite
« bismarckiens »*

L'évaluation de l'adéquation des revenus des retraités dans une approche comparative européenne soulève tout d'abord la question du choix des indicateurs les plus pertinents pour refléter le fonctionnement de systèmes de protection sociale différents selon les États membres (encadré 2). Au plan de la définition même de « l'adéquation », il faut d'abord concilier des conceptions très différentes selon les pays. Ceux d'entre eux dont les systèmes de protection sociale sont d'inspiration essentiellement « beveridgienne » (Europe du Nord, Royaume Uni, Irlande) ont tendance à privilégier des indicateurs de revenu relatif des ménages âgés comme

celui présenté dans le tableau 2. Cependant, cet indicateur ne parvient pas à appréhender parfaitement la générosité des systèmes sociaux des pays nordiques, notamment parce qu'il ne prend pas en compte les services en nature aux personnes âgées - services à domicile, notamment - qui sont très développés dans ces pays et assurent une contribution essentielle au bien-être des personnes âgées (Caussat, Lelièvre, 2003). Surtout, il ne permet pas de distinguer clairement le rôle qui revient en propre à la protection sociale dans le remplacement des revenus d'activité lors du passage à la retraite, paramètre déterminant dans les systèmes de retraite « bismarckiens » comme celui de la France, et dans lesquels par conséquent la notion de taux de remplacement - rapport entre la pension et le montant des revenus d'activité perçus pendant la carrière professionnelle - est cruciale dans le débat sur les retraites.

Certes, des compromis ont été recherchés. Il a ainsi été proposé de décomposer l'indicateur de revenu relatif selon les différentes sources de revenu des ménages formés de personnes âgées, en distinguant au sein des revenus de ces ménages l'apport respectif des pensions, des revenus du travail, des revenus du patrimoine et

des transferts sociaux autres que les pensions. Cependant, cette solution ne permet pas d'approcher suffisamment la notion de taux de remplacement individuel. L'étude de Cohen-Solal et Lelièvre (2003) montre en effet que l'indicateur de revenu relatif des personnes âgées, calculé à partir de celui du ménage auquel ils appartiennent, est très fortement déterminé par des effets de structure liés à l'âge et à la composition familiale de la population (encadré 3). Or, la composition des populations de ménages de personnes âgées est significativement différente d'un pays européen à l'autre : la proportion de familles complexes, regroupant plus de deux générations, y est plus élevée dans le sud de l'Europe - ces pays comptant en moyenne un ménage de retraités de ce type sur deux - que dans le nord. Ainsi, si l'on s'en tient à la seule décomposition du revenu total des ménages de personnes âgées par principales sources de revenus, pour appréhender l'apport des retraites dans le maintien du niveau de vie des personnes âgées, les résultats donnent l'illusion que la part des retraites est plus faible dans certains pays, comme en Italie ou en Autriche. L'illusion vient de la fréquence de la cohabitation intergénérationnelle qui soutient la

ENCADRÉ 2 ●

LE REVENU ADÉQUAT D'UN NIVEAU DE PENSION AU PLAN EUROPÉEN : UN DIFFICILE CONSENSUS

Les débats intervenus en 2003 en France à l'occasion de la réforme du système de retraite ont clairement montré l'importance de la notion de taux de remplacement - rapport entre la pension perçue au moment du départ en retraite et le revenu atteint à la fin de la carrière professionnelle. Ainsi, si cette réforme n'a pas déterminé de taux de remplacement cible pour l'ensemble de la population, il a posé le principe d'un taux de remplacement minimal de 85 % pour les travailleurs terminant leur carrière avec une rémunération égale au salaire minimum. Il faut cependant convenir que cette importance n'est pas partagée par l'ensemble des États membres - et il s'en faut de beaucoup. Ce dissensus renvoie sans doute à des divergences quant à la signification que les différents États membres attribuent à l'objectif de garantie de remplacement à un niveau adéquat des revenus d'activité par les régimes de retraite. Dans les pays du Nord de l'Europe (Pays-Bas inclus), la vision partagée et promue de la solidarité entre générations repose sur une conception « beveridgienne ». Selon cette conception, les pensions « contributives » ne représentent qu'une composante, certes appréciable, de l'ensemble des revenus et des transferts en espèces et en nature qui déterminent le niveau de vie des retraités. La fiscalité, les autres transferts sociaux (notamment l'allocation logement) et des services aux personnes âgées très étendus participent au moins de manière tout aussi importante que les pensions à la solidarité dans sa spécificité nordique. Par conséquent, la notion de taux de remplacement des régimes de retraite n'y a pas la même force qu'en France pour exprimer la générosité de l'ensemble des dispositifs sociaux destinés aux personnes âgées.

Dans une autre aire géographique, le Royaume-Uni et l'Irlande semblent considérer que le « caractère adéquat » du système de retraite doit s'apprécier principalement à l'aune de sa capacité à préserver les retraités du risque de pauvreté, et à leur offrir des possibilités d'accès à des dispositifs leur permettant de maintenir leur revenu lors de la retraite, sans égard aux services effectivement rendus par ces dispositifs. L'idée implicite est sans doute que les marchés financiers - ainsi que le marché du travail - sont autant à même que les régimes de retraite de garantir les revenus à la retraite de la grande majorité des ménages dont les ressources sont supérieures au seuil de pauvreté.

Dans les autres pays, dont la France, dont les systèmes de retraite obéissent plutôt à un principe « bismarckien » - régimes de retraite fortement contributifs organisés dans le prolongement de la relation d'emploi -, les régimes de retraite ont certes pour objet de prévenir le risque de pauvreté, mais également et plus largement de fournir une contribution décisive au remplacement convenable des revenus d'activité au moment de la retraite. Cette idée peut trouver un fondement théorique dans le doute sur la capacité des marchés financiers et du travail à assurer à long terme le transfert de revenus de la période d'activité vers la retraite, en raison de certaines imperfections qui peuvent se manifester dans leur fonctionnement : par exemple, les contraintes de liquidité que rencontrent les ménages à ressources modestes au cours de leur cycle de vie, ou les problèmes « d'anti-sélection » à l'œuvre sur les marchés de rentes viagères¹, ou encore les écarts persistants pouvant exister, particulièrement pour les travailleurs âgés, entre rémunération et productivité marginale. Le système de retraite serait alors selon cette conception, non seulement un instrument de politique sociale concourant à la redistribution en faveur des ménages modestes, mais en outre un instrument de politique économique permettant de restaurer l'efficacité de l'allocation inter-temporelle des ressources imparfaitement réalisées par les marchés.

1 - Dans une étude récente utilisant des données britanniques, J. POTERBA et A. FINKELSTEIN (2002) suggèrent que l'hypothèse d'anti-sélection du marché des rentes viagères est vérifiée au Royaume-Uni.

part des revenus provenant du travail, non pas directement des personnes âgées, mais des personnes avec lesquelles ils cohabitent : la présence plus nombreuse qu'ailleurs de retraités vivant dans des ménages complexes comprenant des actifs occupés majore ainsi les ressources issues du travail dans les revenus de ces ménages.

Seuls des taux de remplacement individuels « statiques » observés à la liquidation des droits permettent finalement d'illustrer cet aspect du rôle des systèmes de retraite. Ils posent cependant des difficultés importantes de calcul et de comparaison du fait des sources disponibles au niveau communautaire, c'est à dire principalement le panel communautaire des ménages. Une alternative peut être alors de calculer un « taux de remplacement agrégé », défini comme la moyenne des pensions rapportée à la moyenne des revenus d'activité, qui n'est certes pas un taux de remplacement au sens longitudinal du terme - première pension sur dernier salaire pour un même individu -, mais qui permet cependant de mesurer la générosité des systèmes de retraite en termes de rapport des pensions aux revenus d'activité.

L'approche dynamique du remplacement

A cette première difficulté s'ajoute celle constituée par la nécessité, afin d'apprécier valablement les stra-

tégies nationales mises en œuvre dans le domaine des pensions, de disposer d'indicateurs « d'adéquation » des systèmes de retraite qui soient non seulement historiques, mais également prospectifs. Il est en effet important de parvenir à mesurer l'évolution de la générosité des systèmes de retraite avec la montée en charge des réformes destinées à assurer la viabilité à long terme des régimes de retraite : c'est ainsi que pourront être équilibrés les deux piliers « adéquation » et « soutenabilité financière », ce qui est l'objectif central de la mise en œuvre de la « méthode ouverte de coordination » dans le domaine des retraites.

À l'initiative de la délégation italienne au sous-groupe « Indicateurs » du Comité de la protection sociale, une approche basée sur des cas-types théoriques a à cet égard été proposée. Il s'agit de calculer le montant de pension qu'obtiendrait un individu à l'issue d'une carrière-type, en tenant compte de la génération à laquelle il appartient et des évolutions futures de la législation d'assurance vieillesse. Une telle approche apporte la dimension prospective en autorisant le calcul de taux de remplacement à long terme. Les analyses par cas-types sont souvent utilisées dans les comparaisons internationales ou entre régimes, ou dans des études visant à montrer les effets de seuil de certains barèmes et de changements législatifs. Il est possible de raisonner « toutes choses égales par ailleurs » sur les effets spécifiques liés à la

TABLEAU 3 ●
 hypothèses retenues pour le cas type de base

Statut professionnels	Travailleurs du secteur économique principal, soit en règle générale le secteur privé ; cependant, les Etats membres qui le jugent utile peuvent également calculer des taux de remplacement pour les employés du secteur public, les travailleurs indépendants ou d'autres catégories professionnelles.
Durée de carrière	40 ans ou d'autres durées de carrière si celles-ci sont pertinentes dans certains pays.
Âge de départ à la retraite	65 ans ou d'autres âges de départ à la retraite si ceux-ci sont pertinents dans certains pays.
Type d'emploi	Plein temps
Statut marital	Célibataire (masculin, si le critère de genre est pertinent) Chaque État Membre doit expliquer les différences éventuelles existantes entre les hommes et les femmes.
« Piliers » couverts dans les revenus relevant des pensions	Régime de base, régime complémentaire (collectif ou personnel) et suppléments ciblés sous conditions de ressources dans certains cas sélectionnés. La contribution de chaque « pilier » ou type de régimes doit être indiquée et les hypothèses sous-jacentes retenues rendues explicites (y compris le niveau des contributions et la durée d'adhésion). Il est fait l'hypothèse que le retraité n'a pas d'autres revenus ou de titres de propriété qui pourraient réduire son éligibilité à des prestations sous conditions de ressources.
Niveau de revenu	100 % des revenus moyens sur l'ensemble de la période d'emploi

législation sans qu'interfèrent des effets structurels plus ou moins bien identifiés. Cependant, cette démarche présente un certain nombre de difficultés, dont la plus évidente est celle de leur représentativité. En raison des limites statistiques liées aux données, on ne peut en général pas dire, en particulier en prospective, si le cas-type choisi correspond bien à une situation réelle dans le présent comme dans le futur, ni combien d'individus représente le cas type. Par ailleurs, la nécessité de raisonner en comparaison internationale oblige à une certaine harmonisation des critères définissant les cas-types, ce qui conduit nécessairement à en réduire la pertinence pour certains pays.

TAUX DE REMPLACEMENT THÉORIQUES SUR CAS TYPES ET TAUX DE REMPLACEMENT AGRÉGÉS : QUELLES PROPRIÉTÉS RESPECTIVES ?

Ainsi deux propositions complémentaires à l'indicateur de revenu relatif ont été soumises à l'examen du sous-groupe « Indicateurs » : des taux de remplacement individuels agrégés sur la proposition de la France, calculés à partir du panel communautaire des ménages, et des taux de remplacement prospectifs sur cas-types théoriques sur la proposition de l'Italie. Cet examen a permis d'en mesurer les propriétés respectives.

Les taux de remplacement prospectifs à partir de cas types théoriques

Il a été convenu en 2002 de compléter l'illustration de l'objectif 2 par le calcul de taux de remplacement théoriques sur des cas types en considérant à la fois les revenus en termes bruts et nets de cotisations sociales et d'impôt. Le sous groupe a donc identifié un cas type de base (tableau 3), ultérieurement complété par d'autres profils de carrières. Le cas type de base fait donc référence très classiquement à un retraité à l'âge de 65 ans en général (60 ans en France), naturellement célibataire, qui a effectué une durée de carrière de 40 ans dans le secteur privé en tant que travailleur à temps plein. Ces revenus correspondent à 100 % du revenu moyen sur l'ensemble de la période considérée.

Ultérieurement, de nouveaux profils de carrières types sont venues compléter l'analyse : un salarié rémunéré au deux tiers du salaire moyen, un cadre dont le salaire évolue à partir du salaire moyen jusqu'à atteindre 200 % de celui-ci en fin de carrière, ainsi qu'un non cadre dont le salaire évolue de 80 % du salaire moyen pour atteindre 120 % de celui-ci en fin de carrière. Par ailleurs, il a été demandé aux États membres

de calculer le taux de remplacement dix ans après le départ en retraite - en 2013 pour une personne de la génération 1943 - pour le cas-type de base rémunéré continuellement au salaire moyen.

Pour la réalisation de ces calculs, les États membres ont dû adopter les hypothèses macroéconomiques et démographiques cohérentes avec le scénario arrêté dans l'enceinte du groupe « Vieillesse » du Comité de la politique économique (Economic Policy Committee, 2001) pour effectuer les projections des dépenses publiques de pension : ceci entraîne de légères divergences entre pays dans les rythmes de progression des salaires, de la productivité du travail et de la croissance. L'inflation est supposée constante à 2 % jusqu'en 2050 ainsi que le rendement net (de charges administratives et d'impôts) de l'investissement, hypothèse importante pour calculer les retraites privées émanant soit de fond de pension soit de plans de retraite individuels. De plus, les États membres ont dû utiliser les projections démographiques d'Eurostat à moins de justifier la réelle nécessité de recourir aux évaluations nationales. Les calculs ont fait l'objet d'une validation dans le cadre d'une procédure « d'évaluation par les pairs » - les calculs de chaque pays étant examinés par un autre pays - organisée en juillet 2003. Dans le cadre de cet examen, chaque délégation a été amenée à fournir des données de contexte afin d'indiquer le degré de représentativité du cas type de base, comme l'âge moyen effectif de liquidation des droits à pension ainsi que la fréquence de la durée moyenne de la carrière aussi bien pour les femmes que pour les hommes.

Le tableau 4 rassemble les calculs sur cas types théoriques effectués par les États membres. Ainsi, neuf pays sur les quinze États membres de l'Union européenne, dont la France, prévoient, entre 2000 et 2050, compte tenu des législations adoptées et de leur application souvent progressive dans le temps, une diminution en moyenne de 8 points des taux de remplacement nets des pensions pour les cas types considérés : la Grèce, l'Espagne, la France, l'Irlande, l'Autriche, le Portugal, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni sont dans ce cas. En Suède, cette diminution serait particulièrement prononcée, de l'ordre de 19 points, du fait surtout du caractère automatique de la baisse du rendement du régime public de retraite sous l'effet de l'augmentation de l'espérance de vie⁵. En Finlande, la diminution des taux de remplacement serait reportée à l'après 2010, une légère progression étant prévue avant cette date. Ces évolutions reflètent essentiellement celle des régimes de base (« premier pilier ») dans une large majorité de pays, excepté en Irlande. Dans les pays où ils sont implantés (Royaume-Uni, Suède), les revenus de remplacement complémentaires servis

5. Pour une présentation du système suédois de retraite, cf. Caussat et Lelièvre (2003).

TABLEAU 4 ●
 taux de remplacement brutes et nets sur cas-types

	100 % du salaire moyen				2/3 du salaire moyen		100 %-200 % du salaire moyen		80 %-120 % du salaire moyen	
	2002	2010	2050	10 ans	2002	2050	2002	2050	2002	2050
Belgique										
1er pilier (brut)	36,5	37,1	36,6	31,4	42,1	40,8	24,4	22,6	31,3	30,8
2ème pilier (brut)	3,5	6,1	11,8	2,4	3,5	11,8	3,2	8,5	3,3	9,7
total brut	40,0	37,2	48,4	33,8	45,6	52,6	27,6	31,1	34,6	40,5
total net	66,1	68,2	76,3	57,3	68,9	79,0	47,1	53,3	57,7	66,4
<i>dont autres transferts ciblés</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Danemark										
1er pilier (brut)	41,7	41,8	33,6		62,8					
2ème pilier (brut)	3,4	10,2	35,3		3,4					
total brut	45,1	52,0	68,9		66,2					
total net	68,4	72,8	82,6		92,2					
<i>dont autres transferts ciblés</i>	<i>16,4</i>	<i>13,8</i>	<i>9,5</i>		<i>17,0</i>					
Allemagne										
1er pilier (brut)	44,6	42,3	37,8	42,1	45,0	38,1	33,4	28,3	37,2	31,6
2ème pilier (brut)	5,5	6,3	12,8	4,8	3,6	11,8	6,8	10,8	4,6	10,6
total brut	50,1	48,6	50,6	46,9	48,6	49,9	40,2	39,1	41,8	42,2
total net	76,1	77,2	83,6	74,6	66,8	74,2	72,6	77,5	66,7	73,4
<i>dont autres transferts ciblés</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Grèce										
1er pilier (brut)	108,0	106,2	94,7	101,0	112,0	94,7	92,0	64,9	105,0	92,5
2ème pilier (brut)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
total brut	108,0	106,2	94,7	101,0	112,0	94,7	92,0	64,9	105,0	92,5
total net	118,0	116,8	107,2	113,6	123,9	107,1	101,9	78,7	115,2	104,3
<i>dont autres transferts ciblés</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Espagne										
1er pilier (brut)	88,6	85,8	83,0	77,3	88,6	83,0	66,6	62,5	83,2	78,0
2ème pilier (brut)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
total brut	88,6	85,8	83,0	77,3	88,6	83,0	66,6	62,5	83,2	78,0
total net	95,4	92,3	89,3	83,1	95,4	89,3	75,1	70,5	90,3	84,7
<i>dont autres transferts ciblés</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
France										
1er pilier (brut)*	65,0	61,9	56,8	42,6	67,2	56,7	50,6	42,7	55,0	49,2
2ème pilier (brut)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
total brut	65,0	61,9	56,8	42,6	67,2	56,7	50,6	42,7	55,0	49,2
total net	78,8	76,5	66,2	48,3	84,4	74,3	65,0	57,7	72,2	58,8
<i>dont autres transferts ciblés</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Irlande										
1er pilier (brut)	31,4	34,0	34,0	34,7	47,0	51,0	15,7	17,0	26,1	28,3
2ème pilier (brut)	35,3	32,7	32,7	29,3	19,6	15,7	51,0	49,7	40,5	38,3
total brut	66,7	66,7	66,7	64,0	66,6	66,7	66,7	66,7	66,6	66,6
total net	81,4	80,7	79,4	77,2	79,7	76,5	84,0	82,6	81,4	79,4
<i>dont autres transferts ciblés</i>	<i>4,3</i>	<i>3,6</i>	<i>1,6</i>	<i>3,7</i>	<i>5,9</i>	<i>2,3</i>	<i>2,5</i>	<i>0,9</i>	<i>3,7</i>	<i>1,4</i>
Italie										
1er pilier (brut)	79,6	77,6	64,6	65,4	79,6	64,6	74,5	48,9	77,8	54,2
2ème pilier (brut)	0,0	5,0	19,5	0,0	0,0	19,5	0,0	14,6	0,0	16,2
total brut	79,6	82,6	84,1	65,4	79,6	84,1	74,5	63,5	77,8	70,4
total net	88,9	92,7	94,2	n.d.	88,7	93,7	84,7	75,1	87,7	82,0
<i>dont autres transferts ciblés</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>

(*) : Pension de base + Arrco + Agirc.

• • •

• Construire des indicateurs européens de pensions :
une entreprise qui révèle les particularités nationales des systèmes de retraite

• • •

	100 % du salaire moyen				2/3 du salaire moyen		100 %-200 % du salaire moyen		80 %-120 % du salaire moyen	
	2002	2010	2050	10 ans	2002	2050	2002	2050	2002	2050
Luxembourg										
1er pilier (brut)	89,5	89,5	89,5	89,5	94,7	94,7	64,4	64,4	74,5	74,5
2eme pilier (brut)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
total brut	89,5	89,5	89,5	89,5	94,7	94,7	64,4	64,4	74,5	74,5
total net	97,2	97,2	97,2	97,2	102,4	102,4	72,7	72,7	85,1	85,1
<i>dont autres transferts ciblés</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Pays-Bas										
1er pilier (brut)	32,6	32,6	32,6	32,6	48,9	48,9	16,3	16,3	27,2	27,2
2eme pilier (brut)	37,4	37,4	37,4	35,3	21,1	21,1	53,7	43,5	42,8	39,3
total brut	70,0	70,0	70,0	67,9	70,0	70,0	70,0	59,8	70,0	66,5
total net	89,0	89,4	89,4	86,6	87,4	87,9	86,9	77,2	90,9	87,5
<i>dont autres transferts ciblés</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Autriche										
1er pilier (brut)	74,3	66,9	66,9	63,7	74,3	66,9	67,8	61,0	70,0	63,0
2eme pilier (brut)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
total brut	74,3	66,9	66,9	63,7	74,3	66,9	67,8	61,0	70,0	63,0
total net	88,3	79,4	79,4	75,6	88,7	79,8	78,8	70,9	82,9	74,6
<i>dont autres transferts ciblés</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Portugal										
1er pilier (brut)	72,3	74,7	64,9	61,6	72,3	65,3	68,2	50,3	69,5	55,4
2eme pilier (brut)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
total brut	72,3	74,7	64,9	61,6	72,3	65,3	68,2	50,3	69,5	55,4
total net	88,7	92,8	87,5	77,5	83,6	85,3	91,6	69,4	87,5	78,8
<i>dont autres transferts ciblés</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>11,2</i>	<i>10,3</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Finlande										
1er pilier (brut)	57,6	63,2	53,8	49,5	63,7	65,4	56,0	39,4	57,0	44,0
2eme pilier (brut)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
total brut	57,6	63,2	53,8	49,5	63,7	65,4	56,0	39,4	57,0	44,0
total net	66,2	71,8	66,6	59,8	84,4	88,6	69,2	52,3	64,9	57,3
<i>dont autres transferts ciblés</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>11,2</i>	<i>10,3</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Suède										
1er pilier (brut)	57,0	49,7	40,1	48,6	67,1	40,1	39,3	25,5	52,1	33,4
2eme pilier (brut)	13,9	14,2	14,2	11,6	13,9	14,2	32,4	33,0	13,4	13,6
total brut	70,9	63,9	54,3	60,2	81,0	54,3	71,7	58,5	65,5	47,0
total net	74,6	67,2	55,7	63,5	100,7	56,7	79,6	66,7	68,5	48,2
(**)		(68.9)	(62.8)			(63.5)		(71.8)		(54.1)
<i>dont autres transferts ciblés</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>15,9</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Royaume-Uni										
1er pilier (brut)	16,6	16,1	11,4	14,1	24,4	16,1	8,3	5,7	13,7	9,3
2eme pilier (brut)	50,0	50,0	50,0	42,6	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0
total brut	66,6	66,1	61,4	56,7	74,4	66,1	58,3	55,7	63,7	59,3
total net	81,9	81,4	76,2	71,2	90,7	89,2	74,0	70,9	78,5	73,5
<i>dont autres transferts ciblés</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,9</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>

(**): à espérance de vie constante observée aujourd'hui.

Taux de remplacement net : pension obtenue de l'ensemble des régimes de retraite (publics et privés) à la date de liquidation, nettes de cotisations sociales et d'impôt, rapportée au dernier salaire perçu, net d'impôt et de cotisations sociales.

Source : adapté de ISG-CPS (2004)

par des régimes organisés dans le cadre professionnel (« second pilier ») assureraient d'après les projections une contribution stable au revenu des retraités sur l'ensemble de la période de projection.

Un deuxième groupe de pays (Luxembourg, Pays-Bas) présente une stabilité générale des taux de remplacement prospectifs ainsi calculés sur les cas-types considérés. Au Pays-Bas, cette stabilité tiendrait aussi bien à celle du « premier » que du « deuxième pilier ».

Enfin, les taux de remplacement progresseraient sensiblement au Danemark (de 24 points en brut de 2002 à 2050, et d'environ 15 points en net), et plus modestement en Belgique (de 10 points en net en moyenne sur la période), en Allemagne (de 7,5 points), et en Italie (de 5,3 points en moyenne sur la période). Ce sont les dispositifs privés comptabilisés dans le deuxième « pilier » qui participent entièrement à la hausse anticipée dans ces pays, les prestations vieillesse procurées par les systèmes publics étant plutôt orientées à la baisse sauf en Belgique. L'Italie et le Danemark escomptent en effet une montée en régime des fonds de pension délivrés en cotisations définies qui ont été introduits dans ces pays au cours des années quatre-vingt dix (Kvist, 2003). Ces dispositifs devraient connaître un développement important à partir de 2025 pour représenter, d'après les calculs du tableau 4, 23 % du revenu de remplacement total des futurs retraités italiens et 51 % de ceux des futurs retraités danois.

Dans la plupart des pays du nord de l'Europe à systèmes de retraite *beveridgiens*, les prestations soumises à condition de ressources - s'apparentant au « minimum vieillesse » français - représentent une part non négligeable de l'ensemble des pensions nettes des retraités aux revenus modestes en 2002, 7 % en Irlande, 13 % en Finlande, 16 % en Suède et 18 % au Danemark pour les travailleurs qui ont perçu durant toute leur vie professionnelle un salaire égal au deux tiers du salaire moyen.

Les cas types complémentaires réalisés pour des profils de carrières différents modifient peu ce constat d'ensemble à quelques réserves près. Parmi les pays où le taux de remplacement est appelé à reculer, des diminutions différenciées apparaissent toutefois selon les hypothèses faites sur l'évolution des salaires. Dans certains pays en effet (Finlande, France, Grèce, Italie, Pays-Bas, Portugal), le revenu de remplacement d'un travailleur qui a vu au cours de sa carrière son salaire progresser pour atteindre à son terme 200 % du salaire moyen devrait reculer dans une plus forte proportion. Une même évolution, bien qu'atténuée, s'observe dans le cas des carrières s'étendant entre 80 % et 120 % du salaire moyen. Plusieurs raisons concourent à ce phénomène : en Grèce, cette baisse plus prononcée relève des règles d'écrêtement des pen-

sions entrées en vigueur après la réforme de 1992 ; au Portugal, les dispositions fiscales induisent un écart entre les revenus nets et bruts plus important lorsque la carrière est ascendante ; en Finlande l'évolution est à relier aux hypothèses faites sur les cotisations sociales salariées qui sont supposées passer de 4,4 % à 10 % du salaire moyen pour le travailleur qui a les revenus les plus modestes (deux tiers du salaire moyen sur toute la durée de carrière), le dénominateur du taux de remplacement devenant ainsi progressivement plus faible pour ce seul cas-type. En Suède, le taux de remplacement des revenus les plus élevés resterait constamment supérieur à celui des rémunérations plus faibles, grâce aux ressources accumulées par le biais de l'épargne privée : ainsi, si le taux de remplacement de la carrière « deux tiers du salaire moyen » devrait diminuer de 33 % en brut et de 44 % en net (dont 7 % du fait de l'augmentation de l'espérance de vie telle qu'elle est prévue dans les hypothèses retenues), il reculerait de 16 % pour le cas type « 100 % - 200 % du salaire moyen ».

Aux Pays-Bas, la diminution de plus de 10 % du taux de remplacement du travailleur qui voit ses revenus passer de 100 % à 200 % du salaire moyen sur l'ensemble de la période contraste au contraire avec la stabilité du revenu de remplacement projeté pour la carrière salariale type. Ce sont les hypothèses faites sur l'évolution de la proportion de salariés couverts par des fonds de pension versant des retraites représentant une fraction fixe du salaire de fin de carrière qui expliquent ce recul. Les Pays-Bas prévoient en effet une substitution progressive de ce type de dispositifs (plus de 54 % des employés bénéficient de tels dispositifs en 2003) par des fonds de pension versant des retraites calculées par référence au salaire moyen de l'ensemble de la carrière (qui concernent seulement 36 % des employés en 2003).

Comme on l'a souligné, la méthode de calcul de taux de remplacement à partir de cas-types comparables dans les différents pays présente le grand avantage de donner une dimension prospective à la notion « d'adéquation des systèmes de retraite ». Cependant, elle est tributaire de la représentativité des cas-types retenus, d'hypothèses parfois arbitraires et aussi de difficultés résiduelles à éliminer certaines spécificités nationales qui rendent la comparaison difficile.

Le cas-type de base, qui repose sur une carrière complète et un départ à la retraite à 65 ans, apparaît assez représentatif dans environ quatre pays (Allemagne, Pays-Bas, Luxembourg, Suède). Partout ailleurs sa pertinence peut être mise en doute au regard des tendances les plus fréquentes en matière de carrières effectives (tableau 5), soit que les durées et âges de départ à la retraite proposés ne correspondent pas à la réalité observée (Grèce, Portugal), soit que le cas type

TABLEAU 5 ●

principaux indicateurs de la représentativité du cas type de base

	Age moyen de départ en retraite		Durée moyenne de carrière			Couverture 2 ^e « pilier »
	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Ensemble	
Belgique	62 ans (1)	64 ans (1)	30,5 ans	42,5 ans		Entre 40 et 45 % des employés du secteur privé. En 2002, entre 12 et 20% des nouveaux pensionnés
Allemagne	non précisé	non précisé	41 ans (Est), 25 ans (Ouest)	45 ans (Est), 40 ans (Ouest)		50 % des employés du secteur privé
Danemark	non précisé	non précisé	non précisé	non précisé		80 % des 15-59 ans (2)
Grèce	58,6 ans	61,7 ans	20,7 ans	26,9 ans	durée < 39 ans : 2,3 % des cas	Très faible
Espagne	63 ans	64 ans (1)	30 ans	40 ans		600 000 personnes sont adhérents dans le cadre d'une convention collective (7)
France	61,6 ans (3)	60,2 ans (3)	carrière complète : 39 % des cas, 50 % des 60-64 ans			Très faible
Irlande	65-66 ans (4)	65-66 ans (4)			66 % - pension publique à taux plein : 27 % à 96 %	50 % des employés, les 2/3 par des régimes à prestations définies (8)
Italie	59,7 ans	60,2 ans (3)	27,1 ans	33,8 ans	31,3 ans en moyenne	14 % des employés du secteur privé 120 000 pensions sont versées
Luxembourg	représentatif	représentatif	représentatif	représentatif	représentatif	pas d'informations sur la couverture
Pays-Bas	représentatif	représentatif	représentatif	représentatif	représentatif	91 % des employés dans des régimes à prestations définies
Autriche	57,6 ans	61 ans	35,1 ans	43,5 ans		300 000 personnes (non compris « book reserve ») Très faible (9)
Portugal	non précisé	non précisé	non représentatif	non représentatif	28 ans en moyenne	
Finlande	58 ans	63,6 ans	25,9 ans	31,7 ans		En 2000, les « 2 ^e et 3 ^e piliers » représentaient 4,4 % des pensions versées
Suède	65 ans	65 ans	proche de 40 ans	proche de 40 ans		90 % des employés en majorité dans des régimes à prestations définies
Royaume-Uni	non précisé (5)	non précisé (5)	< 39 ans	< 44 ans		57 % des actifs (fonds de pension et plans (6) de retraite individuels. 41 % des personnes en emploi contribuent à un fonds de pension

(1) : D'après les observations faites sur les cohortes 1937 pour les hommes et 1940 pour les femmes.

(2) : Temps plein.

(3) : Âge moyen de la dernière liquidation d'après les données de l'EIR 2001.

(4) : Avec ou sans préretraites

(5) : La communication britannique parle d'âge légal de départ à la retraite : 65 ans pour les hommes et 60 ans.

(6) : 57 % des actifs sont couverts par des dispositifs privés ; 41 % d'entre eux par des fonds de pension qui peuvent être délivrés en cotisations définies, en prestations définies ou mixtes.

(7) : 6 millions de personnes sont couvertes par des fonds de pension et surtout des plans de retraite individuels.

(8) : Le taux de couverture est sensiblement plus élevé dans le secteur public.

(9) : 293 530 adhérents (fonds ouverts ou fermés) en 2000, 106 323 bénéficiaires à comparer avec la population totale de retraités portugais proche de 2 528 926 fin 2001.

Source : Synthèse des auteurs, à partir de ISG-CPS (2004) et Rapport conjoint sur « des pensions adéquates et viables » de la Commission européenne, 2004

de base ne soit généralement pas significatif pour les femmes (Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Italie) où la durée moyenne effective de leur carrière professionnelle est beaucoup plus brève, soit encore que les hypothèses faites sur les projections de taux de remplacement du deuxième « pilier » puissent être contestées. Dans les cas danois et italien, et peut-être également allemand et belge, les résultats reposent sur le pari que les législations mises en place très récemment auront effectivement pour effet de favoriser l'accumulation des contributions aux dispositifs de retraite d'entreprise, alors que d'autres pays comme la Suède retiennent des hypothèses beaucoup plus prudentes. Dans le cas du Royaume-Uni la difficulté est autre : le calcul repose au point de départ sur une situation qui correspond à celle constatée aujourd'hui, celle de pensions délivrées par des fonds à prestations définies, mais qui est appelée à s'estomper d'ici à 2050, les employeurs tendant à leur substituer des fonds en cotisations définies qui représentent autour de 90 % des nouvelles adhésions.

Les taux de remplacement agrégés

Les discussions parfois difficiles sur le rôle à attendre des systèmes de retraite vis à vis du revenu des personnes âgées ont finalement débouché sur

un consensus quant au principe de la prise en considération du remplacement des revenus d'activité par les pensions au niveau individuel. Elles ont ensuite permis de préciser les conditions de mesure pertinente d'un indicateur de taux de remplacement agrégé (pension moyenne rapportée au revenu d'activité moyen), dans le contexte des difficultés d'adaptation de cet indicateur plutôt représentatif des systèmes de retraite « bismarckiens » aux caractéristiques des systèmes de retraite « beveridgiens » et des limites liées à la source utilisée, le panel communautaire des ménages d'Eurostat.

Pour satisfaire l'ensemble des pays dont les systèmes de protection sociale sont d'essence beveridgienne, notamment d'Europe du Nord pour lesquels il est difficile de détacher les pensions proprement dites de prestations complémentaires ou de services en nature qui contribuent au bien-être des personnes âgées aussi bien que les pensions, et aussi pour des raisons liées à la difficulté pour les personnes interrogées dans le panel communautaire des ménages à distinguer avec précision les prestations qu'ils perçoivent, il a été décidé de calculer un taux de remplacement agrégé élargi aux autres transferts sociaux directement en relation avec les pensions reçus pour les personnes âgées. Cette précision, au demeurant cohérente avec les conventions retenus pour le calcul des taux de

TABLEAU 6 ●
 taux de remplacement agrégés calculés selon différents « filtres » de populations (en %)

	Sans critère d'âge			Avec critère d'âge		
	Plus de la moitié de l'année	Tous les mois	Sans critère d'activité	Plus de la moitié de l'année	Tous les mois	Sans critère d'activité
Belgique	59	58	67	43	42	48
Danemark	53	52	60	49	49	56
Allemagne	72	71	74	61	61	63
Grèce	56	54	58	53	52	57
Espagne	60	58	61	49	47	46
France	70	67	75	58	57	59
Irlande	57	54	54	49	47	46
Italie	71	69	70	63	62	62
Luxembourg	76	74	77	57	56	60
Pays-Bas	-	-	87	-	-	72
Autriche	77	76	77	66	66	65
Portugal	65	63	62	65	63	61
Finlande	53	51	63	52	50	63
Suède	-	-	80	-	-	77
Royaume-Uni	52	50	52	57	55	55
Union européenne (15)	65	65	68	58	58	59

Source : Eurostat, panel communautaire des ménages (vague 2001), juin 2003

remplacement sur cas-types théoriques, ne modifie cependant qu'à la marge les estimations des taux de remplacement ainsi effectués.

Par ailleurs, plusieurs protocoles de mesure des taux de remplacement agrégés ont été testés. S'il a été décidé de faire entrer au numérateur les personnes qui reçoivent une pension d'invalidité, ce afin de se conformer à la méthodologie préconisée par le système Sespros, une première interrogation portait sur les filtres à introduire pour sélectionner les revenus de retraite et les revenus d'activité constituant le numérateur et le dénominateur de l'indicateur. Plusieurs pos-

sibilités étaient envisageables : prendre en compte tous les revenus sans égard à leur importance dans l'ensemble des revenus de l'individu, ou se restreindre aux revenus de retraite et d'activité perçus pendant au moins six mois dans l'année, ou encore ne considérer au numérateur comme au dénominateur que les revenus des individus ayant perçu une pension ou un revenu d'activité pour la totalité des mois de l'année d'après le calendrier d'activité déclaré à l'enquête. Une seconde interrogation portait sur le critère d'âge : fallait-il prendre en compte tous les actifs et tous les retraités, ou se limiter, pour mieux approcher une no-

ENCADRÉ 3 ●

L'APPORT D'UNE APPROCHE INDIVIDUELLE DU REVENU DE REMPLACEMENT
DANS UNE ANALYSE COMPARATIVE DES NIVEAUX DE VIE
DES MÉNAGES DE PERSONNES ÂGÉES

L'analyse des niveaux de vie des ménages européens de personnes âgées fait apparaître une diversité de situation des États membres de l'Union européenne quant à la conclusion de ces niveaux de vie.

Le revenu relatif des ménages de personnes âgées de plus de 65 ans (tableau 4), selon la méthodologie retenue par le sous-groupe « Indicateurs », s'élève en moyenne au sein de l'Union européenne à 88% de celui des ménages compris dans la tranche d'âge complémentaire, à savoir les moins de 65 ans. Le niveau de vie des retraités est très proche de celui des actifs en moyenne dans certains pays, comme au Luxembourg, aux Pays-Bas ou en Italie. A partir de la décomposition des ressources totales de ces ménages selon les principales sources de revenus (pensions, travail, patrimoine, transferts sociaux autres que pensions), trois groupes de pays peuvent être identifiés (tableau A) :

• 1^{er} groupe (Belgique, Danemark, Allemagne, France, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche, Finlande, Suède) : les ménages âgés y perçoivent des revenus de retraites en moyenne supérieurs à la moyenne communautaire ;

• 2^e groupe (Grèce, Espagne, Irlande, Italie, Portugal, Autriche) : il regroupe les pays dans lesquels les ménages de personnes âgées reçoivent relativement plus de revenus provenant de l'activité ;

• 3^e groupe (Royaume-Uni, Finlande, Danemark) : il retient en son sein des pays qui versent relativement plus de transferts sociaux autres que les pensions à leurs ménages âgés. Au Royaume-Uni, 26 % des britanniques âgés de plus de 65 ans reçoivent « d'autres transferts sociaux non classés dans la nomenclature panel communautaire », 18 % des prestations « maladie et invalidité » et 20 % des allocations logement.

TABLEAU A ●

décomposition du revenu total des ménages
dont la personne de référence est âgée de 65 ans et plus (en %)

	B	Dk	D	Gr	E	F	Ir	I	L	NL	A	P	F	S	UK
Revenus du travail	10,2	11,6	13,0	23,5	34,2	7,7	36,2	22,6	11,2	4,6	21,2	34,1	13,7	6,9	12,7
Revenus privés (patrimoine)	14,4	7,5	6,7	8,8	5,5	6,5	4,4	4,6	10,5	4,6	2,9	3,8	3,9	3,9	9,6
Allocations de chômage	0,4	0,2	0,3	0,1	0,7	0,4	1,3	0,8	0,0	0,3	0,3	0,4	2,3	0,6	0,0
Pensions	72,8	74,4	77,4	65,2	55,7	82,8	54,4	67,9	74,5	87,5	71,1	58,6	73,5	85,6	68,8
Autres revenus sociaux dont :	2,1	6,4	2,4	2,4	3,7	2,6	3,4	4,1	3,8	2,9	4,5	3,1	6,5	3,0	8,4
famille	0,2	0,0	1,6	0,7	0,1	0,1	0,7	0,2	0,9	0,3	1,7	0,4	0,0	0,0	0,3
maladie	1,9	2,7	0,5	1,5	3,5	1,8	1,9	3,7	2,5	1,6	2,4	2,3	5,3	0,6	4,0
éducation	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
autres transferts sociaux	0,0	0,2	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,2	0,0	0,0	0,1	0,2	0,0	1,1
assistance sociale	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,5	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,4	0,0
logement	0,0	3,4	0,1	0,0	0,0	0,6	0,1	0,0	0,0	0,7	0,3	0,0	0,7	2,0	3,0
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Eurostat, Panel Communautaire des ménages (vague 2001), version juin 2003.

tion de taux de remplacement longitudinal, aux actifs les plus âgés - ceux âgés de 50 à 59 ans - et aux retraités les plus jeunes - ceux âgés de 65 à 74 ans ? Le tableau 6 présente les résultats selon chacune des réponses possibles à ces questions.

On constate que le choix de l'une ou l'autre des mesures des taux de remplacement agrégés n'a pas de conséquence majeure sur la position relative des différents États membres en termes de fonction de remplacement assurée par les systèmes de retraite, mais qu'en revanche il conditionne fortement le niveau de l'indicateur. En particulier, le fait d'introduire

un critère d'âge pour sélectionner les retraités et les actifs ramène les taux de remplacement agrégés à des niveaux plus faibles - la diminution étant de sept points environ par rapport à la mesure sans critère d'âge -, en raison de la sur-représentation ainsi accordée aux travailleurs en fin de carrière, aux rémunérations relativement élevées, ce dans l'ensemble des États membres.

Les discussions se sont toutefois prolongées entre les États membres sur l'identification exacte de l'apport de cet indicateur de « taux de remplacement agrégé » par rapport aux indicateurs antérieurement

La part des transferts sociaux dans l'ensemble des ressources des personnes âgées est également importante au Danemark, où 30 % des ménages âgés bénéficient d'une allocation logement, et en Irlande où près de 40 % des ménages cumulent une aide sociale.

La délégation française (sur la base de Cohen-Solal et Lelièvre, 2003) a insisté sur le fait que l'appréhension du rôle des systèmes de pensions dans le maintien du niveau de vie des personnes âgées dans une approche comparative ne peut être parfaitement réalisée uniquement à l'aide des seuls indicateurs de niveau de vie relatif et de décomposition des revenus des ménages âgés par sources de revenus. Cette réalité sociale relève en effet tout aussi bien de facteurs institutionnels (cf. à cet égard la typologie dressée par Esping Andersen en 1990) que d'effets de structure, liés à l'âge, au genre et surtout à la composition familiale des populations âgées. C'est pourquoi il faut appréhender la comparaison européenne de ces résultats munis d'indicateurs capables de traduire ces deux types de variables.

Ainsi, pour comprendre l'origine du niveau de vie des pays classés dans le 2ème groupe, par exemple, ainsi que la décomposition de leur revenu, il faut prendre en compte des variables de contexte socio-démographiques, et en particulier les structures familiales des ménages de personnes âgées en Europe (tableau B). Dans tous ces pays, la proportion de ménages complexes est très importante (45 à 50 % des ménages de retraités) ainsi que la part des actifs, vivant au sein de ces ménages (45 % en moyenne communautaire et 50 % dans ces pays). Dans la plupart des cas, ces actifs ne sont pas retraités (excepté au Royaume-Uni et au Portugal où ils sont plus nombreux). Du fait de l'apport de ressources des actifs, qui ne sont donc pas retraités le plus souvent, la part des revenus provenant du travail dans le revenu total des ménages retirés augmente mécaniquement dans ces pays. L'indicateur relatif à la structure des revenus des ménages âgés n'éclaire donc pas suffisamment les raisons de pensions moins élevées dans ces pays. Pour ce faire, il convient d'analyser le rôle des systèmes de pension à l'aide d'un indicateur qui peut formaliser cette information qui relève de facteurs institutionnels, comme un taux de remplacement agrégé qui rapporte la pension individuelle moyenne nette au revenu moyen net des actifs.

TABLEAU B ●

composition familiale des ménages de retraités (en %)

	Couples	Ménages complexes*	Hommes isolés	Femmes isolées	Autres ménages	Ensemble
Belgique	48,4	28,5	4,1	16,7	2,2	100,0
Danemark	66,9	7,7	4,3	19,1	2,1	100,0
Allemagne	41,2	30,2	4,5	22,5	1,6	100,0
Grèce	38,3	49,9	2,3	8,7	0,8	100,0
Espagne	27,3	64,4	1,6	6,1	0,5	100,0
France	53,7	27,2	3,6	14,8	0,7	100,0
Irlande	31,8	48,7	6,0	12,5	1,0	100,0
Italie	31,0	56,0	2,4	10,2	0,5	100,0
Luxembourg	48,3	30,7	4,5	16,0	0,5	100,0
Pays-Bas	55,6	8,7	8,4	24,5	2,7	100,0
Autriche	31,5	48,8	3,3	15,5	1,0	100,0
Portugal	30,8	59,9	1,7	6,7	0,9	100,0
Finlande	53,4	18,4	5,3	21,5	1,4	100,0
Suède	63,6	n.s.	11,1	21,1	4,2	100,0
Grande-Bretagne	53,8	15,3	7,3	22,0	1,7	100,0
Union européenne (15)	41,5	37,9	4,0	15,4	1,2	100,0

(*) : comptant plus de deux adultes

Source : Eurostat, panel communautaire des ménages (vague 6) 1999 ; calculs Drees

déterminés. En particulier, plusieurs délégations ont considéré que l'information apportée par les « taux de remplacement agrégés » pouvait être toute entière contenue dans la décomposition du niveau de vie des ménages âgés selon les principales sources de revenu. Au terme de longues discussions, retracées dans l'encadré 3, le sous groupe indicateur a reconnu que la comparaison européenne des niveaux de vie des personnes âgées devait être analysée à l'aune de plusieurs indicateurs : de revenu relatif, de décomposition des revenus, de décomposition familiale et de « taux de remplacement agrégés ».

À l'issue de l'ensemble des discussions, le sous-groupe « Indicateurs » a donc finalement adopté les conclusions suivantes :

- il a retenu l'indicateur de « taux de remplacement agrégé », en retenant au numérateur comme au dénominateur les personnes qui ont perçu respectivement des pensions et des revenus d'activité au cours des douze mois de l'année considérée, et en retenant la classe d'âge des 65 - 74 ans pour les titulaires de pensions et des 50 - 59 ans pour les personnes percevant des revenus d'activité (soit l'indicateur correspondant à l'avant-dernière ligne du tableau 6). En outre, un consensus s'est formé pour changer le nom de cet indicateur, décision jugée indispensable par une majorité de délégations qui estime que le terme « taux de remplacement agrégé » pouvait être trompeur dans la mesure où il ne renvoie pas à proprement parler à un authentique revenu de remplacement. Ce ratio sera désormais dénommé « évaluation des pensions individuelles des cohortes ayant l'âge d'être à la retraite relativement aux revenus du travail des individus ». Enfin, des travaux supplémentaires pour lesquels mandat a été donné à Eurostat devront permettre de progresser dans l'exploitation de la dimension longitudinale du panel communautaire des ménages pour calculer d'authentiques taux de remplacement individuels correspondant à l'écart de revenu entre la première pension et le dernier revenu d'activité perçus ;

- il n'a par contre pas retenu à ce stade comme indicateur commun les taux de remplacement théoriques calculés sur cas types, qui avaient fait l'objet d'un développement approfondi dans le rapport d'étape transmis au Conseil européen du printemps 2004, en raison des difficultés liées à leur représentativité insuffisante. Le travail réalisé et consolidé dans le rapport d'étape permet toutefois de dégager une méthodologie qui permettra aux États membres qui le souhaitent de nourrir leurs rapports de stratégie nationale en matière de retraite. Des travaux ultérieurs, menés en collaboration avec l'OCDE qui dispose d'une expérience dans le domaine du calcul des taux de remplacement, pourront en outre permettre de converger vers des indicateurs plus homogènes selon les pays.

Au total, les travaux du sous-groupe « Indicateurs » du Comité de la protection sociale ont permis de sélectionner trois indicateurs qui illustreront l'objectif n° 2, c'est-à-dire l'aptitude des systèmes de retraites à assurer un remplacement approprié des revenus d'activité par les pensions au niveau individuel :

- le niveau de vie des ménages dont la personne de référence est âgée de 60 ou 65 ans et plus, relativement au niveau de vie des ménages dont la personne de référence est âgée de moins de 60 ou 65 ans ;
- la décomposition du revenu total des ménages dont la personne de référence est âgée de 60 ou 65 ans et plus par principales sources (revenus du travail, revenus du patrimoine, pensions, autres revenus de transfert) ;
- des « taux de remplacement agrégés », déterminés par le ratio entre pension moyenne (nette ou brute) et salaire moyen (net ou brut).

Cette décision, conforme aux demandes de la délégation française, permet désormais d'illustrer de manière satisfaisante la dimension « adéquation » des systèmes de retraites nationaux, c'est-à-dire leurs performances respectives en matière de contribution spécifique au remplacement des revenus d'activité par les pensions. En tant que telle, cette étape du travail du sous-groupe « Indicateurs » du Comité de la protection sociale est importante, car elle offre aux États membres de nouvelles possibilités pour argumenter leurs propres stratégies nationales en matière de retraite, et questionner celles de leurs partenaires. Ainsi, les diverses modalités par lesquelles les États membres s'efforcent de garantir un niveau de vie approprié aux retraités, au sein desquelles les systèmes publics et privés de retraite tiennent une place plus ou moins importante, pourront faire l'objet de débats entre eux, par exemple pour mettre l'accent dans tel ou tel pays sur les imperfections propres au marché du travail ou aux marchés financiers qui fournissent une justification à l'existence de larges régimes publics de retraite. De la sorte, le point d'équilibre des débats sur les retraites au sein de l'Union européenne est assurément appelé à se déplacer, d'une problématique qui met aujourd'hui principalement l'accent sur les enjeux de soutenabilité financière à long terme, vers une approche qui prendra en compte de façon plus équitable les performances sociales des systèmes de retraite.

Dans une perspective dynamique, il est également à souhaiter que cette première avancée permette à terme d'enrichir les débats au sein de l'Union européenne sur les réformes en cours ou à venir des systèmes de retraite. Il serait en effet bon que ces débats portent non pas seulement sur la capacité de ces réformes à assurer l'équilibre financier à long terme des systèmes de retraite, comme c'est le cas aujourd'hui compte tenu du caractère relativement contraignant de la coordina-

tion des politiques économiques dans le cadre des « grandes orientations de politique économique » et plus nettement encore entre États membres de la zone euro, mais aussi sur les incidences de ces réformes sur le niveau du remplacement des revenus d'activité assuré par les pensions, sur les taux des prélèvements destinés au financement des retraites pesant sur les actifs occupés, sur l'âge effectif de départ en retraite, et finalement sur le niveau de vie moyen des ménages de retraités relativement à celui des ménages d'actifs. Pour y parvenir, il serait souhaitable que les projections à long terme réalisées par le groupe « Vieillesse » du Comité de la politique économique fournissent non seulement les tendances d'évolution future des charges,

des ressources et des besoins de financement des régimes de retraite publics, mais également des évolutions prospectives d'indicateurs « d'adéquation » des systèmes de retraite, comme le taux de remplacement agrégé des revenus d'activité par les pensions. Ainsi pourrait être véritablement construite une notion de « soutenabilité sociale » des systèmes de retraite, équilibrant de façon effective les préoccupations de « soutenabilité financière », et réalisant ainsi de façon concrète dans le domaine des retraites l'ambition économique et sociale pour l'Europe définie à Lisbonne en 2000, c'est-à-dire la prise en compte sur un pied d'égalité des enjeux de la croissance économique, de l'emploi et de la cohésion sociale. ■

BIBLIOGRAPHIE

- BELHAJ H., « Les indicateurs de suivi de pensions : l'annexe statistique présentée par la France dans le rapport de stratégie national sur les pensions », *Dossiers solidarité et santé*, n° 2, Drees, avril - juin 2004.
- CAILLOT L., LELIÈVRE M., PETOUR P., « Les indicateurs de suivi et d'évaluation du plan national d'action contre la pauvreté et l'exclusion sociale », *Dossiers solidarité et santé*, n° 2, Drees, avril - juin 2002.
- CAUSSAT L., LELIÈVRE M., « Les systèmes de retraite en Europe à l'épreuve des changements démographiques », *France-Portrait Social 2003-2004*, Insee, 2003.
- CAUSSAT L., LELIÈVRE M., « Les politiques de pension des pays nordiques de l'Union européenne », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre - décembre 2003.
- COHEN-SOLAL M., LELIÈVRE M., « Niveau de vie et risque de pauvreté parmi les retraités des pays européens » *Études et Résultats*, n° 213, Drees, janvier 2003.
- Commission des Communautés européennes, « Une stratégie concertée pour moderniser la protection sociale », *Bulletin de l'Union européenne*, n° 7-8, 1999.
- Commission des Communautés européennes, « Rapport conjoint de la Commission et du Conseil européen sur les objectifs et méthodes de travail dans le domaine des pensions », 2003.
- Conseil de l'Union Européenne, « La méthode ouverte de coordination : un processus en cours », *note de la Présidence sur le suivi du Conseil européen de Lisbonne*, juin 2000.
- Economic Policy Committee, « Budgetary challenges posed by ageing populations : the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances », octobre 2001.
- Eurostat, « Les pensions en Europe : dépenses et bénéficiaires », *Statistiques en bref*, n° 8/2004.
- FINKELSTEIN A., POTERBA J., « Selection Effects in the United Kingdom Individual Annuity Market », *The Economic Journal*, n° 112, vol. 476, 2002.
- Indicators Sub-Group, Social Protection Committee, « Common Indicators Relating to National Strategies for Adequate and Sustainable Pensions : Second Progress Report to the Social Protection Committee », 2003.
- Indicators Sub-Group, Social Protection Committee, « Current and Prospective Pension Replacement Rates -Report on Work in Progress », 23 February 2004.

LES INDICATEURS DE SUIVI DES PENSIONS : l'annexe statistique présentée par la France dans le rapport de stratégie nationale sur les pensions

Hanène BELHAJ

Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale

Ministère de la santé et de la protection sociale

Drees

Dans le cadre de la coopération engagée en matière de retraite entre États membres de l'Union européenne, la France a rédigé en juillet 2002 un rapport de stratégie nationale sur les pensions.

Ce rapport comprend une annexe statistique, qui contient un ensemble d'indicateurs, certains ayant été arrêtés en commun par les États membres de l'Union afin de comparer leurs systèmes et politiques de retraite, d'autres ayant été retenus pour décrire de façon plus particulière et approfondie la situation du système de retraite propre à notre pays.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la procédure définie par la Méthode ouverte de coordination (MOC), la France a remis en juillet 2002, son rapport de stratégie nationale sur les pensions. Ce rapport est accompagné d'une annexe statistique qui rassemble une sélection des principaux indicateurs issus des sources statistiques disponibles et visant à illustrer les objectifs structurant les plans d'action nationaux.

L'annexe statistique tient en outre compte des réflexions en cours dans le cadre du sous-groupe indicateurs du Comité de la protection sociale, et des positions que la délégation française a été amenée à prendre dans ce cadre. Ces travaux européens ont pour objectif de convenir d'indicateurs communs visant à faciliter la comparaison, actuelle et prospective, des systèmes de retraite des états membres, et de la situation des retraités. Les indicateurs correspondants ont été d'une part déclinés à partir des sources statistiques nationales, et d'autre part complétés par d'autres indicateurs spécifiquement adaptés à la description de la situation française.

L'intégration d'indicateurs dynamiques destinés à fournir des informations en projection sur longue période a par ailleurs été recherchée. En particulier, au niveau macroéconomique, sont présentées et détaillées les dernières projections et variantes disponibles, qui sont celles réalisées dans le cadre du Conseil d'orientation des retraites (COR), à l'aide d'une maquette élaborée par la Drees. Les travaux réalisés à partir des modèles de cas-types ou de microsimulation prospective (modèle Destinie développé par l'Insee) ont également été intégrés.

Par ailleurs, cette annexe statistique, reprend, comme en matière de cohésion sociale, l'organisation du plan définie au niveau communautaire, à savoir : en première partie « le caractère plus ou moins approprié des pensions pour répondre aux objectifs de maintien de niveau vie, de prévention de la pauvreté et de promotion de la solidarité intra générationnelle » (en anglais « *Adequacy of Pensions* ») ; en seconde partie, la « soutenabilité financière » et en troisième lieu

la question de la « modernisation des systèmes de pension ». Ces trois axes regroupent onze objectifs communs aux Etats membres de l'Union européenne (ces objectifs sont détaillés dans l'article de L. Caussat et M. Lelièvre dans le présent numéro) et font l'objet d'un suivi régulier selon des indicateurs définis par le Comité de la politique économique et le Comité de la protection sociale.

Suite à l'adoption de la réforme du système de retraite français le 21 août 2003, et conformément à la procédure définie par la MOC¹, la France a jugé opportun d'actualiser en partie certains éléments du rapport national de stratégie sur les retraites. En effet, un nouveau cycle de rapports est en cours, ce nouvel exercice est coordonné avec les prochaines projections du COR et fait l'objet de réflexions pour des développements plus opérationnels.

Le propos de cet article est d'illustrer, à travers les résultats et les indicateurs de l'annexe statistique, la manière avec laquelle la France a répondu à cette demande européenne. Cette démarche est aussi l'occasion de synthétiser l'ensemble des outils d'évaluation disponibles pour illustrer les objectifs définis par les États membres de l'Union européenne.

L'article suit le plan de l'annexe statistique. Il expose en premier lieu les indicateurs du premier axe d'objectifs, qui concerne l'adéquation des pensions. Le deuxième pilier d'objectifs est présenté en deuxième lieu, il s'intéresse à l'équilibre financier durable des systèmes de pension, dans le contexte des changements démographiques et économiques importants. Enfin, le troisième axe d'objectifs abordé en troisième partie expose les enjeux de la modernisation des systèmes de retraite afin de faire face à l'évolution des besoins des retraités. Par ailleurs, afin de faciliter la

lecture au sein de ces trois grandes parties, les objectifs sont rappelés explicitement. Les éléments d'actualisation ainsi que les dispositions relatives à la réforme du 21 août 2003 sont également introduits afin de compléter les développements en cours de l'annexe statistique.

PREMIER AXE : DES PENSIONS ADÉQUATES

Le premier grand ensemble d'enjeux porte sur les moyens « d'assurer un niveau adéquat de pensions ».

Sont d'abord présentés, dans une démarche logique et progressive, le montant des pensions perçues par les retraités français et les taux de remplacement correspondants, pour ensuite décrire leur niveau de vie relatif et en déduire les indicateurs d'inégalité et de pauvreté correspondants. Cette approche vise à appréhender le niveau de vie global de ces populations, avant de mieux cerner les groupes exposés aux inégalités et à la pauvreté.

Objectif 3 : *promouvoir la solidarité au sein et entre les générations.*

Cet objectif s'intéresse aux inégalités de la distribution des revenus chez les personnes âgées et aux enjeux d'équité inter-générationnelles. Nous dressons donc un bilan de la situation sociale et économique des personnes âgées comparée à celle des personnes d'âge actif, ainsi que la situation en termes de différences de revenu parmi les personnes âgées.

Les montants moyens des pensions

Les montants de pensions retracés ici sont des montants moyens mensuels bruts² perçus par les re-

TABLEAU 1 ●
montant moyen mensuel¹ des pensions de droit direct et des pensions de réversion selon l'âge

	60 à 64 ans	65 à 69 ans	70 à 74 ans	75 à 79 ans	80 à 84 ans	85 ans et plus	Ensemble
Avantage principal de droit direct	1 188	1 012	960	917	877	686	982
Avantage de réversion	29	55	86	124	163	211	89
Avantages accessoires*	45	46	47	48	47	35	46
Retraite totale	1 268	1 119	1 101	1 098	1 099	954	1 126

1. Tous les montants moyens de pension présentés dans l'annexe statistiques sont bruts de cotisations sociales.

* bonifications pour enfants, allocation du minimum vieillesse, majoration pour conjoint à charge.

Source : Echantillon interrégimes des retraités, 2001

1. La procédure prévoit en effet une actualisation des rapports nationaux dans ce domaine, si les États membres le jugent nécessaire.

2. Ce sont des montants moyens de pensions bruts de cotisations sociales.

traités ayant liquidé leurs droits. Ces données sont issues de l'échantillon interrégime des retraités (EIR) de 2001.

On observe que le montant moyen des pensions de droit direct décroît régulièrement avec l'âge, celles des retraités les plus âgés représentant en moyenne 60% de celles des plus jeunes (tableau 1). Toutefois, les majorations de pension et les avantages de réversion exercent un effet correcteur important et les pensions totales des retraités les plus âgés atteignent 90% de celles des plus jeunes. Ces différences de revenus selon l'âge sont aussi atténuées par les transferts liés à la solidarité.

L'âge de liquidation des droits à la retraite

Il s'agit, non pas des âges de cessation effective d'activité (au sens des enquêtes Force de travail), mais des âges de liquidation des droits observés pour les générations 1926 et 1930 dans l'échantillon interrégimes des retraités 1997.

D'après l'EIR 1997 (tableau 2) :

- l'âge moyen au moment de la liquidation des droits directs en 1997, calculé sur l'ensemble des retraités de 65 ans et plus, est de 60,6 ans pour les hommes et de 62,6 pour les femmes (ensemble : 61,8).

- l'âge moyen au moment de la liquidation des droits directs des générations les plus récentes, en 1997 s'établit à 60,3 ans pour les hommes et 62,1 pour les femmes, pour la génération 1926 et à 59,4 et 61,5 pour la génération 1930.

Objectif 2 : *Donner à tous les individus accès à des dispositifs de pension appropriés, publics et/ou privés, permettant d'acquérir des droits à pension qui leur donnent les moyens de maintenir leur niveau de vie après le départ en retraite, dans des limites raisonnables*

Cet objectif s'intéresse à la manière de maintenir le niveau de vie des retraités, après leur départ à la retraite, à travers les prestations versées par les régimes obligatoires ou volontaire, sur une base professionnelle ou individuelle. Des taux de remplacement, prenant en compte des profils de carrière des futurs pensionnés, ainsi qu'une mesure du niveau de vie moyens des retraités sont donc évalués.

Les taux de remplacement et leur évolution projetée à législation constante (avant la réforme de 2003)

Une méthodologie commune d'évaluation des performances des systèmes de retraite au regard de l'objectif d'adéquation des pensions a été examinée. Les

travaux du groupe de travail sur les indicateurs du Comité de protection sociale se sont orientés, à l'initiative de plusieurs Etats membres dont la France, vers l'utilisation des taux de remplacement théoriques calculés sur cas-types. Ces indicateurs permettent en effet d'évaluer l'adéquation des revenus des retraités dans une approche comparative européenne et d'identifier la contribution propre des systèmes publics de retraite à la formation du niveau de vie des ménages de personnes âgées.

Les analyses par cas-types sont souvent utilisées dans les comparaisons internationales, ou entre régimes (Aubert, 1999, Assous, Bonnet et Colin, 2000). Ces analyses apportent une dimension prospective en permettant le calcul de taux de remplacement à long terme. Cependant, la principale limite liée à ce type de démarche est celle de la représentativité. En effet, même lorsqu'on choisit des profils réalistes pour mener les calculs, la question se pose toujours de savoir si le cas-type choisi correspond bien à une situation réelle et s'il concerne un grand nombre de personnes. Par ailleurs, les comparaisons internationales exigent une certaine harmonisation des critères définissant le cas-type, ce qui peut réduire leur pertinence pour certains pays.

Nous présentons successivement les hypothèses et les carrières salariales retenus par le sous-groupe indicateurs ainsi que les taux de remplacement calculés pour la France.

Les hypothèses et les carrières types considérées

Plusieurs hypothèses économiques et concernant les carrières salariales ont été retenues pour les calculs de taux de remplacement.

Les salariés du secteur privé perçoivent une pension du régime de base versée par la Caisse nationale d'Assurance vieillesse (Cnav) et une ou plusieurs pensions des régimes complémentaires : pension de l'Arcco pour tous et de l'Agirc en plus pour les cadres. Le régime de base est un régime en annuités, les régimes complémentaires fonctionnent en points.

Concernant les hypothèses économiques, les données de salaire transmises par Eurostat sont des rémunérations incluant les cotisations sociales employeurs. Après vérification de la cohérence de ces données avec les sources nationales, on a choisi de s'appuyer sur les rémunérations brutes disponibles dans les comptes nationaux français pour les simulations prospectives de taux de remplacement. Par ailleurs, les données fournies par Eurostat englobent le secteur des administrations publiques. Les calculs qui suivent respectent ce choix, bien qu'ils puissent faire l'objet de certaines interrogations, les règles du régime de retraite des fonctionnaires étant différentes de celles ré-

gissant le régime des salariés du secteur privé, duquel relève le cas-type de référence.

Le salaire moyen brut a ainsi été calculé à partir des comptes nationaux comme le ratio des salaires et traitements bruts du compte des ménages sur le total de l'emploi salarié privé et public. Ce dernier est exprimé en nombre de personnes et non pas en équivalent temps plein, et de ce fait, le salaire moyen ainsi calculé ne correspond pas exactement à un emploi à temps plein.

Ensuite, les calculs sont menés en supposant que le salaire moyen de l'économie croît de 1,7 % en termes réels en projection, suivant en cela les recommandations du groupe indicateurs du Comité de la protection sociale. Les hypothèses d'indexation et les règles de calcul des retraites retenues en projection sont celles de la législation d'aujourd'hui et pour l'avenir, de l'application des règles d'ores et déjà mises en œuvre dans le cadre de la réforme de 1993. Ceci excluant cependant l'application de la réforme adoptée en août 2003 dont les dispositions précises d'application n'étaient pas connus au moment de l'élaboration du document. Les coefficients de revalorisation des salaires portés au compte pour le calcul de la pension Cnav et les pensions liquidées à la Cnav évoluent comme les prix. À l'Arcco et l'Agirc, la valeur du point

et le salaire de référence (valeur d'achat du point) évoluent comme les prix en projection.

Les taux de cotisation utilisés par le modèle sont ceux de l'année 2002 et le barème de l'impôt sur le revenu acquitté en 2002 sur les revenus de 2001.

Par ailleurs, l'un des choix les plus délicats afférents à ces calculs concerne les profils de carrières. Les profils de salaire retenus tentent de faire varier aussi bien les niveaux de salaires que leur rythme de progression. Sont présentés ici les profils de carrières définies par le sous-groupe indicateurs et retenus dans l'annexe statistique ainsi que les nouveaux profils demandés en complément dans le cadre de l'actualisation en cours du rapport de stratégie nationale sur les pensions .

Le premier profil a été défini par le sous-groupe indicateurs (annexe n° 1). Les variantes au cas-type de référence, inspirées des propositions de la Commission, permettent de prendre en compte les situations différenciées de certaines catégories de population. Les quatre profils de salaire retenus sont les suivants (graphique 1):

- Le premier profil représente le cas-type de référence : il s'agit d'un salarié du secteur privé, célibataire et sans enfant avec un profil de carrière plat au salaire moyen.

TABLEAU 2 ●

âge moyen au moment de la liquidation des droits directs des générations 1926 et 1930

	Génération 1926		Génération 1930	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
	Unipensionnés¹			
Salariés du privé	61,8	62,7	60,7	62,2
Fonctionnaires civils de l'Etat	59,4	57,8	59,5	57,4
Fonctionnaires militaires	51,0	n.s.*	48,2	n.s.*
Régimes spéciaux alignés**	55,9	57,5	54,9	56,5
Autres	62,1	62,3	50,8	61,2
	Polypensionnés²			
Passés par le public	54,9	59,2	54,8	59,0
Autres	61,6	62,5	60,6	61,6
	Ensemble			
Ensemble	60,3	62,1	59,4	61,5

* non significatif.

** CNRACL, SNCF, RATP, EGF, Banque de France, Mines, Marine.

1. On qualifie d'unipensionné les individus ayant été affilié au même régime de base durant toute leur carrière. À l'inverse, un polypensionné est un individu qui a cotisé à plusieurs régimes de base au cours de sa vie active.

2. Cf. note 3.

Champ : ensemble des retraités de 65 ans et plus

Source : Echantillon interrégimes des retraités, 1997 - Drees

- Le deuxième profil est linéaire. Il est relatif à un salarié ouvrier qui est rémunéré au 2/3 du salaire moyen avec un profil de carrière plat.

- Le troisième profil est relatif à une carrière de profession intermédiaire dont le salaire évolue de 80 % du salaire moyen pour atteindre 120 % de celui-ci en fin de carrière.

- Le quatrième profil fait référence à une « carrière ascendante type » d'un salarié qui débute au salaire moyen pour atteindre en fin de carrière 200 % de celui-ci. Il est donc cadre et cotise au régime complémentaire l'Agirc, à côté du régime de base, à la différence des deux autres profils de carrières de salariés qui cotisent au régime de base et au régime complémentaire des non-cadres « l'Arrco ».

Quatre générations sont prises en compte: 1943, 1950, 1970 et 1990. Les individus commencent à cotiser à 20 ans, liquident leur retraite à 60 ans³ après 40 ans de carrière. Les carrières sont supposées continues, avec un passage direct de l'emploi à la retraite.

Les résultats

Le modèle de cas-types Oscarie⁴ de la Drees est utilisé pour projeter, à réglementation actuelle constante, les taux de remplacement des retraités qui liquideront leurs droits en 2010, 2030 ou en 2050.

Le taux de remplacement instantané est le ratio entre la première pension et le dernier salaire. Il donne une indication sur la variation de niveau de vie induite par le passage de la vie active à la retraite. Ce taux est

présenté brut et net⁵ des cotisations sociales, de la CSG et du RDS. Les taux de cotisation utilisés par le Les taux de remplacement brut et net décroissent avec les générations pour le cas-type de référence considéré (tableau 3). De 64,9 % (respectivement 76,8 %) pour l'individu qui débute sa carrière au début des années soixante et qui liquide en 2003, il s'établirait à 56,8 % (respectivement 66,2 %) s'il est né en 1990 et liquide en 2050.

Cette diminution du taux de remplacement est engendrée par les réformes qui ont été mises en œuvre, dans le régime général (Cnav) en 1993 et dans les régimes complémentaires (Arrco et Agirc) au milieu des années 90.

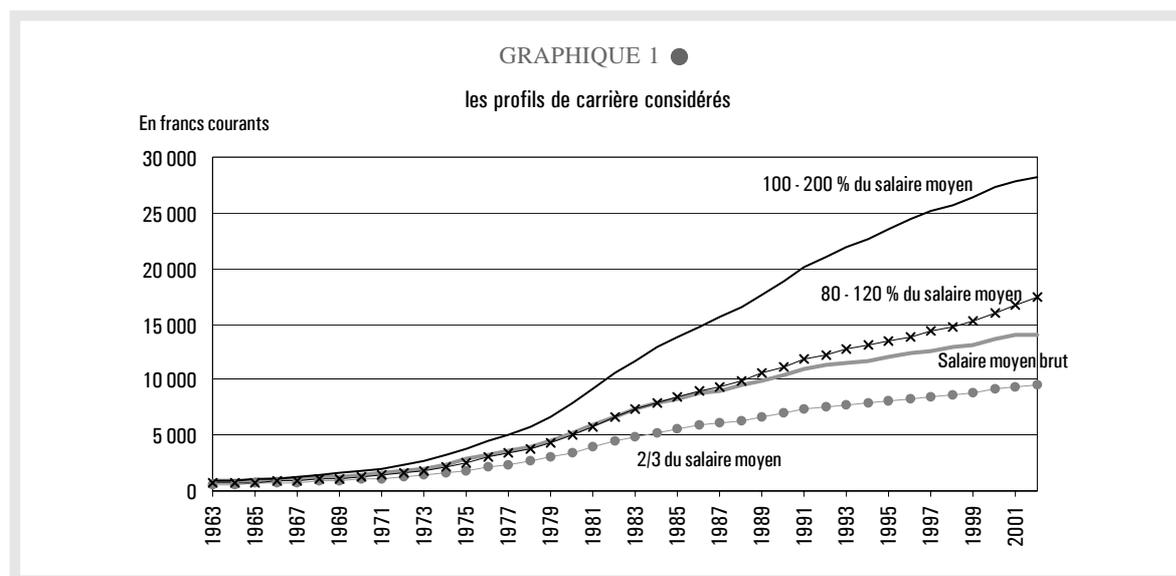
La réforme de 1993 comprend en effet trois dispositions principales :

- Une hausse progressive du nombre d'années prises en compte pour le calcul du salaire de référence servant de base au calcul de la pension : de 10 pour les générations nées avant 1933, il passe progressivement (à raison d'un an par génération) à 25 pour celles nées après 1948.

- Une hausse progressive du nombre d'années de cotisation pour l'obtention du taux plein : de 150 trimestres pour la génération 1933 (à raison d'un trimestre par génération) à 160 trimestres pour les générations 1943 et suivantes.

- La confirmation de l'indexation des pensions liquidées et des salaires portés au compte sur les prix.

Trois types de carrières sont donc comparés au cas type de référence (tableau 4).



3. 60 ans est l'âge de départ à la retraite dans la législation française en vigueur.

4. Outil de simulation par cas-types appliqué aux retraites.

5. La présentation des taux de remplacement bruts et nets montre que la pression fiscale est plus forte sur les salaires que sur les pensions. L'utilisation de taux nets est cependant problématique en projection puisqu'il suppose d'émettre des hypothèses sur l'évolution des taux de cotisations.

Le montant annuel de la pension Cnav résulte de l'application au salaire de référence d'un taux fonction de la durée d'assurance. Le salaire de référence est la moyenne des salaires bruts les plus élevés dans la limite du seuil du plafond de la Sécurité sociale. Or, le salaire «moyen» du cas type de référence est pratiquement au même niveau que le plafond de la Sécurité sociale. De ce fait, pour ce cas et celui qui est rémunéré au 2/3 du cas standard, la totalité du salaire est prise en compte pour le calcul de la pension. Il n'y a donc qu'une faible différence entre les taux de remplacement du cas type de référence et celui de l'individu rémunéré au 2/3 du cas standard même s'il y en a au niveau des pensions.

En revanche, la différence entre les taux de remplacement est plus significative lorsqu'on compare le cas-type de référence à celui d'une carrière ascendante d'un cadre par exemple qui débute au salaire moyen et qui voit sa rémunération salariale progresser jusqu'à 200 % de celui-ci. Les taux de remplacement sont plus faibles pour ce profil (50,6 %), par rapport au profil

standard (64,9 %). En effet, le taux de remplacement est décroissant avec l'augmentation du salaire en raison du plafonnement de la part des pensions provenant du régime général. Cet effet est partiellement compensé par le fait que les régimes de retraite complémentaire Arrco et Agirc sont des dispositifs contributifs. Chaque individu cotise un pourcentage prédéterminé de son salaire annuel, qui est converti en points selon la valeur d'achat du point fixée pour l'année considérée. Lors de la liquidation, les points accumulés sont convertis en rente en fonction de la valeur de revente du point à la date de la liquidation.

De la même manière que pour le cas-type de référence, les taux de remplacement bruts et nets décroissent avec les générations pour les trois cas-types envisagés (tableau 5) : de 67,2 % (respectivement 84,4 %) pour l'individu qui débute sa carrière à 2/3 du salaire moyen et qui liquide en 2003, il s'établirait à 56,7 % (respectivement 74,3 %) s'il est né en 1990 et liquide en 2050. Pour un non cadre qui débute sa carrière à 80 % su salaire moyen et qui liquide en

TABLEAU 3 ●

taux de remplacement pour le cas-type de référence

En %

	Brut	Net de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu
2003	64,9	78,8
2010	62,0	76,5
2030	57,4	71,6
2050	56,8	66,2

Source : Drees, Oscarie

TABLEAU 4 ●

taux de remplacement en 2003 selon le niveau de salaire

En %

	Brut	Net de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu
Salaire moyen	64,9	78,8
2/3 du salaire moyen	67,2	84,4
Salaire moyen de 80 à 120%	55,0	72,2
Salaire moyen de 100 à 200%	50,6	65,0

Source : Drees, Oscarie

TABLEAU 5 ●

taux de remplacement selon le niveau de salaire

En %

	Salaire moyen de 80 à 120%		2/3 salaire moyen		Salaire moyen de 100 à 200%	
	Brut	Net de cotisations sociales et d'impôts sur le revenu	Brut	Net de cotisations sociales et d'impôts sur le revenu	Brut	Net de cotisations sociales et d'impôts sur le revenu
2003	55,0	72,2	67,2	84,4	50,6	65,0
2010	52,3	71,6	61,5	76,9	47,0	61,9
2030	47,9	59,6	57,4	74,4	42,8	57,7
2050	49,2	58,8	56,7	74,3	42,7	57,7

Source : Drees, Oscarie

2003, le taux de remplacement est de 55,5 % (respectivement 72,2 %) s'il est né en 1990 et liquide en 2050. Enfin, pour un cadre qui termine sa carrière à 200 % du salaire moyen et qui liquide en 2003, le taux de remplacement serait de 50,6 % (respectivement 65 %) et de 42,7 % (respectivement 57,7 %) s'il liquide en 2050 (tableau 5).

De même que pour le cas type de référence, le taux de remplacement net est nettement plus élevé que le taux brut, en partie en raison de la moindre progressivité de l'impôt sur les revenus du moissonné.

En résumé, dans le secteur privé, les taux de remplacement diminuent au fur et à mesure que le montant du dernier salaire s'élève. Dans le régime général, ceci est principalement dû au minimum contributif qui majore les petites pensions et à l'existence du plafond au-delà duquel seuls interviennent les régimes complémentaires. Ce résultat est également vrai dans le secteur public, en raison des primes complétant le traitement, plus importantes pour les traitements les plus élevés et qui n'entrent pas dans le calcul de la pension.

Le niveau de vie comparé des actifs et des retraités

Le revenu fiscal ainsi que le revenu disponible ont été retenus dans l'annexe statistique présentée par la France afin de comparer le niveau de vie des retraités à celui des actifs.

Le revenu fiscal se définit comme l'ensemble des revenus déclarés sur la déclaration fiscale : revenus d'activité (y compris les indemnités de chômage), pensions de retraite et alimentaires. Il comprend donc les

revenus primaires déclarés et les revenus sociaux imposables.

Le revenu disponible est obtenu en ajoutant au revenu fiscal les prestations familiales, les aides au logement et les minima sociaux et en déduisant les impôts directs (impôts sur le revenu et taxe d'habitation). Ni les revenus du patrimoine, ni les loyers fictifs ne sont ici pris en compte.

Par ailleurs, le nombre d'unités de consommation (UC) dans un ménage est calculé ici à l'aide de l'échelle OCDE modifiée. Le premier adulte du ménage compte pour 1, les autres personnes de 14 ans et plus pour 0,5 et les enfants de moins de 14 ans pour 0,3.

Diviser le revenu total d'un ménage par le nombre d'UC permet de tenir compte des différences de taille et de composition du ménage. On parle alors de revenu par UC ou de niveau de vie du ménage.

Les niveaux de vie moyens

Lorsqu'on dresse un bilan de la situation sociale et économique des personnes âgées comparée à celle des personnes d'âge actif, on constate que la situation des retraités par rapport aux actifs est désormais globalement favorable. Ainsi, le revenu fiscal moyen par unité de consommation des ménages de retraités (hors revenus du patrimoine) atteint 92 % du revenu fiscal moyen par unité de consommation des ménages d'actifs. Le ratio est de 9 % pour le revenu disponible moyen par unité de consommation (tableaux 6 et 7).

De plus, la prise en compte des revenus du patrimoine déclarés⁶ conduirait à une hausse du ratio des niveaux de revenu disponible moyen par UC entre retraités

TABLEAU 6 ●

revenu fiscal moyen par unité de consommation (uc),
hors revenu du patrimoine

	Ensemble des ménages	Ménages de retraités (a)	Ménages d'actifs (b)	Ratio (a) / (b)
1970	60 299	42 521	68 873	62 %
1975	76 329	58 060	86 256	67 %
1979	86 622	69 329	95 661	72 %
1984	89 058	75 750	98 573	77 %
1990	94 511	84 250	103 698	81 %
1997	98 678	96 342	104 577	92 %

Champ : ménages dont le revenu fiscal est positif ou nul et le revenu disponible positif.
Source : Enquête revenus fiscaux, Insee, à paraître 2002

TABLEAU 7 ●

revenu disponible moyen par unité de consommation,
hors revenu du patrimoine

	Ensemble des ménages	Ménages de retraités (a)	Ménages d'actifs (b)	Ratio (a) / (b)
1970	58 609	42 776	66 132	65 %
1975	72 412	56 324	80 896	70 %
1979	82 331	68 927	89 319	77 %
1984	84 046	73 746	91 400	81 %
1990	89 542	80 055	97 175	82 %
1997	95 835	88 011	96 962	91 %

Champ : ménages dont le revenu fiscal est positif ou nul et le revenu disponible positif.
Source : Enquête revenus fiscaux, Insee, à paraître 2002

6. Les revenus du patrimoine reportés sur la déclaration fiscale ne représentent en outre qu'une partie des revenus totaux du patrimoine perçus par les ménages.

tés et actifs, de l'ordre de 3 points en 1997 (le ratio s'établirait alors à 94 %) (graphique 2). Il faut ajouter que les retraités sont plus souvent propriétaires de leur logement, ce qui majore leur revenu disponible compte tenu de l'absence de loyer. Lorsque l'on intègre toutes les sources de revenus, retraites, revenus du patrimoine et loyers fictifs, le niveau de vie des retraités apparaît désormais très voisin de celui des actifs.

La distribution des revenus chez les actifs et les retraités

Alors que les inégalités de revenu disponible tendent à légèrement progresser parmi les actifs, celles-ci

tendent à se réduire parmi les retraités (graphiques 3 et 4). Par ailleurs, les tableaux 8 et 9 montrent un resserrement sur la période 1970 à 1997 des inégalités au sein des ménages de retraités. Ces résultats sont toutefois à prendre avec précaution, les revenus du patrimoine n'étant pas pris en compte. Or, le suivi du patrimoine médian de cohortes sur 12 ans à travers trois enquêtes montre que le patrimoine a continué à s'accroître au cours de la retraite pour chacune des générations observées (graphique 5).

Objectif 1 : prévenir l'exclusion et le risque de la pauvreté chez les personnes âgées et faire en sorte qu'elles jouissent d'un niveau de vie décent ; qu'elles

TABLEAU 8 ●

indicateurs d'inégalité du revenu disponible par unité de consommation ménages de salariés et de chômeurs

	1970	1979	1990	1997
D9/D1	3,59	3,05	3,00	3,18
D9/D5	1,95	1,73	1,70	1,76
D5/D1	1,84	1,76	1,76	1,81
Indice de Gini	0,29	0,26	0,24	0,26
Indice de Theil	0,14	0,12	0,10	0,11
Indice D'Atkinson (-0,5)	0,16	0,14	0,12	0,13
Indice D'Atkinson (+0,5)	0,10	0,09	0,07	0,08

Note : les revenus du patrimoine sont exclus.

Source : Insee-DGI, enquête Revenus fiscaux, d'après Hourriez et Roux (2001)

TABLEAU 9 ●

indicateurs d'inégalité du revenu disponible par unité de consommation ménages de retraités

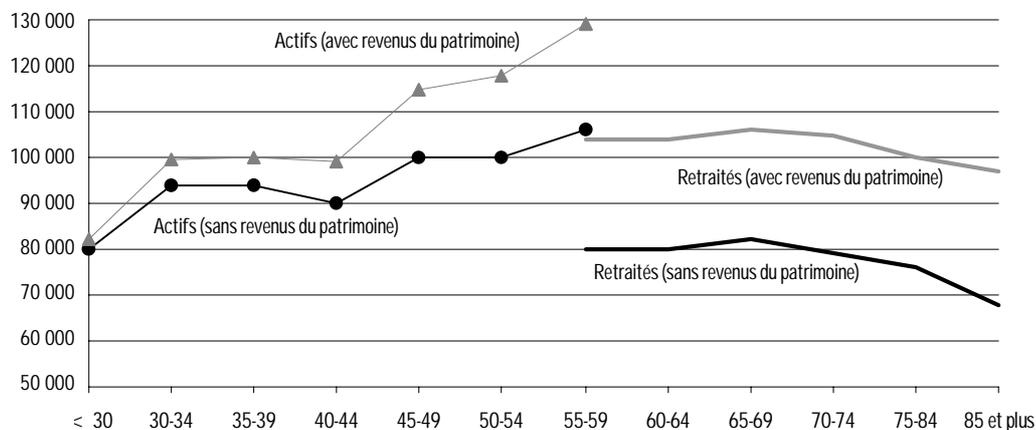
	1970	1979	1990	1997
D9/D1	4,03	3,27	3,22	3,14
D9/D5	2,29	1,95	1,78	1,77
D5/D1	1,76	1,68	1,80	1,78
Indice de Gini	0,32	0,27	0,26	0,25
Indice de Theil	0,17	0,13	0,11	0,11
Indice D'Atkinson (-0,5)	0,20	0,15	0,13	0,12
Indice D'Atkinson (+0,5)	0,12	0,09	0,08	0,08

Note : les revenus du patrimoine sont exclus.

Source : Insee-DGI, enquête Revenus fiscaux, d'après Hourriez et Roux (2001)

GRAPHIQUE 2 ●

revenu disponible avec et sans revenus du patrimoine, par unité de consommation, selon l'âge de la personne de référence



Source : Insee, Enquête Budget de famille 1995, repris de Chambaz, Hourriez et Legendre (1999)

partagent le bien-être économique de leur pays et puissent en conséquence participer activement à la vie publique, sociale et culturelle.

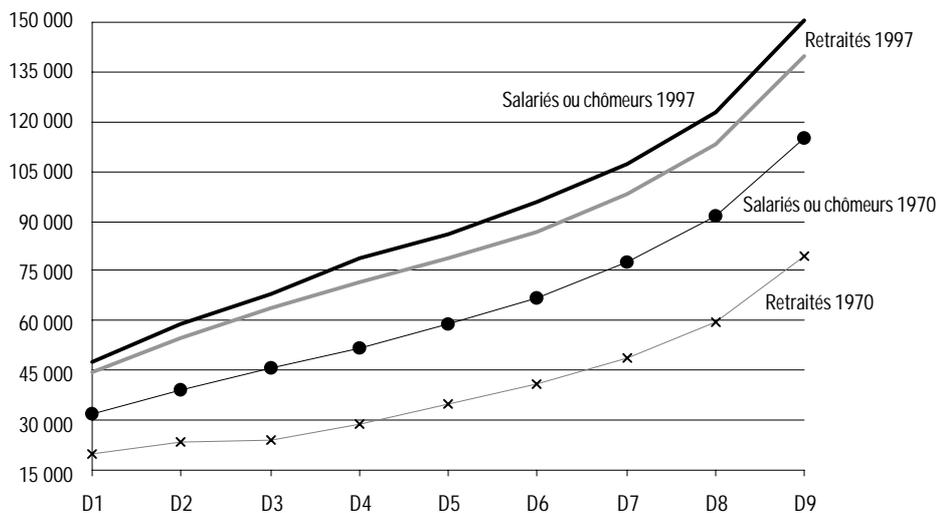
Cet objectif vise à garantir que le système de retraite, complété le cas échéant par d'autres dispositifs sociaux (services sociaux, aides au logement,

etc.), assure un niveau de vie pour les personnes âgées qui les protège autant que possible de la pauvreté.

Les taux de pauvreté sont à cet égard comparés pour les ménages dont les personnes de référence sont respectivement retraités ou actifs.

GRAPHIQUE 3 ●

limites supérieures des déciles du revenu disponible par unité de consommation
(en francs constants 1996) en 1970 et 1997



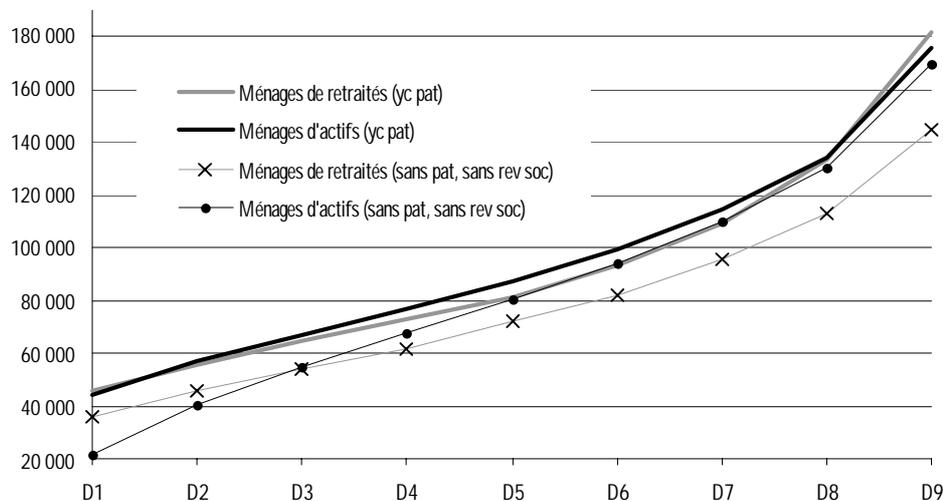
Note : les revenus du patrimoine sont exclus

Note de lecture : Notons L1 la limite supérieure du premier décile (D1). L1 est le niveau de revenu qui sépare les 10 % d'individus aux revenus les plus faibles du reste de la population. L5 représente la médiane. En 1970, les 10 % des retraités les moins riches ont un revenu inférieur à 20 000 francs.

Source : Insee-DGI, enquête Revenus fiscaux, d'après Hourriez et Roux (2001)

GRAPHIQUE 4 ●

distribution du revenu moyen par unité de consommation des actifs et des retraités en 1995



Note : les données sans les revenus du patrimoine sont aussi des données sans les revenus sociaux.

Source : Insee, Enquête budget de famille 1995, repris de Chambaz, Hourriez et Legendre (1999)

Taux de pauvreté

Selon l'Insee, le taux de pauvreté est mesuré par la proportion d'individus vivant dans des ménages disposant d'un revenu par UC inférieur à un seuil égal à 50 % de la médiane des revenus par UC (ou à 60 % pour Eurostat). Nous présentons dans les tableaux 10 et 11 les taux de pauvreté des ménages selon les définitions française et européenne.

Par ailleurs, l'intensité de la pauvreté se mesure par l'écart de pauvreté moyen (poverty gap), c'est-à-dire la différence entre le revenu moyen des pauvres et le seuil. Cet écart peut être mesuré en valeur absolue ou en pourcentage du seuil. L'intensité apporte une information différente par rapport au taux de pauvreté : elle mesure une distance moyenne entre les pauvres et la ligne qui définit la pauvreté.

Les trois dernières décennies ont été marquées par une diminution particulièrement significative de la pauvreté chez les retraités. Le taux de pauvreté des ménages de retraités est actuellement de 4,2 % contre 15,7 % en 1970. La chute du nombre d'allocataires du minimum vieillesse atteste également de cette amélioration (2,2 millions en 1970, contre 766 000 en 2000). Par ailleurs, les ménages de personnes âgées pauvres disposent d'un revenu moins éloigné du seuil de pauvreté que les autres ménages (tableaux 10 et 11).

Une des raisons de la baisse du taux de pauvreté des personnes âgées tient aux revalorisations impor-

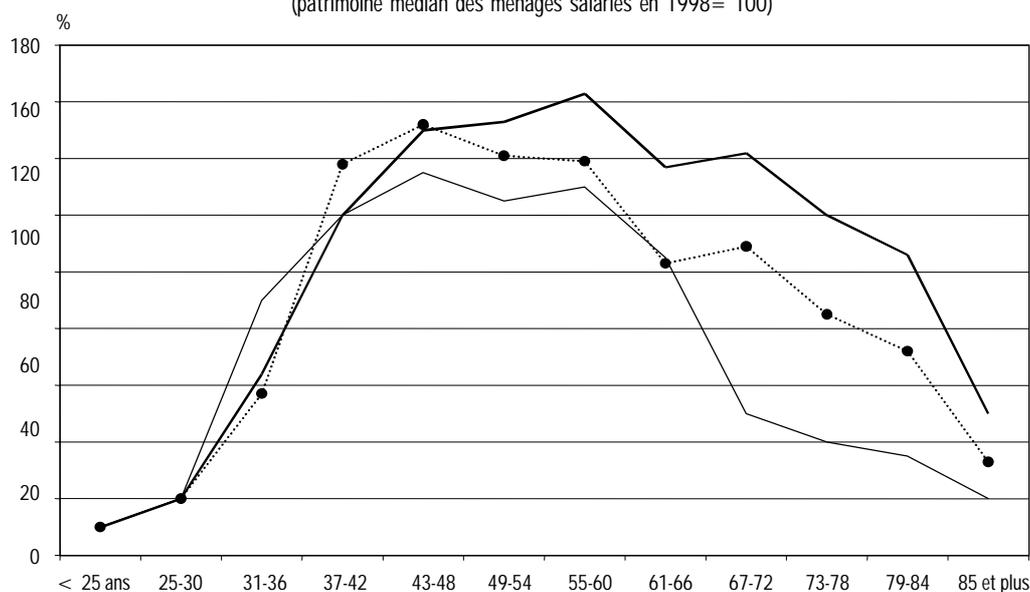
tantes du minimum vieillesse, intervenues entre 1975 et 1984.

En effet, le minimum vieillesse garantit un revenu minimal à toute personne de plus de 65 ans qui ne bénéficie pas d'une pension de retraite suffisante. Il est fixé à 6 835 € par an pour une personne seule et à 12 257 € par an pour un couple. Le montant du minimum vieillesse est quasi-équivalent au seuil de pauvreté pour les personnes seules et nettement supérieur pour les couples. Le minimum vieillesse est revalorisé chaque année indépendamment du mécanisme de revalorisation des pensions contributives. Cette revalorisation, qui n'est soumise à aucune contrainte juridique est néanmoins systématique et, depuis le milieu des années 90, elle a toujours été supérieure à l'inflation. Le pouvoir d'achat du minimum vieillesse a progressé de 0,4 point par an au cours de la dernière décennie (tableaux 12 et 13).

L'évolution globale du niveau des retraites pour les nouvelles générations de retraités permet d'anticiper une poursuite de la diminution du nombre d'allocataires de ce minimum social. En effet, différents facteurs contribuent à améliorer le niveau moyen des pensions: des déroulements de carrières plus favorables parmi les nouvelles générations de retraités, un meilleur niveau de salaires ou de revenus au cours de la carrière, une plus forte participation des femmes au marché du travail et des carrières féminines plus fréquemment complètes, une bonne prise en compte des aléas de carrière.

GRAPHIQUE 5 ●

patrimoine médian des ménages selon l'âge de la personne de référence en 1986, 1992 et 1998
(patrimoine médian des ménages salariés en 1998 = 100)



Source : Insee, enquête sur les actifs financiers 1986 et 1992, enquête patrimoine 1998

GRAPHIQUE 10 ●

taux de pauvreté des ménages (à 50 % de la médiane) selon le statut d'activité de la personne de référence

En %

	1970	1975	1979	1990	1996
Indépendants	26,1	26,6	19,9	12,8	13,7
Salariés et chômeurs (1)	4,0	3,9	4,9	4,9	6,6
Retraités	27,8	18,2	10,7	5,9	4,2
Autres inactifs (ni étudiants, ni retraités)	43,7	34,9	25,5	23,5	19,6
Ensemble des ménages	15,7	12,6	9,1	7,1	7,3

(1) les chômeurs ayant déjà travaillé sont compris dans la catégorie des salariés, ceux qui n'ont jamais travaillé dans celle des autres inactifs

Note : sont inclus les revenus du patrimoine déclarés.

Champ : ménages (hors ménages d'étudiants) dont le revenu fiscal est positif ou nul et le revenu disponible positif

Source : Insee-DGI, enquêtes revenus fiscaux, d'après Insee (2001)

GRAPHIQUE 11 ●

taux de pauvreté des ménages (à 60 % de la médiane) selon le statut d'activité de la personne de référence

En %

	1970	1975	1979	1990	1996
Indépendants	33,0	34,7	27,8	19,1	20,5
Salariés et chômeurs (1)	7,9	7,3	8,8	9,9	12,1
Retraités	36,7	33,0	21,1	15,1	9,9
Autres inactifs (ni étudiants, ni retraités)	53,3	46,3	40,3	41,1	32,2
Ensemble des ménages	21,6	19,9	15,8	14,4	13,4

(1) les chômeurs ayant déjà travaillé sont compris dans la catégorie des salariés, ceux qui n'ont jamais travaillé dans celle des autres inactifs

Note : sont inclus les revenus du patrimoine déclarés.

Champ : ménages (hors ménages d'étudiants) dont le revenu fiscal est positif ou nul et le revenu disponible positif

Source : Insee-DGI, enquêtes revenus fiscaux, d'après Insee (2001)

TABLEAU 12 ●

évolution du nombre de bénéficiaires du minimum vieillesse

Années	Bénéficiaires de l'allocation supplémentaire vieillesse
1990	1 212 922
1995	988 825
2000	765 907
2001	723 089*
2002	668 036

* Les chiffres de 2001 et de 2002 sont extraits de Chaput (2004).

Source : enquête Drees, Caisse des dépôts et consignations, Direction de la Sécurité sociale, CNAMTS, Fonds de solidarité vieillesse

TABLEAU 13 ●

part des titulaires de l'allocation supplémentaire vieillesse dans la population totale par âge, situation au 31 décembre 2002

En %

	Hommes	Femmes	Ensemble
60 à 64 ans	2,4	2,1	2,2
65 à 69 ans	4,1	3,3	3,7
70 à 74 ans	4,4	3,9	4,1
75 à 79 ans	5,2	5,1	5,1
80 à 84 ans	5,2	6,9	6,3
85 à 89 ans	7,0	11,2	9,9
90 ans et plus	8,7	17,8	15,7
Ensemble (60 ans et plus)	4,2	5,2	4,8

Source : enquête Drees, et projections démographiques de l'Insee au 1^{er} janvier 2003, tableau extrait de Chaput (2004).

DEUXIÈME AXE : LA VIABILITÉ FINANCIÈRE DES SYSTÈMES DE PENSION

Le deuxième axe s'intéresse à l'équilibre financier durable des systèmes de pension, dans le contexte des changements importants à venir sous l'effet de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses nées au lendemain de la seconde guerre mondiale. Quatre objectifs doivent concourir plus précisément à ce but.

Dans cette partie, sont donc exposés les éléments du contexte démographique et économique de la France ainsi que les projections des équilibres financiers du système de pension.

Objectif 4 : *Parvenir à un niveau d'emploi élevé grâce à des réformes globales des marchés du travail, si nécessaire, comme le prévoit la stratégie européenne pour l'emploi, et en conformité avec les grandes orientations de la politique économique.*

Cet objectif insiste sur l'importance d'une bonne coordination entre la politique de l'emploi et la politique des retraites et la mise en œuvre par les Etats membres de politiques destinées à favoriser le vieillissement actif. Ces politiques ont maintes fois été soulignées par les instances communautaires.

Les principaux indicateurs de contexte : les évolutions démographiques et celles de la population active

Les régimes publics de retraite vont connaître une évolution démographique et économique défavorable, conjuguée à des changements profonds sur le marché du travail.

Deux phénomènes caractérisent cette évolution : la baisse du nombre de naissances et l'allongement de l'espérance de vie qui conduit à un vieillissement de la population. L'évolution du rapport entre le nombre de personnes âgées de plus de 60 ans ou de 65 ans et celui des 20 à 59 ans, qui représente le ratio de dépendance démographique, illustre bien l'ampleur de la population vieillissante dans les années à venir (graphique 6). D'après les projections démographiques de l'Insee (2001), ce ratio égal à 38 % en 2000, pourrait atteindre 53 % en 2020 et 73 % en 2040.

La situation sur le marché du travail pose en outre des problèmes aigus pour le présent comme pour l'avenir des régimes de retraite. Une première tendance observée est celle de l'entrée tardive des jeunes dans la vie active, ceux-ci poursuivent des études de plus en plus longues et ont donc accès au marché du travail de manière plus tardive. Par ailleurs, la baisse de l'activité aux âges élevés est aussi une tendance qui dégrade de

manière significative le marché du travail en France. D'après les projections de l'Insee et de la Dares dans la dernière version datée de 1996 (Guillemot et alii, 1997), « Dans le scénario tendanciel, les ressources en main d'œuvre passeraient de 26,6 millions d'actifs en 1997 à près de 28 millions en 2006. Ensuite, elle diminuerait avec le départ à la retraite des générations nombreuses du baby-boom. »

Selon la définition du sous-groupe Indicateurs CPS et sur la base de ces projections, le ratio de dépendance «économique» calculé ici rapporte le nombre de personnes inactives âgées respectivement de 60 ans et plus ou de 65 ans et plus au nombre des actifs⁷. Ces ratios correspondent à un scénario «tendanciel» à législation constante

Ces tendances démographiques auront de lourdes conséquences sur le marché du travail.

Les indicateurs d'emploi et de chômage

Pendant plus de trois ans, le dynamisme de l'emploi a permis une forte décre du chômage, dont 785 000 personnes ont profité entre 1997 et 2000. En 2002, la situation du marché du travail est plus contrastée, la baisse du chômage s'interrompt et le taux de chômage atteint 9,7 % en 2003.

Structurellement, le modèle français d'activité est très concentré sur les âges intermédiaires : une seule génération travaille à la fois, celle des adultes. La forte scolarisation des jeunes et leur scolarité plus longue ont maintenu les taux d'emploi des 15-24 ans autour de 20 % au cours des années 90. Parallèlement, les travailleurs les plus âgés ont fait l'objet d'incitations à un retrait précoce du marché du travail (pré-retraites) et le taux d'emploi des 55-64 ans, bien qu'en progression, est de 36,5 % en 2001 (tableau 16).

Toutefois, ces spécificités structurelles tendent à s'atténuer depuis la fin des années 90. Les jeunes cumulent plus fréquemment emploi et formation initiale (alternance, temps partiel) et leur taux de chômage tend à diminuer. Globalement leur participation au marché du travail progresse. La tendance à la baisse d'activité des plus de 55 ans s'est également ralentie. On observe une diminution des entrées en pré-retraite et un recul du taux de chômage de cette classe d'âge.

Eu égard à ces difficultés sur le marché du travail, la loi de 2003 a adopté plusieurs mesures favorables à l'augmentation du taux d'emploi et des incitations de différentes natures à la prolongation de l'activité.

Cet ensemble de mesures figure dans le Plan national 2003-2004 définissant la stratégie pour l'emploi de la France.

7. Ce ratio est calculé sur l'ensemble de la population active. Pour ne tenir compte que des actifs occupés, il suffit de diviser ce ratio par (1-taux de chômage).

TABLEAU 14 ●

évolution du ratio de dépendance (inactifs de 60 ans et plus/actifs)

Scenarii	1995	2000	2005	2010	2020	2030	2040
Insee – Dares 1996	0,42	0,43	0,44	0,48	0,6	0,71	0,79
Actualisation des projections démographiques (2000)	0,42	0,43	0,44	0,49	0,61	0,73	0,82
Hausse du solde migratoire de 50 000 à 100 000 individus	0,42	0,43	0,44	0,48	0,6	0,72	0,8
Fécondité haute (ICF de 2,1 enfants par femme)	0,42	0,43	0,44	0,49	0,61	0,73	0,79
Espérance de vie maintenue au niveau de l'année 2000	0,42	0,43	0,44	0,48	0,57	0,65	0,68

Source : Insee, Dares, calculs Drees

TABLEAU 15 ●

évolution du ratio de dépendance (inactifs de 65 ans et plus/actifs)

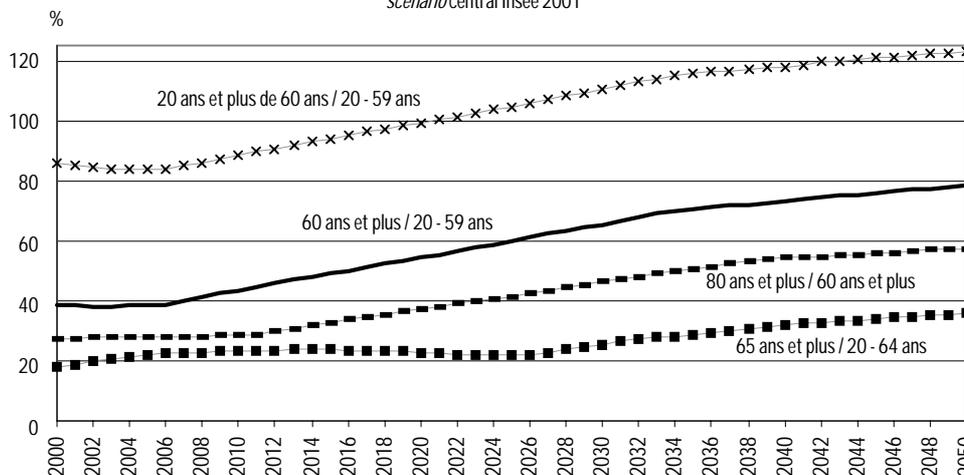
Scenarii	1995	2000	2005	2010	2020	2030	2040
Insee – Dares 1996	0,32	0,34	0,35	0,37	0,47	0,58	0,67
Actualisation des projections démographiques (2000)	0,32	0,34	0,36	0,37	0,48	0,59	0,68
Hausse du solde migratoire de 50 000 à 100 000 individus	0,28	0,30	0,32	0,34	0,40	0,50	0,62
Fécondité haute (ICF de 2,1 enfants par femme)	0,30	0,32	0,33	0,35	0,45	0,57	0,65
Espérance de vie maintenue au niveau de l'année 2000	0,33	0,35	0,36	0,36	0,45	0,52	0,57

Source : Insee, Dares, calculs Drees

GRAPHIQUE 6 ●

évolution en projection des ratios de dépendance démographiques

scenario central Insee 2001



Source : Insee, projections démographiques et calculs Drees

Les exercices de simulation de l'évolution à long terme du système de retraite

Ces tendances démographiques et sur le marché du travail, auront de lourdes incidences sur l'équilibre financier des régimes de retraite.

Dans le cadre du premier rapport de projection des systèmes de retraite réalisé par le COR (2001), la Drees a construit une maquette globale de simulation du système de retraite français. Cette maquette a permis de réaliser plusieurs simulations à partir des projections les plus récentes, accompagnées d'un certain nombre de variantes économiques et démographiques. Les résultats de cet exercice sont proches de ceux obtenus

dans le cadre de la Commission de Concertation, présidée par le Commissaire Général du Plan (rapport Charpin), ainsi que de ceux rassemblés dans le rapport du Comité de Politique économique⁸.

Description de l'outil utilisé⁹

La maquette globale réalisée dans le cadre des travaux du COR repose sur une représentation simplifiée du système de retraite qui respecte les caractéristiques essentielles d'un régime de répartition dans lequel la charge financière dépend du rapport démographique entre retraités et actifs et du niveau du rapport entre retraite moyenne et revenu d'activité moyen.

TABLEAU 16 ●

taux d'activité, d'emploi et de chômage par sexe et tranches d'âges de 1997 à 2002

En %

	1997			2001		
	taux activité	taux emploi	Taux chômage	Taux activité	taux emploi	taux chômage
Ensemble de la population						
Total	54,4	47,3	12,3	54,7	49,9	8,8
15-24 ans	27,7	17,9	28,1	29,9	24,0	18,7
25-49 ans	86,7	76,5	11,5	87,1	79,8	8,4
50-54 ans	82,0	74,7	8,9	82,3	77,1	6,3
55-59 ans	58,0	53,2	9,9	59,3	55,4	6,6
60-64 ans	15,2	14,7	3,5	14,2	13,7	3,4
65 ans et plus	1,5	1,5	0,9	1,2	1,2	0,8
Femmes						
Total	47,2	40,6	14,1	48,3	43,1	10,7
15-24 ans	24,3	16,3	32,8	26,5	20,7	21,8
25-49 ans	78,2	67,7	13,3	79,6	71,2	10,5
50-54 ans	72,2	65,0	10,0	74,2	68,4	7,8
55-59 ans	50,0	44,9	10,2	52,0	48,3	7,3
60-64 ans	14,4	14,0	2,9	13,0	12,5	3,7
65 ans et plus	1,0	0,0	2,2	0,9	0,9	0,0
Hommes						
Total	62,3	54,7	10,8	61,8	57,3	7,1
15-24 ans	31,1	19,5	24,5	33,1	27,3	16,2
25-49 ans	95,3	85,5	9,9	94,8	88,5	6,6
50-54 ans	91,9	84,5	8,1	90,5	85,0	4,0
55-59 ans	68,2	61,7	9,6	66,9	62,8	6,1
60-64 ans	16,0	15,4	4,1	15,5	15,0	3,1
65 ans et plus	2,2	2,2	0,0	1,7	1,7	0,7

Source : Dares, d'après enquêtes Emploi mars 2002, concepts d'activité du BIT, âge atteint au 31 décembre de l'année de l'enquête

8. « Budgetary challenges posed by ageing populations », *Report by the Economic Policy Committee*, 2001

9. La maquette et l'intégralité des exercices de simulation réalisés sont décrits de manière exhaustive au n°3 de la revue *Solidarité et Santé*, 2001.

Les paramètres des simulations ont été définis en tenant compte des dernières données disponibles en matière de démographie et d'activité de la population. Les hypothèses économiques correspondent quant à elles au scénario que dans le cadre des travaux préparatoires à son premier rapport, le COR a demandé d'établir à deux organismes, la Direction de la Prévision et l'Ofce¹⁰. Les grandes lignes des hypothèses du scénario économique consistent dans le retour au plein emploi de l'économie française vers 2010, le taux de chômage étant fixé à 4,5 %. Après cette date, la croissance économique est supposée équilibrée et résulter de celle de la population active et de la productivité du travail, fixée dans le compte de référence à 1,6 % par an.

Les paramètres des régimes de retraite - âge moyen du départ à la retraite et évolution de la pension moyenne - ont été déterminés à partir des données des travaux antérieurs menés dans le cadre du rapport Charpin.

S'agissant de l'âge moyen du départ en retraite, l'évolution en projection des taux de retraités retenue dans le scénario central conduit à une légère augmentation de l'âge de liquidation observé au cours des dernières années, cette augmentation étant plus forte pour les hommes (d'environ une demi - année) que pour les femmes (environ un trimestre).

En ce qui concerne la pension moyenne, la projection est encore plus délicate, car de nombreux facteurs devraient avoir une incidence sur son évolution :

- Tout d'abord, comme l'avaient montré les travaux du Livre Blanc, les pensions moyennes pourraient augmenter plus rapidement que les revenus d'activité du fait de l'amélioration, au fil des générations, des carrières professionnelles des femmes, qui résulte à la fois de l'allongement de leur durée d'emploi et de leur accès à de meilleures qualifications et des salaires plus élevés.

ENCADRÉ 1 ●

LA RÉFORME DU 21 AOÛT 2003 : LES MESURES CONCERNANT LA PROLONGATION D'ACTIVITÉ

Ainsi, pour ne pas décourager l'embauche de salariés expérimentés, tout en sécurisant leurs emplois, la taxe dite « contribution Delalande », due par l'employeur pour toute rupture de contrat de travail d'un salarié en fin carrière n'est plus applicable lorsque le salarié a été embauché à partir de 45 ans (au lieu de 50 ans antérieurement).

Par ailleurs, afin de limiter le recours aux dispositifs de pré-retraites en fin de carrière, les allocations versées aux salariés lors d'un départ en préretraite ou lors de toute cessation anticipée d'activité sont désormais soumises à une contribution à la charge des employeurs, sauf lorsque ces dispositifs correspondent à des mesures d'accompagnement de licenciements collectifs pour motif économique (« plan social ») ou de départs en préretraites. Par ailleurs, le dispositif de cessation anticipée d'activité propre aux fonctions publiques est également réformé.

L'âge auquel l'employeur peut, selon le droit du travail, mettre un salarié en retraite « d'office » (sans que l'accord de ce dernier soit requis), s'il remplit les conditions pour bénéficier d'une retraite à taux plein, est repoussé à 65 ans afin de faciliter la poursuite de l'activité.

La loi de 2003 comprend également des mesures dédiées aux travailleurs âgés afin d'améliorer la transition entre vie active et retraite tout en favorisant la prolongation de la vie active.

S'agissant des travailleurs âgés, des mesures visant à faire reculer l'âge effectif de cessation d'activité professionnelle ont été envisagées. Ainsi, l'allongement de la durée d'assurance constitue un moyen propre à encourager une plus longue durée d'activité professionnelle en induisant des arbitrages entre le prolongement de la vie active dans le but d'obtenir une meilleure pension de retraite et une interruption plus précoce de l'activité.

Une minoration du montant de la pension servie ou « décote » s'applique aux assurés du régime général et des régimes alignés qui souhaitent partir avant d'avoir atteint la durée d'assurance nécessaire : il sera diminué à partir de 2009 pour passer de 10 à 6 % par année manquante. Parallèlement, un tel coefficient est instauré dans les régimes de la fonction publique et montera en charge afin d'atteindre un niveau unique pour tous les cotisants, proche de la neutralité actuarielle. Par ailleurs, la diminution de la valeur de chaque annuité de 2007 à 2019 devrait également inciter les fonctionnaires à prolonger l'activité professionnelle.

Parallèlement, des mesures incitatives ont également été adoptées. Une « surcote » ou majoration de 3 % du montant de la pension servie pour chaque année supplémentaire d'activité, sans limitation de durée, est instaurée dans les régimes de base du secteur privé et des fonctionnaires, pour les assurés de 60 ans et plus disposant d'au moins la durée d'assurance de référence lors de la liquidation de leur pension. Par ailleurs, dans les régimes de fonctionnaires, la loi ouvre la possibilité de prolonger l'activité au-delà de l'âge prévu, dans la limite de dix trimestres, sous réserve de l'intérêt du service et de l'aptitude physique.

La loi a également amélioré l'accès à la retraite progressive après l'âge de 60 ans en donnant un caractère provisoire à la liquidation de la pension partielle de sorte que des droits à pension supplémentaires peuvent désormais être acquis dans le cadre du maintien partiel d'activité.

Parallèlement, en matière de cumul emploi retraite, les règles régissant les possibilités de cumul d'une pension de retraite totale avec un revenu d'activité sont assouplies et harmonisées dans l'ensemble des régimes de vieillesse. Les revenus d'activité cumulés avec les pensions perçues doivent désormais rester inférieurs aux derniers revenus d'activité. Des mesures dérogatoires sont accordées aux artisans et commerçants de zones économiquement et socialement fragiles où le maintien de telles activités reste un facteur de lien social au bénéfice des populations concernées.

10. Pour la description complète du scénario économique utilisé, se reporter au chapitre 3 du rapport du COR intitulé « Le scénario économique retenu pour référence prévoit le retour au plein-emploi en 2010 ».

- En sens inverse, le chômage des vingt ou trente dernières années qui s'est accompagné de l'augmentation de la part des emplois de courte durée et à temps partiel, de la multiplication des incidents de carrière et d'un net retard de l'entrée dans la vie active pourrait entraîner une hausse moins rapide des pensions.

- Enfin, les changements des règles des retraites du secteur privé déjà décidés dans le cadre de la réforme de 1993 ou dans le cadre des négociations relatives aux régimes complémentaires (indexation sur les prix, allongement des durées de cotisations, baisse des rendements) entraîneront une baisse du niveau des pensions toutes choses égales par ailleurs. Pour le régime général, cette diminution relative du niveau des pensions devrait se faire progressivement au rythme de la succession des générations concernées par la réforme de l'indexation des salaires portés au compte et par l'allongement de la durée de référence, avant que le niveau relatif des pensions ne se stabilise et que la retraite moyenne croisse à nouveau comme le salaire moyen. Faute d'un modèle fiable de cette transition, qui supposerait une très bonne connaissance des carrières passées, il est aujourd'hui difficile d'évaluer le profil du passage de l'ancien au nouveau système.

Face aux difficultés d'estimation de l'impact de l'ensemble de ces évolutions, deux hypothèses simples ont été retenues dans le cadre des travaux du COR : selon la première, la pension moyenne évoluerait comme le salaire net moyen, ce qui stabiliserait le rapport entre revenu d'activité par personne et retraite moyenne au niveau observé au début de la période de projection; la seconde suppose une évolution de la pension moyenne inférieure de 0,5 % par an à celle du revenu moyen des actifs. Cette dernière hypothèse est à peu près celle qui avait été implicitement retenue dans le rapport Charpin et que l'on retrouve en agrégeant les projections réalisées par les principaux régimes publics et privés pour la commission de concertation.

Objectif 7 : Veiller à ce que les dispositifs et les réformes en matière de pensions maintiennent un équilibre équitable entre la population active et les retraités en n'accablant pas les premiers et en conservant des pensions adéquates aux derniers.

Cet objectif insiste sur la dimension inter-générationnelle des réformes des systèmes de retraites.

Les résultats des simulations

Les résultats des simulations de la maquette ont été publiés dans le cadre des travaux du COR (2001). Sont brièvement rappelés ici les résultats du scénario de référence, les variantes à ce scénario ayant été détaillées dans une publication antérieure.

Ces résultats synthétisés dans les tableaux 17 et 18 retracent l'équilibre financier des retraites, respectivement dans le scénario de référence du COR (évolution de la pension nette moyenne comme le revenu net moyen d'activité - 0,5 %) et dans une variante avec l'hypothèse d'un maintien de la parité des niveaux de vie des actifs et des retraités à son niveau de 2000.

Le scénario de référence du COR (tableau 17), aboutit à une diminution du « taux de remplacement net » de 78 % à 64 % à l'horizon 2040. La part des dépenses de retraite dans le PIB passerait ainsi de 12,6 % en 2000 à 16,3 % en 2040 (graphique 7), conduisant à un besoin de financement de l'ordre de 3,5 points de PIB.

En revanche, l'hypothèse de stabilité du rapport entre la pension nette moyenne et le revenu d'activité net moyen conduit à un besoin de financement supplémentaire d'environ 2 points de PIB en 2040 par rapport au scénario précédent (tableau 18), avec une part des dépenses de retraite dans le PIB qui atteindrait 18,5 % en 2050.

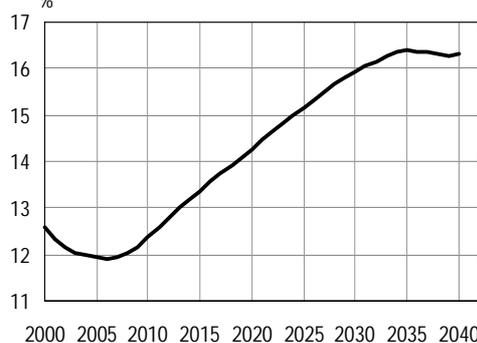
Les variantes démographiques et économiques envisagées par rapport aux hypothèses retenues dans les prévisions ci-dessus n'ont qu'un impact réduit sur les besoins de financement du système d'assurance vieillesse.

En effet, un taux de fécondité plus élevé (2,1 enfants par femme au lieu de 1,8), des flux migratoires plus importants (100 000 personnes par an au lieu de 50 000) ou un allongement de l'espérance de vie moindre (d'un an et demi en moyenne pour les hommes et les femmes) conduiraient alors ces projections à une baisse du besoin de financement de l'ordre de 0,3 à 0,4 point de PIB à horizon 2040.

Le taux de chômage se stabilise dans le scénario de référence à 4,5 % en 2010. Une diminution plus faible de ce taux de chômage à 7 % conduirait à une hausse des besoins de financement de 0,7 point de PIB.

GRAPHIQUE 7 ●

évolution du poids des dépenses de retraites dans le PIB
(la pension moyenne nette évolue
comme le revenu du travail net moyen - 0.5 % par an)
%



Source : Drees

Enfin, l'augmentation de la productivité est de 1,6 % par an ; si cette productivité était plus faible (1 % par an), la hausse des besoins de financement atteindrait environ 0,7 point de PIB.

Objectif 6 : réformer les systèmes de pensions par des moyens appropriés en tenant compte de l'objectif global de maintien de la viabilité des finances publiques. Dans le même temps, la viabilité des systèmes de pen-

sions doit s'accompagner de politiques fiscales saines, incluant, lorsque c'est nécessaire, une réduction de la dette. Les stratégies adoptées pour atteindre cet objectif peuvent également inclure la mise en place de fonds de réserve spécifiques pour les pensions.

Cet objectif recommande aux États membres de concevoir leurs stratégies d'équilibre à long terme des systèmes de retraite dans le cadre d'une stratégie globale pour l'ensemble des finances publiques.

TABLEAU 17 ●

hypothèse d'évolution de la pension moyenne nette comme le revenu du travail net moyen - 0.5 % par an

	2000	2005	2010	2020	2040
Ratio retraités / actifs	0,44	0,44	0,48	0,6	0,83
Taux d'activité des 15-59 ans	67,9 %	69,5 %	69,8 %	70,0 %	71,2 %
Taux de croissance annuel moyen du PIB (année de la colonne / année de la colonne précédente)		3,0 %	2,5 %	1,5 %	1,4 %
Taux de chômage	9,7 %	6,8 %	4,5 %	4,5 %	4,5 %
Ratio pension moyenne nette/revenu moyen du travail net	0,78	0,76	0,74	0,70	0,64
Indice du Pouvoir d'achat du revenu brut moyen du travail	100	107	116	136	188
Indice du Pouvoir d'achat du revenu net moyen du travail	100	107	116	132	168
Indice du pouvoir d'achat de la pension moyenne	100	105	111	120	137
Part des dépenses de retraite dans le PIB	12,6 %	11,9 %	12,4 %	14,2 %	16,3 %
Besoin de financement des régimes en points de PIB*	- 0,2 %	- 0,8 %	- 0,4 %	1,5 %	3,5 %

* Le besoin de financement est calculé en supposant constant le taux de cotisation retraite fixé à son niveau initial.

TABLEAU 18 ●

hypothèse d'évolution de la pension moyenne nette évolue comme le revenu du travail moyen net

	2000	2005	2010	2020	2040
Ratio retraités / actifs	0,44	0,44	0,48	0,6	0,83
Taux d'activité des 15-59 ans	67,9 %	69,5 %	69,8 %	70,0 %	71,2 %
Taux de croissance annuel moyen du PIB (année de la colonne / année de la colonne précédente)		3,0 %	2,5 %	1,5 %	1,4 %
Taux de chômage	9,7 %	6,8 %	4,5 %	4,5 %	4,5 %
Ratio pension moyenne nette/revenu moyen du travail net	0,78	0,78	0,78	0,78	0,78
Indice du Pouvoir d'achat du revenu brut moyen du travail	100	107	116	136	188
Indice du Pouvoir d'achat du revenu net moyen du travail	100	107	116	127	155
Indice du pouvoir d'achat de la pension moyenne	100	107	116	127	155
Part des dépenses de retraite dans le PIB	12,6 %	12,3 %	13,0 %	15,2 %	18,5 %
Besoin de financement des régimes en points de PIB*	- 0,1 %	- 0,5 %	0,2 %	2,4 %	5,7 %

* Le besoin de financement est calculé en supposant constant le taux de cotisation retraite fixé à son niveau initial.

L'espace des choix pour le rééquilibrage financier des régimes de retraite

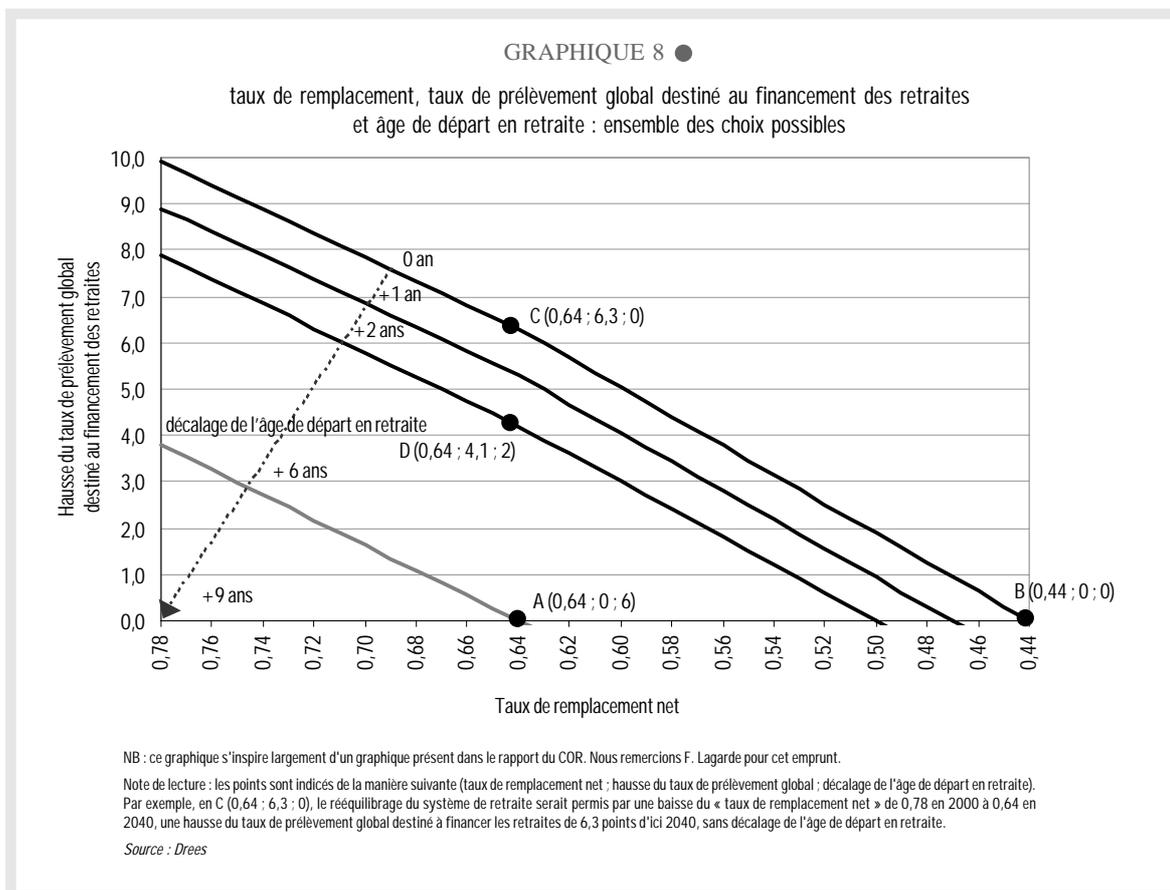
Trois variantes analytiques demandées par le COR ont été simulées par la maquette, afin d'évaluer l'impact de diverses solutions susceptibles de contribuer au rééquilibrage des régimes de retraite, face aux déséquilibres financiers anticipés. Les variantes ont été réalisées avec une hypothèse théorique consistant à supposer que l'équilibre des régimes de retraite est obtenu alternativement par l'ajustement d'un seul des trois paramètres clés du système de retraite : l'âge moyen de liquidation, le taux de remplacement ou le taux de prélèvement global destiné au financement des retraites. Ces hypothèses théoriques, qui sont bien sûr peu réalistes, permettent toutefois de «paramétrer» l'ampleur des ajustements nécessaires dans le cas des différents types de mesure.

Si l'équilibre financier devait être trouvé en agissant sur un seul de ces trois paramètres, l'ajustement ne serait très probablement pas soutenable : l'ajustement sur le seul taux de remplacement conduirait à une baisse du taux de remplacement moyen (pour l'ensemble des régimes) d'environ un tiers par rapport au niveau tendanciel (graphique 8) ; l'ajustement sur le taux

de cotisation conduirait, pour stabiliser le taux de remplacement au niveau tendanciel, à une hausse du taux moyen de cotisation de près de +10 points avec un risque d'impact sur la croissance et sur l'emploi ; l'ajustement sur la seule durée de cotisation nécessiterait, pour stabiliser le taux de remplacement au niveau tendanciel, une augmentation de la durée effective moyenne de cotisation de +6 ans à horizon 2040, soit l'équivalent de l'augmentation escomptée de l'espérance de vie à 60 ans.

Objectif 5 : veiller à ce que, en complément de la politique économique et de la politique de l'emploi, toutes les branches importantes de la protection sociale, en particulier les systèmes de retraite, offrent des incitations efficaces à l'activité des travailleurs âgés ; que les actifs ne sont pas encouragés à partir prématurément en retraite et ne sont pas pénalisés s'ils restent sur le marché du travail au-delà de l'âge habituel ; et que les systèmes de retraite facilitent le choix d'une retraite progressive.

Cet objectif insiste sur la possibilité de favoriser les réformes qui prévoient, à l'intérieur des règles des régimes de retraite, des dispositions incitatives au maintien des travailleurs âgés en activité



Les incitations au niveau individuel

Les travaux de projection financière, basés sur des maquettes globales, permettent d'évaluer très globalement l'impact d'un décalage de l'âge de la retraite. Mais ils ne permettent pas d'étudier l'impact d'un allongement de la durée de cotisation (qui n'implique pas une hausse identique de l'âge de départ en retraite) ou d'une modification des coefficients d'abattement utilisés dans la formule de calcul de la pension de retraite.

À cet effet, le COR a demandé à l'Insee de réaliser des simulations de l'effet de diverses formules de « surcote » et de « décote » (p. 273, rapport du COR, 2001). L'Insee dispose en effet d'un modèle de microsimulation dynamique, Destinie. Ce type de modèle, basé sur un échantillon d'individus que l'on fait évoluer dans le temps, permet de travailler sur des distributions de durées de cotisation et non plus sur des durées moyennes.

On résume ici les résultats présentés dans deux notes rédigées par l'Insee. Dans la première note (Sédillot, 2002), l'Insee suppose un allongement de 2,5 ans de la durée d'assurance requise pour avoir le taux plein. Simultanément, la durée retenue pour la proratisation de la pension est allongée, passant progressivement de 150 à 170 trimestres. La montée en charge de la réforme suit le calendrier suggéré par le rapport Charpin (1999). L'allongement de la durée de cotisation n'a pas d'incidence sur le comportement des individus ayant de très longues ou de très courtes carrières. À l'inverse, les personnes ayant des durées validées inférieures à 40 ans, du fait de carrières courtes attendent 65 ans pour liquider leur retraite. Par

ailleurs, la proportion d'individus modifiant leur comportement suite à la réforme, s'accroît au fil des générations (tableau 19). Ce résultat s'explique par la montée progressive de la réforme et par le fait que les gé-

ENCADRÉ 2 ●

LES MESURES ADOPTÉES DANS LE CADRE DE LA RÉFORME DU 21 AOÛT 2003

La réforme de 2003 a à cet égard adopté certaines dispositions qui visent à contribuer à la viabilité des régimes de retraite.

En ce qui concerne le principal régime du secteur privé, les principaux effets de la réforme de 2003 devraient transiter par l'allongement de la durée d'assurance qui induira à la fois une diminution du nombre de retraités et une augmentation de celui des cotisants. Les économies nettes procurées par la réforme représenteraient le tiers du besoin de financement du régime à l'horizon 2020. La hausse nécessaire des cotisations d'assurance vieillesse pourrait être effectuée à taux de prélèvements obligatoires inchangés, par l'équivalent d'un transfert d'environ 2 points des cotisations chômage d'ici 2020, ce transfert étant rendu possible par la baisse progressive du chômage inscrite dans les projections (5% environ).

En ce qui concerne les régimes de la fonction publique, le besoin de financement des régimes de fonctionnaires pour l'année 2020 était estimé à 28 Md• en 2000 avant la réforme. Les mesures adoptées permettraient d'en financer la moitié, l'autre moitié restant à la charge des employeurs publics.

TABLEAU 19 ●

modification de l'âge moyen de liquidation (en année), variante n° 1, allongement de la durée d'assurance requise

Génération	Hommes	Femmes	Ensemble	Pourcentage d'individus modifiant leur comportement	D'une durée moyenne de ...
1940 - 1944	0,0	0,0	0,0	4 %	0,7
1945 - 1949	0,2	0,2	0,2	17 %	1,0
1950 - 1954	0,5	0,3	0,4	26 %	1,6
1955 - 1959	0,8	0,6	0,7	39 %	1,8
1960 - 1964	1,2	0,8	1,0	49 %	2,0
1965 - 1969	1,2	0,9	1,0	51 %	2,0
1970 - 1974	1,3	1,0	1,2	56 %	2,1

Source : Insee, modèle de microsimulation Destinie

nécessaires les plus jeunes sont davantage affectées car leurs carrières sont plus courtes en moyenne.

Dans la deuxième note (Bardaji, 2002), cet allongement de la durée d'assurance requise s'accompagne d'un assouplissement des barèmes de retraite, afin d'accroître la flexibilité autour du taux plein :

- réduction du montant de l'abattement sur le taux de pension en cas de liquidation en deçà du taux plein (baisse de 1,25 à 0,6 points par trimestre manquant).

- accroissement du taux de la pension en cas de poursuite de l'activité au-delà de l'âge d'obtention du taux plein (hausse de 0 à 0,3 point par trimestre au-delà de 170).

Selon cette variante, la proportion d'individus touchés est plus importante que dans la précédente variante, notamment pour les générations des individus les plus âgés. 60 % des individus de la génération 1970-1974 modifient leur comportement (tableau 20). La réduction de la décote et l'instauration d'une surcote accroît donc la part de la population potentiellement affectée par la réforme.

En résumé :

	Durée d'assurance en trimestres	Proratiation en trimestres	Décote par trimestre manquant	Surcote par trimestre au-delà de la durée d'assurance
Situation actuelle	160	150	1,25	0,0
Variante 1 : réforme 42,5 ans	170	170	1,25	0,0
Variante 2 : réforme 42,5 ans avec assouplissements des barèmes	170	170	0,60	0,3

TROISIÈME AXE :

LA MODERNISATION DES SYSTÈMES DE PENSION

Le troisième axe d'objectifs aborde l'enjeu de la modernisation des systèmes de retraite afin de faire face à l'évolution des besoins des retraités. Trois objectifs concourent à cet enjeu.

Objectif 10 : Réformer les dispositifs de retraite dans la perspective d'assurer un égal traitement des hommes et des femmes, compte tenu des obligations liées au droit communautaire.

À travers cet objectif, l'Union européenne recommande aux États membres d'assurer l'égalité des hommes et des femmes en termes de droits à la retraite

Les disparités des pensions de retraite en fonction du genre

Des différences liées au sexe se manifestent dans le domaine de la retraite, lorsque l'on étudie la durée d'assurance et le montant des revenus. La durée moyenne de cotisation dans les régimes de retraite de base, tous régimes confondus, est de 161 trimestres pour les hommes et de 121 trimestres pour les femmes.

L'âge moyen de liquidation des pensions est par conséquent plus tardif (tableau 21) . Dans le régime général, les femmes doivent plus souvent que les hommes ajourner leurs départs en retraite afin d'obtenir automatiquement le taux plein (50 %) à 65 ans. Cet ajournement était en moyenne de deux ans en 1997.

TABLEAU 20 ●

modification de l'âge moyen de liquidation (en année), variante n° 2, allongement de la durée d'assurance requise et assouplissement des barèmes

Génération	Hommes	Femmes	Ensemble	Pourcentage d'individus modifiant leur comportement	D'une durée moyenne de ...
1940 - 1944	0,2	-0,4	-0,1	20 %	-0,5
1945 - 1949	0,3	-0,3	0,0	32 %	0,0
1950 - 1954	0,7	-0,1	0,3	40 %	0,7
1955 - 1959	0,9	0,1	0,5	49 %	1,0
1960 - 1964	1,2	0,1	0,6	55 %	1,2
1965 - 1969	1,1	0,0	0,5	56 %	0,9
1970 - 1974	1,0	-0,1	0,4	60 %	0,7

Source : Insee, modèle de microsimulation Destinée

Le montant moyen de la retraite reste plus élevé pour les hommes que pour les femmes (tableau 22) : l'avantage de droit direct des hommes atteint le double de celui des femmes (1 383 € contre 650 € par mois). Enfin, ce sont principalement les femmes qui perçoivent le minimum contributif (48 % des retraites féminines y ont été portées en 1998). Toutefois, les générations étudiées sont anciennes, aujourd'hui, sous l'effet de la participation croissante des femmes sur le marché du travail et de l'augmentation de leur qualification moyenne, les disparités de retraites entre hommes et femmes commencent à se réduire (Bonnet et Colin, 1999).

Les droits dérivés et le minimum vieillesse permettent encore fréquemment d'améliorer de faibles droits féminins. Les « pensions de réversion », accessibles aux deux sexes, mais bénéficiant surtout aux femmes, permettent essentiellement d'augmenter les pensions des femmes les plus âgées. Le nombre de femmes relevant de pensions de réversion ou encore du minimum vieillesse par insuffisance de droits propres tend néanmoins à diminuer.

La loi de 21 août 2003 met en conformité le droit national avec le droit européen en ouvrant aux hommes comme aux femmes fonctionnaires des droits à compensation des périodes où ils ont interrompu leur activité pour s'occuper de l'éducation de leurs enfants. Parallèlement, les règles applicables à la réversion dans la Fonction publique sont alignées sur les disposi-

tions antérieurement réservée aux agents féminins (notamment la condition d'âge).

Objectif II : rendre les systèmes de retraite plus transparents et adaptables aux circonstances changeantes, de manière à ce que les citoyens puissent continuer à avoir confiance en eux. Développer une information fiable et facile à comprendre sur les perspectives de long terme, notamment en ce qui concerne l'évolution probable des niveaux de prestations et des taux de cotisation. Promouvoir le consensus le plus large possible concernant les politiques de retraite et les réformes. Améliorer les bases méthodologiques pour un pilotage efficace des réformes et des politiques.

Cet objectif suggère d'encourager la participation des citoyens aux débats sur l'avenir des systèmes de retraite, et d'améliorer les instruments de pilotage de ces systèmes par les pouvoirs publics, les acteurs sociaux ou les opérateurs privés.

Les outils disponibles pour étudier l'évolution du système de retraite

On dispose de plusieurs outils susceptibles d'être mobilisés pour étudier l'évolution du système de retraite, la construction de chacun d'entre eux répondant à un besoin propre.

TABLEAU 21 ●

Âge moyen au moment de la liquidation des droits directs des générations 1926 et 1930

	Génération 1926		Génération 1930		Génération 1934	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Unipensionnés						
Salariés du privé	61,8	62,7	60,7	62,2	60,4	62,1
Fonctionnaires civils de l'Etat	59,4	57,8	59,5	57,4	59,0	57,3
Fonctionnaires militaires	51,0	n.s.*	48,2	n.s.*	51,0	
Régimes spéciaux alignés**	55,9	57,5	54,9	56,5	54,6	.
Autres	62,1	62,3	50,8	61,2		.
Plypensionnés						
Passés par le public	54,9	59,2	54,8	59,0	.	.
Autres	61,6	62,5	60,6	61,6	.	.
Ensemble						
Ensemble	60,3	62,1	59,4	61,5	59,2	61,3

* non significatif.

** CNRACL, SNCF, RATP, EGF, Banque de France, Mines, Marine.

Champ : ensemble des retraités de 65 ans et plus

Source : EIR 1997, EIR 2001 - Drees

- les projections financières réalisées pour chacun des régimes de retraite ;
- les projections macroéconomiques globales (dont la maquette de la Drees) ;
- les instruments utilisés sur données individuelles : cas-types et microsimulation ;
- l'utilisation prochaine de l'échantillon inter-régime des cotisants.

Sur données macroéconomiques

• les projections par régimes

Réalisées régulièrement par les régimes eux-mêmes pour leur « pilotage », elles sont rassemblées périodiquement lors des travaux préparatoires des différents rapports sur les retraites : Livre blanc, rapport Briet, rapport Charpin, rapport du COR, ... Ces projections sont en particulier utilisées pour évaluer l'équilibre financier de chaque régime à différents horizons.

La maquette Mars, construit par la Direction de la Prévision au Ministère des Finances et la Direction de la Sécurité sociale du Ministère du Travail et des Affaires sociales, simule le régime général des salariés du secteur privé (Cnav¹¹, Arrco¹² et Agirc¹³). Les raisons de la construction de la maquette Mars tiennent à l'objectif de « simuler rapidement des modifications de réglementation pour le régime général et à réaliser dans le modèle des variantes démographiques et économiques » (Albert, Assous et Deruennes, 2002).

• la maquette globale développée à la Drees

Elle simule un régime unique fonctionnant en répartition. Elle a pour objectif de mettre en cohérence les hypothèses démographiques et économiques, et en particulier de simuler l'impact de chocs. Elle autorise la simulation des effets des choix globaux en matière d'âge du départ à la retraite et de niveau moyen des retraites. Enfin, elle permet la simulation des effets

TABLEAU 22 ●

montant moyen mensuel des différents avantages vieillesse composant la retraite globale des retraités de droit direct selon l'âge et le sexe

En euros

	60-64 ans	65-69 ans	70-74 ans	75-79 ans	80-84 ans	85 ans et plus	Ensemble
Hommes							
Avantage principal de droit direct	1 417	1 393	1 374	1 373	1 392	1 187	1 383
Avantage de réversion	4	4	7	9	15	19	7
Allocations du minimum vieillesse	5	6	7	8	9	18	7
Bonification pour enfants	45	55	58	64	63	54	55
Autres avantages accessoires (*)	9	8	10	9	8	9	9
Retraite totale	1 480	1 466	1 456	1 464	1 488	1 287	1 461
Femmes							
Avantage principal de droit direct	892	666	619	587	566	506	650
Avantage de réversion	61	101	151	206	252	280	158
Allocations du minimum vieillesse	7	7	8	10	13	24	10
Bonification pour enfants	28	27	27	27	29	21	27
Autres avantages accessoires (*)	6	4	3	3	4	4	4
Retraite totale	994	805	808	833	864	835	848
Rapport des montants féminins / masculins							
Avantage principal de droit direct	0,63	0,48	0,45	0,43	0,41	0,43	0,47
Retraite totale	0,67	0,55	0,56	0,57	0,58	0,65	0,58

(*) bonifications pour enfants, allocation du minimum vieillesse, majoration pour conjoint à charge

Lecture : Pour les femmes retraitées âgées de 60 à 64 ans, le montant moyen mensuel de l'avantage principal de droit direct est égal à 892 € ; celui de l'avantage de réversion est de 61 €.

Champ : retraités de droit direct de 60 ans et plus

Source : Drees - Echantillon interrégimes de retraités 2001

11. Caisse nationale d'Assurance vieillesse.
12. Association des régimes de retraite complémentaire
13. Agirc, Association générale des institutions de retraite des cadres

des évolutions dans les autres secteurs de la protection sociale (ce qui revêt une importance selon le mode d'indexation retenu des pensions de retraite).

Sur données individuelles

• Les modèles de cas-types

L'approche par cas-types permet de mettre en évidence les effets de barèmes, de législation ou de caractéristiques propres des individus ou des régimes étudiés en isolant ce qui relève de la structure des populations concernées.

Afin « d'automatiser » une approche par cas-types, la Drees dispose d'un outil baptisé Oscarie¹⁴. Il permet de calculer les retraites des salariés du secteur privé, des commerçants, des artisans et des fonctionnaires, pour un individu type défini par différents paramètres : la génération, le sexe, le nombre d'enfants, l'âge de début de cotisation (ou âge d'entrée dans la vie active), le statut (cadre/non cadre), le profil de salaire, l'âge de liquidation et celui du décès. Le calcul peut avoir lieu entre 1945 et 2025. Un des avantages importants d'Oscarie réside dans la possibilité de tenir compte, pour le calcul des droits à la retraite, des périodes de chômage, de temps partiel, ainsi que de la mobilité entre statuts d'activité.

• Les modèles de microsimulation dynamique

Une approche par cas-type souffre d'une absence de représentativité. Par ailleurs, si les outils à caractère plutôt macrodémographique et macroéconomique permettent d'évaluer l'évolution de la retraite moyenne et les ajustements qui pourraient être nécessaires pour en éviter une dégradation relative, ce type de résultats masque la grande diversité des situations individuelles vis-à-vis de la retraite, que des analyses plus fines se doivent de prendre en compte (Blanchet, 1998).

Un modèle de microsimulation dynamique permet de prendre en compte l'hétérogénéité des individus et d'ajouter à un raisonnement habituel en terme de moyenne des éléments concernant les distributions. Mais même si l'on souhaite continuer à raisonner en terme de moyenne, le passage par l'échelon individuel s'avère très utile, en particulier dans un domaine comme la retraite, régie par une législation complexe. Par exemple, comme le soulignent Blanchet et Chanut (1998), « le durcissement des conditions d'accès à la retraite à taux plein prévu par la réforme de 1993 va avoir une incidence variable selon les profils de carrière passés, que ce soit en fonction de leur durée, ou de leur progression. Par ailleurs, même l'impact moyen de ces mesures doit dépendre de la dispersion des situations individuelles, dans la mesure où les barèmes de calcul des retraites ne sont pas des barèmes linéaires simples ».

En France, le modèle de microsimulation dynamique utilisé pour l'étude des retraites est développé à l'Insee et a été baptisé Destinie¹⁵.

• L'échantillon interrégimes des cotisants (EIC)

Les cas-types permettent de comprendre le fonctionnement d'une législation complexe, en isolant les caractéristiques propres des affiliés des paramètres du régime. Ils ne sont par contre pas représentatifs. Les projections macro-économiques autorisent des réflexions au niveau agrégé, en terme d'équilibre financier, mais masquent la grande diversité des situations individuelles vis-à-vis de la retraite. Les modèles de microsimulation permettent l'étude de cette dispersion mais sont très demandeurs de données statistiques (et sont lourds dans leur mise en œuvre).

L'objectif actuel consiste à développer ces différents instruments d'évaluation mais aussi, à long terme, à disposer d'un instrument permettant de regrouper les trois approches. L'échantillon interrégimes des cotisants (EIC)¹⁶ par exemple, a pour objectif d'obtenir, avec une périodicité régulière, une photographie de la situation des droits acquis par un échantillon d'actifs de différentes générations, dans l'ensemble des régimes de retraite auxquels ils ont cotisé. Il s'inscrit ainsi dans le développement des bases d'information centralisées puisqu'il nécessite la collecte de nombreuses informations sur les carrières, auprès de l'ensemble des régimes. L'idéal serait alors, par la suite, de construire un modèle de microsimulation à partir de cet échantillon. Ceci permettrait à la fois de disposer de cas-types dont on aurait conscience de la représentativité et d'adopter des approches de type comptabilité générationnelle (pour les retraites) ou projections macroéconomiques globales, en agrégeant les données. ■

14. Oscarie : Outil de simulation par cas-types appliqués aux retraites.

15. (Modèle) Démographique économique et social de trajectoires individuelles simulées.

16. L'EIC ainsi que ses procédures statistiques de constitution sont décrits de manière exhaustive au n°50 de la revue *Solidarité et Santé*, 2003.

LE CAS-TYPE DE RÉFÉRENCE

Niveau de revenu	100 % du salaire moyen. Le salaire moyen brut a été estimé à partir des comptes nationaux comme le ratio des salaires et traitements bruts du compte des ménages sur le total de l'emploi salarié.
Profil de carrière	Plat (100 %) On suppose que le salaire évolue comme le salaire moyen durant toute sa carrière.
Statut professionnel	Secteur privé
Durée de carrière	40 ans
Age de départ à la retraite	60 ans
Type d'emploi	Travail à temps plein
Situation de famille	Célibataire sans enfants
Durée de retraite	0 an
Départ en retraite avancé ou retardé	Non
Cohorte	On suppose que les règles de calculs de retraites sont ceux de la législation actuellement en vigueur. L'individu part en retraite au 1 ^{er} Janvier 2003
Piliers	Régimes obligatoires : premier pilier régime de base (Régime général) et second pilier régime complémentaire obligatoire (Arcco). Pour le cadre (« white collar »), est aussi pris en compte le régime supplémentaire obligatoire des cadres : l'Argic.
Calculs proposés	Taux de remplacement brut et net des cotisations et contributions sociales au moment du départ en retraite (ratio de la première pension sur le dernier salaire).

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ALBERT C., ASSOUS L., DERUENNES A., « Mars. Maquette Retraites », *document de travail DP-DSS, 2002.*
- ASSOUS L., COEFFIC N. « Les retraites en 1998 », Drees, *Dossiers Solidarité santé*, n° 3, 1999.
- CHAMBAZ C., HOURRIEZ J.M., LEGENDRE N. « Le niveau de vie des retraités en 1995 », *Retraite et société*, n° 28, p. 21-37, 1999.
- BARDAJI J. « Retraites du secteur privé : effet d'un allongement de la durée d'assurance accompagné d'un assouplissement des barèmes de retraite », Direction des études et Synthèses économiques, *note Insee*, n° 13/G211, 13 mai 2002
- BLANCHET D. « La microsimulation appliquée à l'analyse des politiques sociales », *Economie et statistique*, n° 315, p. 29-34, 1998.
- BLANCHET D., CHANUT J.M. « Les retraites individuelles à long terme : une projection par microsimulation », *Economie et Statistique*, n° 315, 1998.
- BONNET C. COLIN C. : « Les disparités entre hommes et femmes : vers une réduction ? », *Note de l'Insee*, 1999.
- BONNET C., BONTOUT O., CORNILLEAU G. « Exercices de simulation de l'évolution à long terme du système de retraite », Drees, *Dossiers Solidarité et santé*, n° 3, 2001.
- CHARPIN J.M. « L'avenir de nos retraites : Rapport au Premier ministre, Commissariat général du Plan », la Documentation française, *collection des rapports officiels*, 1999.
- CHAPUT H. « L'allocation supplémentaire du minimum vieillesse, bénéficiaires au 31 décembre 2002 », Drees, *Document de travail*, série statistiques, n° 61, janvier 2004.
- Conseil d'Orientation des Retraites « Retraites : renouveler le contrat social entre les générations », La Documentation Française, *premier rapport*, 2001.
- GUILLEMOT D. et alii « Projections de population active 1995-2040 », Insee, *Série Emploi-Revenus*, n° 115, 1997 - *Insee Résultats*, n° 516, 1997.
- HOURRIEZ J.M., ROUX V. « Vue d'ensemble des inégalités économiques », Insee, Direction des statistiques démographiques et sociales, *Document de travail*, n° F0103, 2001.
- Insee « Revenus et patrimoine des ménages. Edition 2000-2001 », *Synthèses*, n° 47, 2001.
- MESNARD O. « L'allocation supplémentaire du minimum vieillesse. Bénéficiaires au 31 décembre 2000 », Drees, *Document de travail*, n° 34, 2002.
- SÉDILLOT B. « Retraites du secteur privé : effet d'une hausse de la durée d'assurance requise pour avoir le taux plein à l'horizon 2020 et 2040 », Insee, Direction des études et synthèses économiques, *note Insee*, n° 06/G210, 19 mars 2002.

MÉTHODOLOGIE DES INDICATEURS DU PLAN NATIONAL D'ACTION POUR L'INCLUSION SOCIALE

Patrick PÉTOUR

Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale

Ministère de la santé et de la protection sociale

Drees

L'objet de cet article est de présenter les principales orientations méthodologiques retenues pour l'élaboration des indicateurs de suivi et d'évaluation des plans français d'action pour l'inclusion sociale, en insistant sur les inflexions qui lui ont été apportées à l'occasion de sa seconde édition, lors de la préparation du PNAI 2003-2005. Comme en matière de retraite, cet ensemble comprends à la fois des indicateurs retenus pour des comparaisons européennes, et d'autres plus centrés sur les politiques nationales.

L'évaluation européenne de la cohésion sociale à l'aide d'indicateurs s'est considérablement développée depuis le Conseil européen de Lisbonne en mars 2000. C'est en effet à cette occasion qu'ont été définis les fondements d'une convergence au sein de l'Union européenne en matière d'« inclusion sociale » ou, pour reprendre une formulation française, de lutte contre l'exclusion.

Les États membres se sont entendus autour d'objectifs communs dans ce domaine. Ils se sont également mis d'accord sur une méthode originale de coopération en matière de protection sociale, dite « méthode ouverte de coordination ». Elle repose sur un calendrier standard : fixation d'objectifs en commun, remise des plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale (PNAI), élaboration par la Commission européenne d'un rapport conjoint sur la base d'une synthèse de ces plans et « revue par les pairs » destinée à identifier, puis diffuser les meilleures pratiques.

Dans ce cadre, et à l'instar des autres États membres de l'Union européenne, la France a transmis à la Commission européenne en juillet 2003 un plan national d'action pour l'inclusion sociale (PNAI) pour les années 2003-2005, le deuxième après celui qu'elle avait remis en juillet 2001 et qui portait sur la période 2001-2003. Ce document contient, outre le PNAI proprement dit, plusieurs annexes, dont deux annexes statistiques, l'une présentant les résultats détaillés des indicateurs statistiques de suivi et d'évaluation du PNAI pour la période 2001-2003 (annexe 1), l'autre les indicateurs retenus pour le suivi du PNAI pour la période 2003-2005 (annexe 2).

L'objet de cet article est de rappeler les principales orientations méthodologiques retenues pour définir les indicateurs de suivi et d'évaluation des plans français d'action contre l'inclusion sociale, en insistant sur les inflexions qui lui ont été apportées lors de la préparation du PNAI 2003-2005. Les indicateurs de suivi et d'évaluation du PNAI 2001-2003 ont déjà fait l'objet d'une présentation méthodologique détaillée

dans un précédent numéro des *Dossiers solidarité et santé*¹. Leur liste, ainsi que l'ensemble du PNAI 2001-2003 de la France, intitulé « plan national d'action français contre la pauvreté et l'exclusion sociale », a par ailleurs été publiée à La Documentation Française. Cet article rappelle les grandes lignes de la méthode utilisée alors pour définir les indicateurs du PNAI, orientations qui ont été pour la plupart conservées pour l'élaboration des indicateurs retenus dans le cadre du suivi et de l'évaluation du PNAI 2003-2005, même si la liste des indicateurs retenus a été adaptée. En effet, certains indicateurs retenus dans le plan 2001-2003 ont été supprimés : il s'agit notamment de tous les indicateurs qui n'ont pu finalement être renseignés ou pour lesquels l'interprétation des informations disponibles est difficile, ou encore les indicateurs relatifs à des mesures spécifiques du plan 2001-2003. Inversement des indicateurs relatifs aux mesures nouvelles contenues dans le PNAI 2003-2005 ont été ajoutés, afin d'en permettre le suivi et l'évaluation. Par ailleurs, pour la période 2003-2005, l'élaboration des indicateurs pourra s'appuyer sur de nouvelles sources statistiques, en cours d'élaboration ou de mise en place, tant au niveau français qu'euro péen.

*L'ÉLABORATION DES INDICATEURS DU PNAI :
UNE DÉMARCHE NATIONALE
COORDONNÉE AVEC L'OBJECTIF
DE COMPARABILITÉ EUROPÉENNE*

L'élaboration des indicateurs destinés à constituer l'annexe statistique au plan national français d'inclusion sociale s'est inscrite dans le cadre fixé par la méthode de coordination ouverte - MOC. A côté des PNAI, celle-ci comprend un programme de coopération au niveau européen dont un des objectifs est de produire une liste d'indicateurs de cohésion sociale communs afin de faciliter la lecture européenne des initiatives nationales et leur synthèse.

À cet égard, une liste de 18 indicateurs a été validée par le sous-groupe « indicateurs » mis en place par le Comité de protection sociale et a été ensuite adoptée au sommet de Laeken en décembre 2001 (encadré 1). La démarche adoptée pour l'élaboration de ces indicateurs visait à définir de manière pragmatique un ensemble d'indicateurs robustes, facilement interprétables et capables de permettre l'évaluation et la comparaison européenne des progrès réalisés en matière sociale. Dans ce contexte, les 18 indicateurs européens représentent un double acquis : en premier lieu, ils valident un « noyau dur » d'indicateurs construits autour d'une approche relative de la pauvreté moné-

taire. D'autre part, ils constituent une étape importante vers la constitution d'un ensemble d'indicateurs communs, capables de rendre compte de toutes ses dimensions de la cohésion sociale en Europe. La prise en compte du caractère multidimensionnel de la pauvreté a ainsi conduit à intégrer, à côté des indicateurs de pauvreté monétaire, des indicateurs structurels en matière d'emploi, de santé et d'éducation. En ce qui concerne l'emploi, les indicateurs retenus sont le taux de chômage à long terme et à très long terme, un indicateur de la part des personnes vivant dans des ménages sans emploi ainsi qu'un indicateur indirect de cohésion régionale mesurée par la dispersion des taux d'emploi et de chômage. En ce qui concerne les indicateurs relatifs à la santé il s'agit de l'espérance de vie à la naissance ainsi que de l'état de santé auto-perçu. Enfin, en matière d'éducation, les deux indicateurs retenus visent respectivement à mesurer la proportion de jeunes quittant prématurément l'école et ne poursuivant pas leurs études ou une formation quelconque et la part des personnes à faible niveau d'étude dans la population en âge de travailler (encadré 1).

*UNE APPROCHE VOLONTAIREMENT LARGE
ET MULTIDIMENSIONNELLE DE LA PAUVRETÉ
ET DE L'EXCLUSION SOCIALE*

S'appuyant sur ce socle d'indicateurs de cohésion sociale retenus au niveau européen, l'élaboration des indicateurs de suivi et d'évaluation du plan d'action national français a volontairement privilégié une démarche large et englobante, avec plusieurs niveaux d'indicateurs, et une approche la plus multidimensionnelle et interministérielle possible. En contrepartie, elle a abouti à un nombre très élevé d'indicateurs, dont certains sont déclinés suivant plusieurs axes. Sur ce point, la France a adopté une conception extensive du rôle des indicateurs, l'Union européenne ayant souhaité la présence d'au moins un indicateur par thème mais n'ayant pas déterminé à l'avance l'ampleur du volet statistique. Le nombre élevé d'indicateurs reflète ainsi la volonté d'appréhender à la fois des aspects assez bien connus de la protection sociale et de la redistribution, des politiques de l'emploi et du logement, mais aussi des aspects moins connus de l'action contre l'exclusion, relatifs par exemple à la situation de certains groupes sociaux.

L'orientation retenue étant de rendre compte explicitement des différentes dimensions de la pauvreté et de l'exclusion sociale, l'idée de les résumer en un indicateur synthétique (ou composite) a été résolument écartée. La construction de ces indicateurs syn-

1 - Caillot, Lelièvre et Pétour : « Les indicateurs de suivi et d'évaluation du plan national d'action contre la pauvreté et l'exclusion sociale », Drees, *Dossiers solidarité et santé* n° 2, avril - juin 2002

ENCADRÉ 1 ●

LES INDICATEURS COMMUNAUTAIRES DE COHESION SOCIALE

Ces indicateurs se répartissent en deux listes : indicateurs primaires et indicateurs secondaires. Il s'agit, pour environ la moitié d'entre eux, d'indicateurs de pauvreté monétaire et plus généralement d'indicateurs d'inégalités de distribution des revenus, que les Etats membres doivent en outre ventiler par tranche d'âge et type de ménage pour ne citer que les principaux critères. Les autres indicateurs sont relatifs au chômage, à la santé et au niveau d'éducation.

La liste de 18 indicateurs adoptée lors du sommet de Laeken en décembre 2001 a été modifiée et complétée depuis. Une nouvelle liste d'indicateurs a été approuvée par le Comité de protection sociale de l'Union européenne en juillet 2003, dans le cadre de ses travaux relatifs au Processus communautaire d'inclusion sociale. La principale nouveauté réside dans l'introduction d'un indicateur relatif aux travailleurs pauvres qui fait l'objet d'un article spécifique dans ce même numéro des dossiers de solidarité santé¹. Par ailleurs, d'autres modifications ont été apportées concernant notamment l'indicateur relatif aux personnes vivant dans des ménages sans emploi. Deux indicateurs sont désormais distingués : l'un, relatif aux enfants, mesure la proportion d'enfants vivant dans des ménages sans emploi par rapport au nombre total d'enfants âgés de 0 à 17 ans ; l'autre, relatif aux adultes, mesure donc la proportion des personnes âgées de 18 à 59 ans vivant dans des ménages sans emploi par rapport au nombre total de personnes de cette classe d'âge. Il est à noter que les étudiants âgés de 18 à 24 ans vivant dans un ménage composé seulement d'étudiants ne sont désormais plus pris en compte dans le calcul de cet indicateur. Il s'agit là des deux principales modifications apportées à la liste des indicateurs. Par ailleurs des aménagements ont été apportés à la liste des critères servant à ventiler l'indicateur de pauvreté monétaire retenu au niveau européen à savoir le taux de pauvreté, après transferts, au seuil de 60 % du niveau de vie médian. Le taux de pauvreté est dorénavant calculé pour différentes catégories de ménages définies selon leur « degré d'attachement » (work intensity) au marché du travail². Cette dernière variable mesure la « proportion » dans laquelle les membres en âge de travailler au sein du ménage occupent un emploi. Autre modification importante, la définition du critère « statut d'activité le plus fréquent » a été également révisée. Il correspond au statut d'activité des individus qui ont déclaré l'avoir occupé plus de la moitié de « l'année calendaire », celle-ci se résumant au nombre de mois du calendrier d'activité pour lesquels la personne interrogée a déclaré un statut d'activité.

Indicateurs primaires

Taux de pauvreté monétaire, après transferts, au seuil de 60 % du niveau de vie médian : Le taux de pauvreté est mesuré au niveau des individus. Il correspond ici à la proportion d'individus vivant en dessous du seuil de pauvreté, c'est-à-dire vivant dans un ménage dont le revenu disponible par unité de consommation est inférieur à 60 % du niveau de vie médian. Il est par ailleurs prévu de calculer ce taux par sexe et par tranches d'âge (0 à 15 ans ; 16 ans et plus en distinguant en outre les 16-24 ans ; les 25-49 ans ; les 50-64 ans et les 65 ans et plus) mais aussi pour diverses catégories de population, définies selon le statut d'activité le plus fréquent, le type de ménage, le statut d'occupation du logement et le degré d'attachement du ménage au travail (work intensity).

Ratio interquintiles de revenus : ratio des revenus moyens par unité de consommation des quintiles 1 et 5

Persistance dans la pauvreté au seuil de 60 % du niveau de vie médian : part des personnes vivant sous le seuil de pauvreté en N et vivant déjà sous le seuil de pauvreté au minimum au cours de deux des trois années précédant l'année N

Intensité de la pauvreté : correspond à la différence entre le niveau du seuil de pauvreté et le revenu moyen des pauvres rapportée au seuil de pauvreté. Ainsi plus ce chiffre est important, plus le revenu moyen de la population pauvre est éloigné du seuil de pauvreté, c'est à dire, plus les pauvres sont pauvres

Disparités interrégionales des taux d'emploi : coefficient de variation des taux régionaux d'emploi

Taux de chômage de longue durée : part des chômeurs de plus d'un an dans la population active

Proportion d'enfant vivant dans des ménages sans emploi : part en % des enfants (âgés de 0 à 17 ans) vivant dans des ménages sans emploi par rapport au nombre total d'enfant

Proportion d'adultes vivant dans des ménages sans emploi : nombre d'adultes âgés de 18 à 59 ans vivant dans des ménages sans emploi par rapport au nombre total de personnes de cette classe d'âge (hors étudiants âgés de 18 à 24 ans et vivant dans un ménage composé seulement d'étudiants)

Jeunes quittant prématurément l'école et ne poursuivant pas leurs études ou une formation : nombre de jeunes de 18 à 24 ans et ayant un niveau de formation initiale allant de 0 à 2 de la classification internationale type de l'éducation (CITE, ISCED en anglais) par rapport au nombre total de jeunes âgés de 18 à 24 ans.

Espérance de vie : cet indicateur est calculé à la naissance, à un an et à 60 ans

Santé auto-perçue : proportion de la population âgée de 16 et plus et appartenant au premier et au cinquième quintile de revenu et qui déclarent un état de santé mauvais ou très mauvais

Indicateurs secondaires

Taux de pauvreté monétaire après transferts aux seuils de 40 %, 50 %, et 70 %

Taux de pauvreté monétaire avec un seuil ancré dans le temps (seuil pour l'année n-3 actualisé par l'indice des prix)

Taux de pauvreté monétaire avant transferts au seuil de 60 % du niveau de vie médian : proportion d'individus vivant dans un ménage dont le revenu déclaré par unité de consommation, avant transfert, est inférieur à 60 % du niveau de vie médian

Indice de GINI : il est calculé sur la sous population des pauvres. Il mesure l'inégalité de la répartition du revenu global des pauvres

Taux de risque de pauvreté au travail : personnes en emploi (selon la définition du statut d'activité le plus fréquent) et qui vivent sous le seuil de pauvreté monétaire. Cet indicateur est complété de facteurs explicatifs (caractéristiques personnelles; caractéristiques des emplois occupés; caractéristiques des ménages dans lesquels ils vivent)

Persistance dans la pauvreté au seuil de 50 % du niveau de vie médian

Part du chômage de longue durée : part des chômeurs de plus d'un an dans le chômage total

Taux de chômage de très longue durée : part des chômeurs de plus de 2 ans dans la population active

Personnes à faible niveau d'étude : nombre de personnes âgées de 25 ans et plus et ayant un niveau de formation initiale allant de 0 à 2 de la classification internationale type de l'éducation par rapport au nombre total de personnes âgées de 25 ans ou plus

1 - Lelièvre, Marlier, et Pétour : « Un nouvel indicateur européen : les travailleurs pauvres », Drees, Dossiers solidarité et santé n°2, 2004.

2 - Lelièvre, Marlier, et Pétour : op. cit.

thétiques, dont l'ambition est le plus souvent de faire contrepoids dans le débat, aux indicateurs économiques, ne permet pas de résoudre véritablement l'ampleur des questionnements relatifs à la possibilité d'une évaluation quantitative fiable en matière sociale. En particulier, l'élaboration de tels indicateurs suppose le choix de pondérations qui ne reflètent le plus souvent qu'un système de valeurs. De tels indicateurs constituent de véritables « boîtes noires », dont les évolutions sont difficilement interprétables, et sont, de ce fait, peu utiles à l'éclairage de la réalité sociale.

LA DÉSAGRÉGATION DES INDICATEURS PAR GRANDES VARIABLES SOCIO-DÉMOGRAPHIQUES ET SOCIO-ÉCONOMIQUES

Les indicateurs de cohésion sociale retenus au niveau européen ont été déclinés - dans la mesure du possible et en fonction de la pertinence par rapport à chaque objectif du plan national d'action - selon les grandes variables socio-démographiques (genre, tranches d'âge quinquennales, configuration familiale) et socio-économiques (quintiles de revenus, situation par rapport au seuil de pauvreté, situation vis-à-vis du marché du travail, groupes de CSP, niveau d'études). Toutefois, même si le choix a été fait de prendre systématiquement en compte les acquis de la démarche européenne, les possibilités concrètes de désagrégation demeurent très dépendantes des sources statistiques et notamment de l'unité statistique enquêtée.

Il convient de signaler à cet égard que dans un premier temps, il n'avait pas été retenu de déclinaison par genre des indicateurs monétaires de pauvreté ou d'inégalité de distribution des revenus, l'unité statistique longtemps retenue par l'Insee pour calculer ces indicateurs étant le ménage plutôt que l'individu. L'Insee a récemment adopté une approche individuelle de la pauvreté monétaire, qui autorise désormais la publication d'indicateurs par genre dans ce domaine.

La déclinaison par genre a pu en revanche être réalisée dès le début dans le domaine de l'emploi, où la principale source ménages est l'enquête annuelle Emploi de l'Insee et où les indicateurs relatifs au marché du travail (notamment l'emploi à temps partiel, les « travailleurs pauvres » et les parcours d'insertion professionnelle des jeunes), au chômage et aux politiques de l'emploi (stock et flux des principaux dispositifs : emplois aidés, le programme nouveau départ et l'insertion par l'activité économique) sont systématiquement sexués.

Ensuite, dans le champ des politiques sanitaires et sociales, le nombre de bénéficiaires et les indicateurs de résultats qui proviennent d'enquêtes directes auprès de bénéficiaires individuels (et non ménages)

fournissent également des indicateurs différenciés par genre. La dimension hommes-femmes est d'ailleurs un aspect majeur du suivi et de l'évaluation de ces politiques du point de vue des publics cibles (allocation personnalisée à l'autonomie par groupe iso-ressources, allocation de parent isolé...).

À l'inverse, certains indicateurs ne peuvent pas, par construction, faire l'objet d'une déclinaison par genre. Ainsi, une part importante des indicateurs d'origine administrative se rapporte aux ménages. Les indicateurs mixtes sur les minima sociaux illustrent ce cas de figure : la base ressources est le plus souvent celle du ménage et non celle de l'allocataire ; le processus de choix de l'allocataire au sein du ménage obéit à des considérations sociologiques (liées au déclassement social que confère l'inscription comme allocataire d'un minimum social) qui brouillent le clivage hommes-femmes. Pour leur part, les indicateurs relatifs au logement (taux d'effort, logement décent, surpeuplement, expulsions locatives, lutte contre l'insalubrité et le saturnisme, accès au logement social, Locapas) et les indicateurs de surendettement des ménages s'appliquent également au ménage dans son ensemble.

INDICATEURS DE RÉSULTAT, INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE ET INDICATEURS MIXTES

Selon leur finalité, suivi de la mise en œuvre des politiques ou évaluation des mêmes politiques, les indicateurs peuvent en effet pour la plupart être classés en deux grandes catégories : d'une part les indicateurs de mise en œuvre des politiques (*Policy Indicators*), et d'autre part les indicateurs de résultats (*Performance Indicators*).

Les indicateurs de mise en œuvre ont notamment pour fonction de suivre la montée en charge et l'effectivité de l'application des politiques, l'effort de la collectivité publique. Ils peuvent comprendre à la fois des indicateurs de moyens, humains et budgétaires mobilisés (personnels affectés, postes créés, crédits ouverts...) et d'autre part des indicateurs d'activité : montant des aides distribuées, nombre de personnes bénéficiaires de tel ou tel dispositif comme par exemple les Fonds d'aide aux jeunes (Faj), nombre de procédures mises en œuvre dans le cadre de tel ou tel dispositif, nombre de conventions passées, part des crédits consommés, nombre de structures d'accueil ou de places. Les indicateurs de mise en œuvre retenus sont principalement des indicateurs d'activité.

Les indicateurs de résultats (*Performance Indicators*), par nature mesurent soit globalement l'évolution de phénomènes tel que la pauvreté monétaire, soit des aspects spécifiques relatifs à la santé,

au logement, à l'éducation. Pour la plupart, ces indicateurs sont produits à partir d'enquêtes structurelles réalisées auprès des ménages et non de remontées de données administratives. En partant des bénéficiaires, les indicateurs de résultats permettent d'évaluer les tendances sociales et l'impact final des interventions publiques, étant entendu que cet impact découle généralement d'une combinaison de mesures (prestations familiales et allocations logement, aides à l'emploi d'une assistante maternelle, existence d'une structure de garde d'enfant,) et parfois de l'ensemble des systèmes institutionnels (éducatif, protection sociale) ou de la société (évolution des structures familiales et d'emploi). De ce fait, l'évaluation des effets propres à une mesure spécifique requiert plutôt une étude à part entière que le commentaire d'un ou plusieurs indicateurs.

La dichotomie entre indicateurs de résultats et indicateurs d'activité n'est cependant pas systématique. Certains indicateurs sont de nature mixte, car ils expriment à la fois l'effort consenti par la collectivité envers les pauvres et l'impact des politiques sociales qui ont pour objet de prévenir les situations de pauvreté et d'exclusion. Leur interprétation nécessite le plus souvent de disposer d'indicateurs d'environnement susceptibles de renseigner sur leur contexte et leurs autres déterminants, notamment macroéconomique ou démographique. Le nombre d'allocataires du Revenu minimum d'insertion (RMI) est un exemple d'indicateur « mixte ». Dans le cas du RMI, des indicateurs d'environnement comme le potentiel de demandeurs d'emploi indemnisables ou le nombre total d'emplois sont mobilisés comme variables explicatives dans une équation économétrique destinée à expliquer les évolutions de ce minimum social.

LE CHOIX DES INDICATEURS DE RÉSULTAT

Afin d'assurer la cohérence des niveaux national et européen, les indicateurs généraux de cohésion sociale retenus au niveau communautaire ont été systématiquement repris, à l'exception de l'indicateur de persistance de la pauvreté que les sources actuellement disponibles ne permettent pas de calculer de manière fiable, en les déclinant toutefois à travers des sources statistiques françaises (notamment les enquêtes revenus fiscaux), permettant d'avoir des données plus récentes et plus précises que celles élaborées à partir des enquêtes statistiques européennes.

Le souci d'appréhender dans leurs multiples dimensions, les performances de notre système de protection sociale en matière de lutte contre la pauvreté a conduit par ailleurs à compléter les indicateurs euro-

péens par des indicateurs de conditions de vie, notamment ceux que l'Insee développe à partir de son enquête permanente sur les conditions de vie (EPCV). Parmi ces indicateurs, certains sont comparables au niveau européen, et pourront faire partie de la liste commune actuellement en discussion. D'autres au contraire sont plus spécifiques, notamment dans le domaine du logement. En outre, conformément aux propositions méthodologiques faites par la France dans le cadre du sous groupe indicateurs du CPS, il est indiqué pour chaque indicateur de condition de vie, sa fréquence au sein de l'ensemble de sa population mais aussi au sein de chaque quartile de revenu, notamment du premier, qui concerne la fraction de la population ayant le niveau de vie le moins élevé

Outre les indicateurs de cohésion sociale, certains indicateurs du Plan national d'action pour l'emploi (PNAE), établi annuellement depuis le sommet européen de Luxembourg (décembre 1997), ont été intégrés parmi les indicateurs du plan d'action national. En ce qui concerne les politiques de l'emploi, l'élaboration des indicateurs s'est appuyée sur les résultats des enquêtes et des panels sur le devenir des personnes passées par les principaux dispositifs d'emploi aidé ainsi que par une structure d'insertion par l'activité économique. Enfin, en matière d'emploi des handicapés en milieu ordinaire de travail, c'est le taux d'emploi direct des personnes reconnues handicapées par les établissements assujettis à la loi du 10 juillet 1987 qui a été retenu à titre d'indicateur de résultat.

LA SÉLECTION D'INDICATEURS DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES

En ce qui concerne les indicateurs de mise en œuvre des politiques proprement dites, la démarche suivie s'est efforcée de dépasser le stade de la confection d'un tableau de bord des politiques de lutte contre l'exclusion, tout en adoptant une approche la plus multidimensionnelle et interministérielle possible. Il s'agissait de ne laisser à l'écart aucune dimension des politiques de lutte contre l'exclusion tout en évitant une inflation d'indicateurs, chaque service ministériel souhaitant, de façon compréhensible, que les indicateurs rendent compte des efforts et des actions, parfois très ciblées, accomplies dans son domaine en matière de lutte contre l'exclusion.

Dans ce cadre, le choix a été d'adopter une position intermédiaire entre la sélection d'un nombre limité d'indicateurs et une approche interministérielle exhaustive où l'ensemble des indicateurs proposés par les ministères concernés et faisant l'objet d'un suivi administratif aurait été retenu.

UN CHOIX ENCADRÉ PAR LES SOURCES D'INFORMATION DISPONIBLES

La contrainte de disponibilité qui a orienté l'élaboration du volet « indicateurs » du plan d'action français a été ressentie notamment du fait des périodicités très différentes dans le domaine sanitaire et social, des enquêtes statistiques auprès des ménages, qui varie du rythme mensuel au rythme décennal. En outre, on rencontre une difficulté soutenue en matière de suivi longitudinal ou pour certaines populations fragiles difficiles à approcher par les enquêtes ménages classiques.

De manière générale, les indicateurs de résultats sont le plus souvent issus de sources d'enquêtes tandis que les indicateurs d'activité ou de mise en œuvre des dispositifs, émanent généralement de sources administratives.

Parmi les sources nationales d'enquêtes, celles qui sont les plus sollicitées pour renseigner les indicateurs de résultats, avec une périodicité et une disponibilité plus proches que celles prévues par le futur système SILC, sont les grandes enquêtes nationales régulières menées notamment par :

- l'Insee : « enquête permanente sur les conditions de vie » (PCV), « enquête nationale logement », « enquête décennale santé », « enquête emploi devenu trimestrielle », ainsi que l'« enquête Insee-DGI revenus fiscaux », qui produit des données nettement plus fiables (déclaration de l'ensemble des revenus sur la période de référence fiscale) que les informations déclaratives collectées dans les enquêtes ménages telles que l'enquête permanente sur les conditions de vie ou la méthode de l'annualisation des revenus courants dans le panel communautaire des ménages,
- la Drees : « enquête aide sociale départementale », enquêtes régulières menées auprès des établissements sociaux et médico-sociaux et auprès des établissements de santé, suivi de l'allocation personnalisée de dépendance,
- le CreDES, pour l'« enquête biennale santé, soins et protection sociale » (SPS).

Les autres indicateurs de résultats et les indicateurs de moyens sont alimentés par des données administratives provenant des systèmes de gestion (Caf, ANPE, Unédic, Banque de France) et de pilotage opérationnel des dispositifs (suivi budgétaire, tableaux de bord des services déconcentrés). La situation des différents ministères (Équipement, Intérieur, Justice, Éducation nationale) a clairement déterminé les indicateurs disponibles. La fréquentation des institutions culturelles n'est par exemple pas suivie dans l'optique d'une connaissance des publics ; par ailleurs, des populations spécifiques comme la population carcérale,

les personnes en situation de prostitution et les gens du voyage ne sont pas couverts par des indicateurs de résultats.

L'ÉLABORATION DES INDICATEURS DE SUIVI ET D'ÉVALUATION DU PNAI POUR LA PÉRIODE 2003-2005

L'élaboration des indicateurs de suivi et d'évaluation du PNAI pour la période 2003-2005 s'est inscrite dans le cadre des orientations méthodologiques rappelées ci-dessus. L'annexe statistique faisant la liste des indicateurs retenus pour le suivi du PNAI 2003-2005 rassemble ainsi, comme la précédente, à la fois des indicateurs de résultats le plus souvent issus de sources d'enquête, des indicateurs de mise en œuvre des politiques, le plus souvent issus de sources administratives, ainsi que quelques indicateurs qualifiés de « mixtes ».

Le choix des indicateurs continue de s'appuyer sur le socle des indicateurs de cohésion sociale retenus au niveau européen en les complétant par les indicateurs relatifs aux conditions de vie, en cours d'élaboration. Après le Conseil européen de Laeken, le sous-groupe indicateurs du Comité de protection sociale a poursuivi son travail pour compléter la liste initiale des indicateurs communautaires. Plusieurs modifications et ajouts ont ainsi été intégrés. Une nouvelle liste d'indicateurs a été approuvée par le comité de protection sociale en juillet 2003. La principale nouveauté réside dans l'introduction d'un indicateur relatif aux travailleurs pauvres qui fait l'objet d'un article spécifique dans ce même numéro des dossiers de solidarité santé. Par ailleurs, d'autres modifications ont été apportées concernant notamment l'indicateur relatif aux les personnes vivant dans des ménages sans emploi ainsi que, de façon plus mineure à la liste des critères servant à ventiler l'indicateur de pauvreté monétaire retenu au niveau européen à savoir le taux de pauvreté, après transferts, au seuil de 60 % du niveau de vie médian (encadré).

Pour tenir compte des discussions en cours au niveau européen et dans la ligne des options déjà retenues pour le PNAI 2001-2003, les indicateurs de cohésion sociale ont été complétés par des indicateurs de conditions de vie. En ce qui concerne ces derniers, indispensables à une approche multidimensionnelle de la pauvreté, et en l'absence pour le moment d'un accord précis sur une liste d'indicateurs communs au niveau européen, le choix fait au moment du PNAI 2001-2003 de retenir certains des indicateurs développés par l'Insee à partir de ses enquêtes permanentes de conditions de vie a été conservé.

LE MAINTIEN ET L'ENRICHISSEMENT DES INDICATEURS GÉNÉRAUX DE RÉSULTATS RETENUS DANS LE PNAI 2001-2003

La plupart des indicateurs généraux de résultats relatifs aux transferts et à la redistribution ainsi que les indicateurs relatifs à la mise en œuvre des politiques dans le domaine du logement, de l'accès aux soins et du handicap ont été maintenus. Toutefois les indicateurs relatifs au montant et à la part, dans le PIB, des prestations familiales et des dépenses fiscales liées au quotient familial ont été supprimés car ils reflètent surtout, de façon très globale, la redistribution horizontale entre catégories de ménages avec ou sans enfants.

Par ailleurs, des indicateurs ont été ajoutés pour comparer la prévalence de certains facteurs de risque en matière de santé (tabagisme, alcoolisme) et la consommation et les comportements en matière alimentaire dans les populations défavorisées et dans l'ensemble de la population.

LA PRISE EN COMPTE DES ORIENTATIONS ET DES MESURES NOUVELLES DU PNAI POUR LA PÉRIODE 2003-2005

La liste des indicateurs retenus a naturellement été adaptée pour tenir compte des orientations nouvelles du PNAI pour la période 2003-2005. Comme à l'occasion de l'élaboration des indicateurs de suivi du plan pour la période 2001-2003, le choix a été fait de ne retenir que les plus significatives de ces mesures dans l'annexe statistique au PNAI qui ne peut constituer un tableau de bord complet des dispositifs de lutte contre l'exclusion. Il a donc fallu, comme en 2001, arbitrer entre les demandes des ministères, soucieux de retracer en détail les politiques sectorielles qu'ils mettent en œuvre dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Dans un souci de cohérence, il a été le plus possible tenu compte des travaux en cours pour la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances.

Au total le PNAI ne mentionne volontairement qu'un nombre limité d'indicateurs de suivi des mesures, qui devront être complétés, en vue de leur évaluation, par des données plus complètes et désagrégées issues à la fois de remontées statistiques et d'enquêtes.

Les nouveaux indicateurs retenus visent notamment à suivre les nouvelles mesures visant à favoriser l'accès à l'emploi adoptées depuis 2002 ou en préparation : contrat-jeune en entreprise destiné aux jeunes de moins de 25 ans, Contrat d'accompagnement dans l'emploi non marchand qui à terme se substituera au Contrat emploi solidarité et au Contrat emploi conso-

lidé, Contrat insertion revenu minimum d'activité destiné aux allocataires du RMI rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi. Le but est aussi de suivre certaines des mesures structurelles visant à maintenir dans l'emploi ou à favoriser le retour à une activité professionnelle des plus de cinquante ans. L'objectif de ces indicateurs sera dans un premier temps de suivre la montée en charge des nouveaux dispositifs. Il conviendra ensuite de mesurer, par l'intermédiaire de panels, l'impact de ces dispositifs sur le devenir (insertion professionnelle et retour durable à l'emploi) de leurs bénéficiaires. Les nouveaux indicateurs retenus versent également :

- à mieux suivre les publics bénéficiaires des aides aux logement (répartition des aides versées selon les niveaux de vie et selon la configuration familiale) et l'effet redistributif de ces aides ;

- à développer le suivi des politiques territorialisées dans le contexte notamment du programme quinquennal de rénovation urbaine et de la loi d'orientation relative à la politique de la ville. Il s'agit de rendre compte non seulement de l'évolution des moyens financiers mobilisés mais aussi de certaines politiques sectorielles territorialisées, notamment en matière de logement et de santé ;

- à mesurer les progrès dans l'accès aux droits : évaluation de l'accès aux prestations et des contacts avec les institutions à partir des résultats des enquêtes sans domicile et insertion sociale des allocataires de minima sociaux, mesure de l'amélioration des services rendus aux bénéficiaires à partir d'indicateurs de qualité contenus dans la convention d'objectifs et de gestion de la Cnaf ou le contrat de progrès avec l'Agence nationale pour l'emploi.

- à prendre en compte l'évolution entraînée par la décentralisation de la gestion de plusieurs dispositifs sociaux, en particulier du RMI. Les indicateurs retenus viseront dans ce sens à rendre compte de l'effort des collectivités territoriales dans les domaines où des compétences leur auront été transférées ainsi que de l'évolution des disparités interdépartementales.

CERTAINS DES INDICATEURS DU PNAI 2001-2003 ONT ÉTÉ EN CONTREPARTIE SUPPRIMÉS

Le souci de suivre à la fois des indicateurs de mise en œuvre des dispositifs et des indicateurs spécifiques et généraux de résultats a abouti à retenir un nombre élevé d'indicateurs (plus de 160) dans l'annexe statistique du PNAI 2001-2003, au détriment de la lisibilité d'ensemble. L'introduction de nouveaux indicateurs dans l'annexe au PNAI 2003-2005 a rendu à cet égard encore plus nécessaire la suppression de cer-

tains autres pour maintenir le document dans un volume maîtrisable. Les propositions de suppressions ont été guidées par des motifs de trois ordres, non exclusifs les uns des autres et qui ont conduit à supprimer :

- les indicateurs destinés à suivre la mise en œuvre de certaines mesures spécifiques du précédent PNAI ou relatifs à des populations très spécifiques ;
- les indicateurs qui n'ont pu finalement être renseignés qu'imparfaitement ou pas du tout : il s'agit en particulier des indicateurs relatifs à la mobilisation et à la coordination des institutions ;
- les indicateurs dont les résultats sont difficilement interprétables ou utilisables

DE NOUVELLES SOURCES D'INFORMATION

Il s'agit en premier lieu des nouvelles enquêtes statistiques en cours de mise en place ou de réalisation ou dont les résultats n'ont pu être mobilisés pour le PNAI 2001-2003. Au niveau communautaire, la principale

enquête en cours de mise en place est l'enquête SILC (*Statistics on Income and Living Conditions*). Destinée à remplacer l'actuel panel communautaire des ménages, elle comprendra deux volets, un volet transversal et un volet longitudinal. Dans un premier temps, seul le volet transversal pourra être mobilisé, la France ayant décidé de le mettre en œuvre à partir de 2004 (encadré 2). Le volet longitudinal sera mis en œuvre par la France à l'horizon 2007, avec à cet horizon la fourniture d'un indicateur de persistance de la pauvreté.

Au niveau national, plusieurs enquêtes de l'Insee sont déjà ou seront en 2005 mobilisables : l'enquête nationale logement 2002, l'enquête santé 2003 ainsi que l'enquête budget de familles 2002. En ce qui concerne la Drees, on pourra utiliser les résultats des enquêtes réalisées en 2002-2003 et portant sur les modes de garde des jeunes enfants, les bénéficiaires de l'Apa, ainsi que sur l'insertion sociale des allocataires de minima sociaux.

Par ailleurs certaines enquêtes déjà mobilisées pour l'annexe statistique au PNAI 2001-2003, pourront l'être

ENCADRÉ 2 ●

LE DISPOSITIF « STATISTIQUES SUR LES RESSOURCES ET LES CONDITIONS DE VIE » (SRCV)¹

Le dispositif SRCV est la partie française du système communautaire EU-SILC (Community statistics on income and living conditions). Le projet EU-SILC répond à une demande de la Commission européenne et est piloté par Eurostat. Il est destiné à prendre, pour la Commission européenne, la suite de l'ancien « Panel européen », ECHP (European Community Households Panel), interrompu en 2001. Il a fait l'objet d'un règlement de codécision du Parlement européen et du Conseil européen en date du 16 juin 2003 et de règlements d'application. Le système statistique EU-SILC s'inscrit dans le programme d'action communautaire de lutte contre l'exclusion sociale et vise d'abord à obtenir les indicateurs structurels produits pour le rapport de synthèse annuel de la Commission dans les domaines de la répartition des revenus, du nombre de pauvres et d'exclus, et de la composition de ce groupe social dans les États membres. Il a également pour fin de mettre une base de micro-données sur les revenus et les conditions de vie à disposition des chercheurs, afin qu'ils puissent mener des études comparatives sur les inégalités et le rôle des politiques sociales et fiscales dans la redistribution.

Le règlement prévoit des domaines « primaires » traités chaque année (données de base, revenus, exclusion sociale, travail, logement, éducation, santé) et des domaines « secondaires » variables, à l'initiative de la Commission à partir de la deuxième année d'enquête (uniquement dans la dimension transversale).

Son dispositif s'articule en deux composantes : une composante « transversale » sous forme d'enquête traditionnelle annuelle, et une composante « longitudinale » sous forme de panel.

En France l'ensemble de l'enquête et du panel s'appelle « Statistiques sur les ressources et les conditions de vie » (SRCV) ; l'enquête transversale s'appelle « Enquête sur les ressources et les conditions de vie » (ERCV) ; le panel s'appelle « Panel sur les ressources et les conditions de vie » (PRCV).

Chaque année, le panel est alimenté par des ménages enquêtés dans l'enquête transversale. Le règlement européen prévoit le suivi des ménages du panel pendant au moins 4 ans. Pour apporter un réel progrès dans le domaine du suivi de situations de pauvreté et répondre aux besoins de la recherche française, la France souhaite un panel long, d'au moins neuf ans. À l'issue de la première période de 4 ans il sera demandé aux répondants s'ils souhaitent continuer pour 5 ans supplémentaires.

Le champ de l'enquête est constitué par l'ensemble des ménages ordinaires résidant en France métropolitaine. Ces ménages sont enquêtés à leur résidence principale. L'échantillon sélectionné la première année (2004) pour cette enquête comportera environ 16 000 logements.

Une partie de cet échantillon constituera la première vague du Panel sur les ressources et les conditions de vie : les personnes appartenant à ces ménages seront interrogées plusieurs années de suite même si elles déménagent, pourvu qu'elles continuent de résider en France métropolitaine.

À partir de la deuxième année l'échantillon sera constitué des répondants de la vague précédente du Panel sur les ressources et les conditions de vie, et d'un échantillon « entrant » destiné à renouveler la population représentée par le panel. L'échantillon global de cette enquête ERCV (dite composante « transversale » du dispositif SRCV) sera dimensionné afin de s'assurer de disposer ex post d'environ 7 250 ménages répondants, conformément au règlement de codécision européen. Une partie de cet échantillon alimentera en retour le Panel sur les ressources et les conditions de vie (dit composante « longitudinale » du dispositif SRCV).

Le questionnaire s'articule en 3 modules : le tronc commun des enquêtes ménages, le questionnaire ménages, le questionnaire individuel. Le questionnaire couvre l'ensemble des domaines « primaires », c'est-à-dire traités chaque année, énumérés par le règlement-cadre européen (revenus, déprivation, logement, éducation, travail, santé) et est conçu de façon à permettre la reconstitution de l'ensemble des « variables-cibles primaires » retenues dans un règlement d'application. S'y ajouteront à partir de la 2^e année des domaines « secondaires » variables définis chaque année à l'initiative de la Commission (ainsi, en 2005, le domaine secondaire portera sur la « transmission intergénérationnelle de la pauvreté »).

● ● ●

à nouveau : venant de l'Insee, il s'agit de l'enquête «sans domicile», de l'enquête « vie de quartier » ainsi que de l'enquête HID. En ce qui concerne la Drees, il s'agit notamment des enquêtes «bilan de santé scolaire» menées avant l'entrée en CP, avant l'entrée en 6^e et au niveau de la 3^e ainsi que des enquêtes relatives à l'évaluation du dispositif CMU.

UN RECOURS ACCRU AUX INDICATEURS LONGITUDINAUX

La majorité des indicateurs retenus dans le plan d'action national restent des indicateurs statiques qui fournissent des photographies successives des phénomènes appréhendés. Ainsi en est-il des données

comme le nombre de DEFM de catégorie 1 ou d'allocataires du RMI ou le nombre d'entrées dans les dispositifs de la politique de l'emploi ou du RMI. Or des phénomènes tels que la persistance de la pauvreté, les parcours individuels (notamment la sortie du chômage ou de la pauvreté) et l'efficacité des politiques publiques en matière sociale ou d'emploi ne peuvent être précisément quantifiés ou évalués qu'à partir du suivi de cohortes c'est-à-dire avec des données longitudinales. Des indicateurs longitudinaux de suivi des politiques de l'emploi existent déjà depuis plusieurs années. Ils ont pu être mobilisés dans le cadre du bilan du PNAI 2001-2003 comme par exemple les résultats 4 mois après l'entretien de Nouveau Départ, la situation des jeunes trente mois après l'entrée dans le dispositif

• • •

Les domaines primaires sont les suivants :

1 . Informations relatives au ménage

Données de base

- *Y compris degré d'urbanisation*

Revenus

- *Revenu total brut et disponible et composantes du revenu brut sur la période de référence (année civile n-1)*

Exclusion sociale

- *Retards de paiement au titre du logement et autres*

- *Indicateurs non financiers de privation, niveau d'endettement et non-accès aux produits de première nécessité*

- *Environnement physique et social*

Informations relatives au travail

- *Accueil des enfants*

Logement

- *Type d'habitation, statut d'occupation, conditions de logement*

- *Commodités du logement*

- *Coût du logement*

2 . Informations individuelles

Données de base

- *En particulier données démographiques et biographiques de base*

Éducation

- *Y compris niveau d'éducation le plus élevé atteint*

Revenus

- *Revenu personnel brut, total et composantes sur la période de référence (année civile n-1)*

Informations relatives au travail

- *Informations de base sur l'activité professionnelle actuelle et sur l'emploi principal actuel, y compris pour les chômeurs, information sur le dernier emploi principal occupé*

- *Informations de base sur l'activité professionnelle pendant la période de référence du revenu (année civile n-1)*

- *Nombre total d'heures travaillées dans le cadre du deuxième, troisième, ... emploi actuel*

- *Historique des activités*

- *calendrier des activités pendant la période de référence du revenu (année civile n-1).*

Santé

- *Santé, y compris état de santé et existence d'une maladie ou affection chronique*

- *Accès aux soins de santé*

Le questionnaire reprend également, dans un domaine « pauvreté en conditions de vie », certaines questions de l'ancienne Enquête permanente sur les conditions de vie (EPCV) de mai, dont le suivi a été jugé indispensable pour les besoins propres du système statistique français, mais qui ne sont pas retenues dans le projet européen. L'enquête ERCV se substituera donc à l'Enquête permanente sur les conditions de vie de mai, supprimée à partir de 2004, pour produire la plupart des « indicateurs sociaux » dans ce domaine.

1 - Encadré rédigé à partir d'une fiche préparée par Dominique Rouault (division Revenus et patrimoine des ménages de l'Insee) pour le Comité du Label du Conseil national de l'information statistique.

2 - Le règlement européen *EU-SILC* prévoit des dérogations pour les régions « ultra périphériques » de l'Union européenne. Néanmoins l'Insee souhaite une extension de ERCV dans les Dom pour répondre aux besoins d'une « enquête sociale dans les Dom ». Le questionnaire de cette enquête sera quasi identique à celui d'ERCV. En revanche l'échantillonnage et les traitements post collecte différeront. Cette enquête fera l'objet d'un dossier spécifique.

Trace (Trajet d'accès à l'emploi destiné à favoriser l'insertion professionnelle des jeunes âgés de 16 à 25 ans), le taux d'accès à l'emploi et taux de chômage des jeunes actifs 1 ou 5 ans après leur sortie du système éducatif, les résultats de l'enquête sur le devenir des personnes passées par une structure d'insertion par l'activité économique ou de celle sur le devenir des personnes passées dans les dispositifs d'emploi aidé comme le Contrat emploi solidarité (CES), le Contrat initiative emploi (CIE) ou le Stage d'insertion et de formation à l'emploi (Sife). Dans le domaine du suivi des politiques sociales, la mise en place de panels est plus récente. La prochaine annexe statistique pourra ainsi s'appuyer sur l'échantillon national inter régimes d'allocataires de minima sociaux, créé en 2002, et pour lequel on dispose désormais de trois vagues. Ce panel, constitué à partir de données administratives de la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf), de la Caisse centrale de mutualité sociale agricole et de l'Unédic, permet de suivre les trajectoires des personnes entrant dans les dispositifs du Revenu minimum d'insertion (RMI), de l'Allocation de parent isolé (Api, de l'Allocation d'adulte handicapé (AAH) et de l'Allocation de solidarité spécifique (ASS) et, complété par des enquêtes statistiques, de connaître leur devenir.

À cet égard, il est prévu d'utiliser les systèmes statistiques que la Drees a mis en place pour suivre et évaluer les dispositifs récemment décentralisés comme par exemple le RMI.

L'ENJEU DU SUIVI DES POLITIQUES DÉCENTRALISÉES

Dans le cadre des PNAI ce sont plutôt des indicateurs nationaux qui sont pris en compte. Mais la pauvreté, comme l'a montré le dernier rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, n'est pas répartie de façon homogène sur le territoire et il est important de rendre compte des disparités existant en la matière. C'est pourquoi des indicateurs mesurant la dispersion régionale des taux de chômage ou d'emploi ont été retenus parmi les indicateurs européens de cohésion sociale. La France a également inclus dans son PNAI des indicateurs de suivi de la mise en œuvre des politiques territorialisées, comme la politique de la ville. Aujourd'hui, la décentralisation du RMI et celle de l'action sociale rendent indispensable la mise en place de systèmes de suivi et d'évaluation partagés entre l'État et les collectivités décentralisées. L'enjeu est en effet d'alimenter la réflexion générale des pouvoirs publics et des citoyens, de contribuer à l'évaluation des politiques publiques locales et de permettre aux collectivités territoriales de comparer leur situation. Dans l'optique du PNAI, l'introduction d'indicateurs de suivi de la mise en œuvre de ces politiques décentralisées est nécessaire afin de rendre compte d'un objectif important de la lutte contre l'exclusion, à savoir la mobilisation coordonnée de tous les acteurs nationaux et locaux, ainsi que l'équité d'accès aux prestations et aux droits sur l'ensemble du territoire.

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES INDICATEURS AJOUTÉS ET SUPPRIMÉS DANS LE PNAI 2003-2005
 (PAR RAPPORT AUX INDICATEURS DU PNAI 2001-2003)

1 • PROMOUVOIR LA PARTICIPATION DE TOUS A L'EMPLOI
 ET L'ACCÈS DE TOUS AUX RESSOURCES, BIENS ET SERVICES

1.1 PROMOUVOIR LA PARTICIPATION À L'EMPLOI

1.1.1 Favoriser l'accès à un emploi durable et de qualité

Indicateurs nouveaux	Indicateurs supprimés	Motif de la suppression
<p>Contrat jeunes en entreprise <i>Nombre de bénéficiaires</i> <i>Devenir des personnes passées dans le dispositif</i> <i>Source : Dares</i></p> <p>Insertion par l'activité économique <i>chantiers d'insertion</i> <i>Nombre de bénéficiaires</i> <i>Devenir des personnes passées dans le dispositif</i> <i>Source : Dares</i></p> <p>Contrat d'accompagnement dans l'emploi (projet en remplacement des actuels dispositifs d'emploi non marchand aidé) <i>Nombre de bénéficiaires</i> <i>Devenir des personnes passées dans le dispositif</i> <i>Source : Dares</i></p> <p>Revenu minimum d'activité <i>Nombre de bénéficiaires</i> <i>Devenir des personnes passées dans le dispositif</i> <i>Source : Drees</i></p> <p>Réforme des dispositifs relatif à l'insertion professionnelle des jeunes <i>Nombre de bénéficiaires</i> <i>Devenir des personnes passées dans le dispositif</i> <i>Source : Dares</i></p> <p>Aides aux personnes en difficulté pour la création d'entreprises <i>Nombre de bénéficiaires du programme EDEN (dont bénéficiaires de plus de 50 ans)</i> <i>Source : Dares</i></p> <p>Conciliation vie professionnelle / vie familiale <i>Nombre de bénéficiaires du complément « Garde d'enfants » de la Paje</i> <i>Source : Drees</i></p> <p>Nombre d'assistantes maternelles agréées <i>Source : Drees</i></p> <p>Taux d'exercice des assistantes maternelles <i>Source : IRCEM</i></p>	<p>Indicateurs de suivi du programme Service Personnalisé pour un Nouveau Départ (SPND) <i>Entrées en SPND</i> <i>Pourcentage de jeunes entrés en 6^e mois de chômage et pris en charge par le programme SPND</i> <i>Pourcentage d'adultes entrés en 12^e mois de chômage et pris en charge par le programme SPND</i> <i>Résultats 4 mois après l'entretien nouveau départ</i> <i>Source : Dares, ANPE</i></p> <p>Indicateurs de suivi du programme Trace en tant que tel</p> <p><i>Nombre de bénéficiaires de l'Afeama</i> <i>Source : Cnaf</i></p>	<p><i>Le SPND a été remplacé depuis 2001 par le PAP-ND (Programme d'action personnalisé pour un nouveau départ)</i></p> <p><i>Les nouvelles entrées dans Trace se feront par l'intermédiaire du Civis</i></p> <p><i>Mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2004 de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje)</i></p>
1.1.2 Prévenir les ruptures professionnelles		
Indicateurs nouveaux	Indicateurs supprimés	Motif de la suppression
<p>Aide à la reprise d'activité des femmes (Araf) <i>Nombre de bénéficiaires</i> <i>Source : DGAS</i></p> <p>Nombre de bénéficiaires de la Validation des acquis de l'expérience (VAE) (dont personnes de plus de 50 ans) <i>Source : DPD et Dares</i></p>		

1.2 PROMOUVOIR L'ACCÈS DE TOUS AUX RESSOURCES, DROITS, BIENS ET SERVICES

1.2.1 Organisation des systèmes de protection sociale

Indicateurs nouveaux	Indicateurs supprimés	Motif de la suppression
<p><i>Accès aux droits</i> Eléments sur l'accès aux prestations et sur les contacts avec les institutions des personnes sans domicile <i>Source : Insee, enquête « sans domicile » 2001</i></p> <p>Eléments sur l'accès aux prestations et sur les contacts avec les institutions des allocataires de minima sociaux <i>Source : Drees, enquête sur l'insertion sociale des allocataires de minima sociaux 2003</i></p>		

1.2.2 Accès au logement

Indicateurs nouveaux	Indicateurs supprimés	Motif de la suppression
<p>Nombre et caractéristiques des occupants du parc HLM par niveau de revenu <i>Source : ministère du logement</i></p> <p>Taux d'effort des ménages avant et après aides au logement <i>Par quartiles de revenu et en distinguant locataires HLM, locataires du parc privé, propriétaire</i> <i>Source : Insee, Enquête logement</i></p> <p>Accès aux aides au logement <i>Nombre de bénéficiaires et montants des aides par déciles de niveau de vie et par configuration familiale.</i> <i>Source : Cnaf, Drees (modèle Ines)</i></p>	<p>Pourcentage d'individus vivant dans des ménages ne disposant pas d'une salle d'eau ou de bains dans le logement (par quartile de niveau de vie et dans la population générale)</p> <p>Pourcentage d'individus vivant dans des ménages ne disposant pas de toilettes dans le logement (par quartile de niveau de vie et dans la population générale)</p> <p>Pourcentage d'individus vivant dans des ménages dont le logement ne dispose pas d'eau chaude courante (par quartile de niveau de vie et dans la population générale)</p>	<p><i>Souci d'allègement. Un seul indicateur relatif aux conditions de logement est conservé qui concerne de fait le même type de ménages.</i></p> <p><i>pourcentage d'individus vivant dans des ménages dont le logement ne dispose pas de système de chauffage adéquat (par quartile de niveau de vie et dans la population générale)</i></p>

1.2.3 Accès à la santé et aux soins

Indicateurs nouveaux	Indicateurs supprimés	Motif de la suppression
<p><i>Déterminants de l'état de santé</i> Prévalence du tabagisme par sexe et par CSP et situation professionnelle <i>Source : baromètre CFES</i></p> <p>Prévalence de la consommation d'alcool (nombre moyen de verres bus la veille) par sexe et par CSP et situation professionnelle <i>Source : baromètre CFES</i></p> <p>Consommation alimentaire par niveau de revenu <i>Indicateur à préciser</i> <i>Sources : enquête INCA, enquêtes conditions de vie des ménages</i></p> <p>Accès aux soins Proportion dans la population totale de personnes dépourvues de couverture maladie complémentaire <i>Source : Credes, enquête SPS</i></p>	<p>Dépendance - Nombre de bénéficiaires de l'Apa - Répartition des bénéficiaires de l'Apa selon le degré de dépendance de la personne</p>	<p><i>Rien sur ce point dans le PNAI 2003-2005</i></p>

1.2.4 Accès à l'éducation, à la justice et aux autres services publics et privés tels que la culture, le sport et les loisirs

Indicateurs nouveaux	Indicateurs supprimés	Motif de la suppression
Accès à l'éducation Taux de scolarisation en maternelle à 2 ans en Zep et en population générale <i>Source : DPD</i>		
Accès aux transports	Personnes dont le domicile est situé à moins de 10 minutes à pied d'un arrêt de transport selon le niveau de vie (en %) <i>Source : Insee, enquête condition de vie des ménages</i>	Indicateur dont l'interprétation est rendue difficile du fait d'une part de la domiciliation de ménages aisés en zones rurales et d'autre part de la domiciliation de ménages pauvres en centre ville

2 • PRÉVENIR LES RISQUES D'EXCLUSION

Exclusion financières

Indicateurs nouveaux	Indicateurs supprimés	Motif de la suppression
Nombre de demandes de soldes bancaires insaisissables <i>Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie</i> Nombre de dossiers déposés dans le cadre de la procédure de rétablissement personnel <i>Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie</i>		
Non inscription sur les listes électorales	Proportion de personnes déclarant être inscrites sur une liste électorale selon le niveau de vie du ménage <i>Source : Insee, enquêtes permanentes sur les conditions de vie</i>	Indicateur délicat à interpréter tel quel (suppose une étude approfondie pour prendre en compte différents effets dont celui de l'âge)

Accès aux nouvelles technologies de l'information et de la communication

Personnes déclarant utiliser un ordinateur personnel (en %, ensemble et selon le niveau de vie du ménage) Personnes déclarant utiliser Internet (en % et selon le niveau de vie du ménage)	Personnes actives ayant un emploi déclarant utiliser dans leur travail un minitel ou un micro-ordinateur ou une machine de traitement de texte ou un ordinateur (en % et selon le niveau de vie du ménage) <i>Source : Insee, Enquête conditions de vie</i>	Indicateur qui reflète surtout la nature de l'emploi occupé
---	--	---

3 • AGIR POUR LES PLUS VULNÉRABLES

Indicateurs nouveaux	Indicateurs supprimés	Motif de la suppression
Solidarités familiales	Montant et part dans le PIB des prestations familiales et des dépenses fiscales liées au quotient familial <i>Source : CNAF et DREES</i>	Ces prestations reflètent surtout, de façon très globale, la redistribution horizontale entre catégories de ménages avec ou sans enfants
Population étrangère Ecart entre le taux de chômage (définition OIT) des personnes de nationalité française et celui des personnes de nationalité étrangère en distinguant UE et hors UE <i>Source : Dares</i> Indicateur de mise en œuvre Indicateurs sur la mise en place du contrat d'accueil et d'intégration (à préciser) <i>Source : DPM</i>		

Demandeurs d'asile		
	<p>Évolution des demandes d'asile et des certificats de réfugiés accordés <i>Source : Ofpra</i></p> <p>Nombre de demandeurs d'asile pris en charge en allocation d'insertion <i>Source : Unédic</i></p>	<i>Aucune mesure concernant ce public dans le PNAI 2003-2005</i>
Gens du voyage		
	<p>Nombre d'aires d'accueil <i>Source : DGCL</i></p>	<i>Aucune mesure concernant ce public dans le PNAI 2003-2005</i>
Population carcérale		
	<p>Nombre de détenus participant à une action d'insertion ou exerçant une activité rémunérée <i>Source : ministère de la Justice</i></p> <p>Nombre d'anciens détenus pris en charge en allocation d'insertion <i>Source : Unédic</i></p>	<i>Aucune mesure concernant ce public dans le PNAI 2003-2005</i>
Actions en direction des territoires confrontés à l'exclusion		
	<p>Montant des crédits relatifs à la politique de la ville et au développement social urbain <i>Source : PLF, Etat récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville</i></p>	<i>Les indicateurs relatifs aux crédits budgétaires mis en œuvre ne sont plus décrits dans l'annexe statistique au PNAI</i>

4 • DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS

Indicateurs nouveaux	Indicateurs supprimés	Motif de la suppression
<p>Indicateurs de suivi de la mise en œuvre de la loi de décentralisation du RMI <i>Sources : Cnaf, DGAS, Drees</i></p> <p>Montant des dépenses des départements en faveur du RMI <i>Montant moyen des dépenses consacrées par les départements à l'insertion du RMI</i></p> <p>Effort des départements en faveur de l'insertion du RMI <i>Part en % des dépenses consacrées à l'insertion par rapport aux dépenses consacrées à l'allocation (en moyenne)</i></p> <p>Indicateurs de dispersion <i>Coefficient de variation (écart type sur moyenne) des dépenses consacrées par les départements à l'insertion du RMI</i> <i>Coefficient de variation de l'effort des départements en faveur de l'insertion du RMI</i></p>	<p>Nombre de pôles de compétence ou de délégations inter-services compétents en matière de lutte contre l'exclusion <i>Source : DGAS</i></p> <p>Montants des crédits mobilisés dans les Fonds partenariaux (Faj, FSL, Fonds énergie) <i>Source : DGAS</i></p> <p>Nombre de maisons de la solidarité <i>Source : DGAS</i></p> <p>Indicateur de suivi de la mise en place des CASU <i>Source : DGAS</i></p> <p>Montant des réductions d'impôt sur le revenu liés aux dons à des associations de solidarité nationale ou internationale <i>Source : DGI</i></p> <p>Indicateur d'activité du CNLE <i>Nombre de réunions, d'avis, de groupes de travail et de propositions du CNLE</i></p>	<p><i>Indicateur non renseigné dans le PNAI 2001-2003</i></p> <p><i>Les indicateurs relatifs aux crédits budgétaires mis en œuvre ne sont plus décrits dans l'annexe statistique au PNAI</i></p> <p><i>Mesure non reconduite dans le PNAI 2003-2005</i></p> <p><i>Dispositif supprimé</i></p> <p><i>Indicateur non renseigné dans le PNAI 2001-2003</i></p> <p><i>Indicateur trop sommaire de la coordination et de la mobilisation des acteurs de la lutte contre l'exclusion</i></p>

PRÉSENTATION DE L'ANNEXE STATISTIQUE FAISANT LE BILAN DU PLAN NATIONAL D'ACTION POUR L'INCLUSION SOCIALE DE LA FRANCE POUR LA PÉRIODE 2001-2003

Brou ADJÉ et Patrick PÉTOUR

Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale
Ministère de la santé et de la protection sociale

Drees

Le document statistique faisant le bilan du PNAI pour la période 2001-2003 est l'une des annexes du PNAI 2003-2005 remis à la Commission européenne par la France en juillet 2003. Il réunit environ 150 indicateurs présentés suivant les objectifs du plan national d'action contre la pauvreté et l'exclusion sociale adoptés par le Conseil européen de Nice.

Les résultats de ces indicateurs, rassemblés par la Drees, ont été calculés par l'Insee ainsi que par les différents départements ministériels concernés¹.

Les indicateurs se répartissent presque également entre indicateurs de résultat et indicateurs de mise en œuvre des mesures du PNAI (indicateurs d'activité et indicateurs de moyens). Le document comprend également quelques indicateurs mixtes², comme par exemple les indicateurs relatifs au nombre d'allocataires de minima sociaux, ainsi que des indicateurs d'environnement destinés à permettre leur interprétation. Le nombre presque égal d'indicateurs de résultats et d'indicateurs de mise en œuvre montre clairement que le choix des indicateurs a été loin de se réduire à la confection d'un tableau de bord du suivi de la mise en œuvre des politiques et des dispositifs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. L'importance accordée aux indicateurs généraux de résultats montre la priorité qui a été donnée à une appréhension large et globale des perfor-

mances du système français de protection sociale dans le domaine de la pauvreté et de l'insertion sociale et professionnelle.

Les indicateurs rassemblés peuvent être classés en trois niveaux : les premier et deuxième niveaux correspondent aux 18 indicateurs généraux de résultats retenus au niveau communautaire (10 indicateurs primaires et 8 indicateurs secondaires), qui ont tous été repris et déclinés au niveau français, à l'exception de l'indicateur de persistance dans la pauvreté (encadré 1). Ces indicateurs ont été complétés par des indicateurs de conditions de vie, des indicateurs d'environnement économique et des indicateurs de suivi de la mise en œuvre des politiques spécifiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion dont l'ensemble constitue un troisième niveau d'indicateurs, plus spécifiques à chaque Etat membre, et donc moins comparables au plan européen. Il est à noter que l'indicateur relatif aux travailleurs pauvres que la France avait choisi d'inclure parmi ses indicateurs de troisième niveau figure dorénavant parmi les indicateurs communautaires³.

Pour rendre compte dans le détail de la mise en œuvre et des résultats des actions du PNAI, les indicateurs ont tous été calculés à partir de sources statistiques françaises, y compris les indicateurs retenus au niveau européen⁴. À cet égard la France n'a pas

1 - Direction de la programmation et du développement (DPD), aujourd'hui direction de l'évaluation et de la prospective (DEP), pour le Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la Recherche, Service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville ainsi que Sous direction de la statistique, des études et de la documentation pour le ministère de la Justice, Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGHUC) pour le Secrétariat d'état au logement, Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), Direction générale des affaires sociales (DGAS), Direction générale de la santé, Direction de la population et des migrations, ainsi que la Drees elle-même, pour le Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale et le Ministère de la santé et de la protection sociale.

2 - Ainsi qualifiés car ils expriment à la fois l'effort consenti par la collectivité envers les personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale et l'impact des politiques sociales qui ont pour objet de prévenir ces situations.

3 - Voir dans ce même numéro : LELIÈVRE M., MARLIER N. et PÉTOUR P. « Un nouvel indicateur européen : les travailleurs pauvres ».

4 - Le rapport conjoint d'inclusion sociale, préparé par les services de la Commission européenne, qui résume les résultats de l'examen des plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale (2003-2005), comprend également une annexe statistique présentant les résultats des indicateurs de suivi de la pauvreté et de l'exclusion sociale retenus au niveau communautaire. Les indicateurs présentés dans cette annexe sont calculés à partir de sources statistiques communautaires, principalement le panel communautaire des ménages (*European Community Household Panel* - ECHP - dernière vague disponible 2001 portant sur les résultats de l'année 2000) et l'enquête « Force de travail » (*Labour Force Survey*). De ce fait, les résultats au niveau communautaire peuvent différer des résultats calculés par chaque pays à partir de sources nationales. Pour la France, la proportion de personnes vivant sous le seuil de pauvreté monétaire (au seuil de 50% du niveau de vie médian) est ainsi, après transferts, égal à 9 % en 2000 (dernière année disponible), selon les données du Panel communautaire des ménages, contre 6,5 %, pour la même année, selon les données de l'enquête Insee-DGI Revenus fiscaux.

ENCADRÉ 1 ●

LES INDICATEURS DU PLAN D'ACTION NATIONAL FRANÇAIS POUR L'INCLUSION SOCIALE
CORRESPONDANT AUX INDICATEURS STRUCTURELS DE COHÉSION SOCIALE
RETENUS AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE

Indicateurs communs de cohésion sociale		Indicateurs correspondants dans le plan d'action national	Contenu de l'objectif
INDICATEURS PRIMAIRES			
1	Taux de risque de pauvreté monétaire après transfert au seuil de 60 % du niveau de vie (revenu disponible par unité de consommation) médian	Nombre d'individus vivant dans des ménages pauvres aux seuils de 50 % et 60 % du niveau de vie médian, par type de ménage et, pour les personnes seules, par âge	1.2.a) Promouvoir l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services en organisant les systèmes de protection sociale
2	Répartition des revenus (ratio des quintiles de revenus)	Indicateur d'inégalité dans la répartition des revenus : rapport inter-quintiles et rapport inter-déciles de revenus avant et après impôts et prestations sociales	1.2. Promouvoir l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services
		Distribution des revenus avant et après impôts et prestations sociales, éventuellement prestations familiales, selon la configuration du ménage	2.c) Prévenir les risques d'exclusion en préservant les solidarités familiales
3	Persistance du risque de pauvreté (proportion de personne vivant durablement en dessous du seuil de pauvreté fixé à 60 % du niveau de vie médian)	Indicateur non fourni	1.2.a) Promouvoir l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services en organisant les systèmes de protection sociale
4	Écart relatif par rapport au seuil de pauvreté	Intensité de la pauvreté : écart absolu ou relatif entre le revenu moyen des pauvres et les seuils de pauvreté de 50 % et 60 % du niveau de vie médian	1.2.a) Promouvoir l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services en organisant les systèmes de protection sociale
		Intensité de la pauvreté des familles avant et après impôts et prestations sociales, selon la configuration du ménage	2.c) Prévenir les risques d'exclusion en préservant les solidarités familiales
5	Cohésion régionale	Disparités inter-régionales des taux d'emploi	3.c) Agir pour les plus vulnérables en développant des actions dans les territoires confrontés à l'exclusion
		Disparités inter-régionales des taux de chômage	
6	Taux de chômage de longue durée	Part des chômeurs de plus d'un an au sens du BIT au sein de la population active	3.a) Agir pour les plus vulnérables et favoriser l'intégration sociale des individus et groupes susceptibles d'éprouver des situations de pauvreté persistante
7	Personnes vivant dans des ménages sans emploi	Proportion d'individus vivant dans des ménages sans emploi comportant au moins une personne de plus de 18 ans non étudiante et non retraitée	1.2.a) Promouvoir l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services en organisant les systèmes de protection sociale
8	Jeunes quittant prématurément l'école et ne poursuivant pas leurs études ou une formation quelconque	Nombre et proportion de jeunes quittant le système éducatif sans qualification au sein de la population scolaire	2.b) Prévenir les risques d'exclusion du système éducatif
9	Espérance de vie à la naissance	Espérance de vie à 40 ans	1.2.a) Promouvoir l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services en organisant les systèmes de protection sociale
10	Auto-évaluation de l'état de santé	Etat de santé perçue des personnes de plus de 16 ans	1.2.a) Promouvoir l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services en organisant les systèmes de protection sociale

Indicateurs communs de cohésion sociale		Indicateurs correspondants dans le plan d'action national	Contenu de l'objectif
INDICATEURS SECONDAIRES			
11	Variation du taux de pauvreté autour du seuil de 60 % du niveau de vie médian (aux seuils de 40%, 50% et 70% du niveau de vie médian)	Nombre d'individus vivant dans des ménages pauvres aux seuils de 50% et 60% du niveau de vie médian	1.2.a) Promouvoir l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services en organisant les systèmes de protection sociale
12	Taux de pauvreté monétaire avec un seuil fixé à une date donnée	Taux de pauvreté monétaire avec un seuil ancré dans le temps (1997 dans cette annexe)	1.2.a) Promouvoir l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services en organisant les systèmes de protection sociale
13	Taux de pauvreté (au seuil de 60% du niveau de vie médian) avant transferts	Taux de pauvreté des familles avant et après impôts et prestations sociales, selon la configuration du ménage	2.c) Prévenir les risques d'exclusion en préservant les solidarités familiales
14	Coefficient de Gini	Indice de concentration de Gini calculé avant et après impôts et prestations sociales	1.2. Promouvoir l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services
15	Persistance dans la pauvreté (proportion de personne vivant durablement en dessous du seuil de pauvreté fixé à 50 % du niveau de vie médian)	Indicateur non fourni	1.2.a) Promouvoir l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services en organisant les systèmes de protection sociale
16	Part du chômage de longue durée	Part du chômage de longue durée au sein du chômage au sens du BIT	3.a) Agir pour les plus vulnérables et favoriser l'intégration sociale des individus et groupes susceptibles d'éprouver des situations de pauvreté persistante
17	Taux de chômage de très longue durée (supérieure à 24 mois)	Part du chômage de très longue durée au sein du chômage BIT	3.a) Agir pour les plus vulnérables et favoriser l'intégration sociale des individus et groupes susceptibles d'éprouver des situations de pauvreté persistante
18	Personnes à faible niveau d'études	Niveau d'éducation atteint (enseignement général, technique ou professionnel)	1.2.d) Promouvoir l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services par un accès effectif à l'éducation

transmis de données concernant l'indicateur de persistance de pauvreté, aucune source française n'étant mobilisable pour calculer un tel indicateur. Par ailleurs, en ce qui concerne les indicateurs de pauvreté monétaire relative, la France n'a pas fourni de ventilation par genre, l'unité statistique retenue par l'Insee pour calculer ces indicateurs, à partir des données de l'enquête « revenus fiscaux », étant, au moment de l'élaboration de l'annexe statistique, le ménage et non l'individu.

Conformément aux orientations méthodologiques retenues au moment de l'élaboration de l'annexe statistique au PNAI 2001-2003, les résultats des indica-

teurs sont accompagnés de commentaires. Chaque tableau de données fait ainsi l'objet d'un rappel méthodologique destiné à faciliter son interprétation. Les principales évolutions ont été par ailleurs analysées globalement suivant six axes principaux⁵ : le contexte de l'économie et de l'emploi ; l'impact des transferts sur la réduction de la pauvreté ; l'évolution des difficultés de logement, l'impact des inégalités sociales sur l'état de santé et les progrès dans l'accès aux soins ; la pauvreté des enfants, les inégalités d'accès à l'éducation et l'insertion des jeunes en difficulté ; les populations les plus vulnérables à la pauvreté.

5 - Voir dans ce même numéro : JULIENNE K. et PÉTOUR P., « Quelques commentaires sur l'évolution des indicateurs associés au plan national d'action pour l'inclusion sociale de la France, pour la période 2001-2003 ».

LES OBJECTIFS DU PNAI POUR LA PÉRIODE 2001-2003

Les indicateurs sont présentés suivant les objectifs du plan d'action national français contre la pauvreté et l'exclusion sociale 2001-2003. Ces objectifs, arrêtés lors du sommet de Nice en décembre 2000, sont construits autour de quatre piliers dont le premier, centré sur l'accès aux droits, se subdivise entre la thématique de l'emploi et les thématiques des ressources, biens et services. Le second pilier est de nature préventive (intervention avant l'apparition des situations d'exclusion), le troisième porte sur le traitement social d'urgence et la quatrième sur l'efficacité de la coordination entre acteurs.

1 ■ PROMOUVOIR LA PARTICIPATION À L'EMPLOI ET L'ACCÈS DE TOUS AUX RESSOURCES, AUX DROITS, AUX BIENS ET SERVICES

1.1. Promouvoir la participation à l'emploi

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

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

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

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

2 ■ PRÉVENIR LES RISQUES D'EXCLUSION

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

3 ■ AGIR POUR LES PLUS VULNÉRABLES

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

4 ■ MOBILISER L'ENSEMBLE DES ACTEURS

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

1 PROMOUVOIR LA PARTICIPATION À L'EMPLOI ET L'ACCÈS DE TOUS, AUX RESSOURCES, AUX DROITS, AUX BIENS ET SERVICES

1.1 PROMOUVOIR LA PARTICIPATION À L'EMPLOI

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

a Favoriser l'accès à un emploi durable et de qualité pour toutes les femmes et tous les hommes en situation de travailler

■ EMPLOI DURABLE - ANCIENNETÉ DES EMPLOIS

La proportion d'hommes et de femmes travaillant dans des emplois stables a eu tendance à se stabiliser depuis 1997.

Indicateur de résultat : évolution de la proportion des hommes et femmes travaillant dans des emplois stables (depuis plus de 6 mois dans le même emploi)

proportion d'hommes et femmes travaillant dans les emplois stables								évolution de la proportion d'hommes et femmes travaillant dans les emplois stables							
	En %								En %						
Année	1990	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Année	1990	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Hommes	87,6	89,3	88,7	88,3	88,0	87,9	89,7	Hommes	0,8	0,3	-0,7	-0,4	-0,3	-0,1	2,0
Femmes	87,5	89,5	88,9	88,9	88,2	87,4	87,9	Femmes	0,9	-0,1	-0,6	0,0	-0,8	-0,9	0,6
Ensemble	87,5	89,4	88,8	88,5	88,1	87,7	88,9	Ensemble	0,9	0,1	-0,7	-0,3	-0,5	-0,5	1,3

Lecture : En 2002, la proportion des femmes ayant un emploi est de l'ordre de 87,9 % des femmes en emploi occupent leur emploi depuis plus de 6 mois contre 87,4 % en 2001 soit une augmentation de 0,6 %. Cette augmentation n'est pas significative.
 Source : Insee - Enquête Emploi

■ TRAVAIL À TEMPS PARTIEL CONTRAINT

Le sous emploi (travail à temps partiel contraint), tel que déclaré dans l'enquête emploi de l'Insee, a sensiblement diminué de 1996 à 2002 : sur cette période, la proportion d'individus en emploi souhaitant travailler davantage a reculé de près de plus de 6 points, passant de 38 % à 31,6 %. Le recul est particulièrement net pour les hommes (-11 points) mais sensible aussi pour les femmes (-5 points)

Indicateur de résultat : évolution de la proportion des hommes et des femmes en emploi souhaitant travailler davantage

proportion d'hommes et femmes ayant un emploi à temps partiel et souhaitant travailler davantage								évolution de la proportion d'hommes et femmes ayant un emploi à temps partiel et souhaitant travailler davantage							
	En %								En %						
Année	1990	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Année	1990	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Hommes	50,8	51,5	51,4	46,1	47,8	42,2	39,1	Hommes	-0,2	1,4	-0,2	-10,3	3,7	-11,7	-7,3
Femmes	35,2	36,7	35,5	33,7	33,1	31,5	30,0	Femmes	1,1	4,3	-3,3	-5,1	-1,8	-4,8	-4,8
Ensemble	38,0	39,4	38,4	35,9	35,7	33,3	31,6	Ensemble	0,8	3,7	-2,5	-6,5	-0,6	-6,7	-5,1

Source : Insee - Enquête Emploi

i

en mettant en place pour les personnes appartenant aux groupes de population les plus vulnérables des parcours d'accompagnement vers l'emploi et en mobilisant à cet effet les politiques de formation ;

■ PRISE EN CHARGE DES POPULATIONS VULNÉRABLES DANS LE CADRE D'UN ACCOMPAGNEMENT VERS L'EMPLOI

La notion de personne «en difficulté» selon la définition de l'ANPE recouvre notamment les allocataires du RMI, les travailleurs âgés, les travailleurs handicapés, les chômeurs de longue durée

• Programme « nouveau départ »

Indicateur de mise en œuvre (activité): entrées en service personnalisé pour un « nouveau départ » au premier semestre 2001

entrées en Service Personnalisé pour un « nouveau départ » au premier semestre 2001

	Appui emploi	Accompagnement personnalisé vers l'emploi	Accès formation	Accompagnement personnalisé avec appui social	Total des entretiens nouveau départ	Radiations pour non présentation à la convocation SPNDE
Jeunes à 6 mois	32 872	17 201	6 844	3 441	60 358	7 240
<i>dont femmes</i>	<i>18 858</i>	<i>10 557</i>	<i>3 479</i>	<i>1 883</i>	<i>34 777</i>	<i>3 240</i>
Adultes à 12 mois	90 308	41 748	12 409	4 194	148 659	8 628
<i>dont femmes</i>	<i>53 475</i>	<i>27 076</i>	<i>7 250</i>	<i>2 355</i>	<i>90 156</i>	<i>4 251</i>
Publics menacés d'exclusion	188 295	89 688	31 314	26 290	335 587	23 525
<i>dont femmes</i>	<i>107 887</i>	<i>54 878</i>	<i>16 582</i>	<i>13 346</i>	<i>192 687</i>	<i>12 548</i>
Autres*	57 361	34 406	15 925	11 952	119 644	5 114
<i>dont femmes</i>	<i>33 635</i>	<i>21 825</i>	<i>8 771</i>	<i>6 240</i>	<i>7 041</i>	<i>2 365</i>
Total	368 836	183 043	66 492	45 877	664 248	44 507
<i>dont femmes</i>	<i>213 849</i>	<i>114 336</i>	<i>36 082</i>	<i>23 824</i>	<i>388 091</i>	<i>22 404</i>

(*) Publics ne répondant pas aux critères administratifs des publics prédéfinis (ex : jeunes sans ancienneté de chômage de 6 ou 12 mois entrés dans le dispositif Trace, détenus ou personnes connaissant un chômage récurrent)

La répartition des bénéficiaires par type de public est la suivante : jeunes au sixième mois de chômage : 9,1 % ; adultes au douzième mois de chômage : 22,4 % ; personnes menacées par l'exclusion : 50,5 % ; autres publics : 18 %. Les femmes représentent 58,4 % des personnes concernées par un entretien de « nouveau départ ».

Indicateur de mise en œuvre (activité): pourcentage de jeunes entrés en 6^e mois de chômage et pris en charge par le programme « nouveau départ »

Année	1999	2000	2001 (1er semestre)
Hommes	22,5	40,6	45,5
Femmes	22,0	39,7	46,7
Ensemble	22,2	40,1	46,2

Source : ANPE, Dares

Indicateur de mise en œuvre (activité): pourcentage d'adultes entrés en 12^e mois de chômage et pris en charge par le programme « nouveau départ »

Année	1999	2000	2001 (1er semestre)
Hommes	23,4	44,1	50,35
Femmes	26,8	54,1	71,0
Ensemble	25,2	49,4	60,9

Source : ANPE, Dares

Indicateur de résultat : résultats 4 mois après l'entretien de « nouveau départ »

cumul cohortes de janvier 2001 à juin 2001						
	Ont déclaré avoir repris un emploi	Sont entrés en formation	Autres motifs de sortie **	À travaillé plus de 78 heures depuis « nouveau départ »	Total personnes sorties, ou ayant travaillé	Recherche d'emploi sans résultat
Jeunes à 6 mois	9 481	3 354	26 698	10 761	50 294	17 304
<i>dont femmes</i>	<i>5 089</i>	<i>1 975</i>	<i>14 153</i>	<i>6 452</i>	<i>27 669</i>	<i>10 348</i>
Adultes à 12 mois	15 030	5 640	38 536	21 337	80 543	76 744
<i>dont femmes</i>	<i>8 425</i>	<i>3 347</i>	<i>22 840</i>	<i>13 198</i>	<i>47 804</i>	<i>46 603</i>
Publics menacés d'exclusion	30 341	11 194	106 732	48 567	196 834	162 278
<i>dont femmes</i>	<i>16 866</i>	<i>6 597</i>	<i>60 228</i>	<i>26 820</i>	<i>110 505</i>	<i>94 730</i>
Autres*	13 729	7 494	39 680	18 120	79 323	45 435
<i>dont femmes</i>	<i>7 679</i>	<i>4 383</i>	<i>22 495</i>	<i>10 701</i>	<i>45 258</i>	<i>27 578</i>
Total	68 581	27 682	211 946	98 785	406 994	301 761
<i>répartition</i>	<i>9,7 %</i>	<i>3,9 %</i>	<i>29,9 %</i>	<i>13,9 %</i>	<i>57,4 %</i>	<i>42,6 %</i>
<i>dont femmes</i>	<i>38 059</i>	<i>16 290</i>	<i>119 716</i>	<i>57 171</i>	<i>231 236</i>	<i>179 259</i>
<i>répartition</i>	<i>9,3 %</i>	<i>4,0 %</i>	<i>29,2 %</i>	<i>13,9 %</i>	<i>56,3 %</i>	<i>43,7 %</i>

(*) : publics ne répondant pas aux critères administratifs des publics (ex jeunes sans ancienneté de chômage de 6 ou 12 mois entrés dans le dispositif Trace), détenus, ou personnes connaissant un chômage

(**) : les autres motifs de sortie incluent les personnes dont le motif de fin d'inscription n'est pas connu, faute de déclaration : ce sont les absents au contrôle qui représentent un tiers des sorties de l'entretien. Les enquêtes montrent qu'une importante proportion des absents au contrôle ont en fait repris un emploi (environ la moitié d'après l'enquête « Sortants de l'ANPE » – pour plus d'information voir Premières synthèses n°11-1, Dares, Les sorties du chômage vers l'emploi, mars 2003).

Source : ANPE

• Programme d'action personnalisée pour un nouveau départ (PAP-ND)

Le service mis en place à partir de juillet 2001 repose sur l'élaboration d'un projet d'action personnalisé adapté à la situation du demandeur d'emploi et adaptable en permanence dans le cadre d'un suivi régulier (a minima tous les 6 mois) jusqu'à son retour effectif à l'emploi. Le PAP-ND concerne l'ensemble des demandeurs d'emploi (en 2003 : 3,8 millions d'inscriptions par an hors réinscription dans un délai de moins de 6 mois) pour la totalité de leur parcours de retour à l'emploi. Ce programme permet de systématiser l'approche préventive jusque là réservée aux publics cibles du SPNDE. Il organise un suivi individualisé pour tous les demandeurs dès leur inscription. Après un entretien approfondi, un projet d'action personnalisé est défini avec chaque demandeur d'emploi; ce projet est revu et réaménagé tous les 6 mois.

Quatre niveaux de service sont proposés dans ce cadre :

- libre accès aux services de l'ANPE (44 % des entrées en 2003) ;
- appui individualisé (43 % des entrées en 2003);
- accompagnement renforcé (12 % des entrées en 2003) ;
- accompagnement social (1 % des entrées en 2003).

Le niveau d'offre des services désigne l'intensité et la nature des prestations délivrées par l'Agence : les offres d'emploi et offres de formation pour chacun et selon le niveau, des prestations de bilan, d'évaluation et d'aide soutenue à la recherche d'emploi. La finalité du programme est la reprise rapide d'un emploi. Les allocataires des minima sociaux bénéficient d'une prise en charge particulière. Pour les jeunes, il peut s'agir du programme Trace. Le réseau d'accueil des jeunes se voit confier une partie de la mise en œuvre du Pare-PAP en tant que co-traitant de l'ANPE. Pour l'accès à la formation, l'AFPA peut au besoin apporter un appui personnalisé à la définition d'un projet de formation. Les jeunes et les allocataires du RMI bénéficient dès l'entrée en PAP d'un niveau de services plus intensif que l'ensemble des demandeurs.

Indicateur de mise en oeuvre (activité) : entrées en Projet d'Action Personnalisé (PAP)

Entrées en PAP	Offre de service				Total	Effectif
	Libre service	Appui Individualisé	Accompagnement social	Accompagnement renforcé		
Total des demandeurs d'emploi (hors cat. 4,5)						
2 ^e semestre 2001	40,2 %	48,0 %	11,1 %	0,7 %	100 %	2 285 937
2002	42,3 %	44,0 %	12,6 %	1,2 %	100 %	3 707 689
2003	44,1 %	42,6 %	12,5 %	0,8 %	100 %	2 833 818
Femmes						
2 ^e semestre 2001	38,5 %	48,1 %	12,8 %	0,6 %	100 %	1 241 225
2002	40,8 %	44,2 %	14,0 %	1,1 %	100 %	1 934 627
2003	42,9 %	42,8 %	13,6 %	0,8 %	100 %	1 452 314
Bénéficiaires du RMI						
2 ^e semestre 2001	23,3 %	55,9 %	18,7 %	2,1 %	100 %	189 760
2002	28,3 %	51,5 %	16,4 %	3,8 %	100 %	306 063
2003	32,8 %	49,8 %	14,3 %	3,1 %	100 %	183 681
Jeunes moins de 25 ans						
2 ^e semestre 2001	41,9 %	49,3 %	8,2 %	0,6 %	100 %	598 997
2002	39,1 %	46,2 %	13,5 %	1,2 %	100 %	971 098
2003	39,0 %	45,1 %	15,2 %	0,7 %	100 %	854 574

Les effectifs entrés en PAP en 2003 sont inférieurs à ceux de 2002, compte tenu de la fin de la montée en charge du dispositif. Durant les 18 premiers mois, sont entrés en PAP, outre le flux des nouveaux inscrits, l'ensemble des demandeurs déjà inscrits en juillet 2001.

En 2003, dans un contexte de croissance du flux d'inscription, la répartition des bénéficiaires par type de public est la suivante : Jeunes de moins de 25 ans : 30,2 % ; allocataires du RMI : 6,5 % ; femmes : 51,2 %.

• **Accompagnement des jeunes de moins de 25 ans dans le cadre du programme Trace**

Le dispositif Trace (Trajet d'accès à l'emploi), créé par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, a été mis en place en octobre 1998. Il doit favoriser l'insertion professionnelle des jeunes sortis du système scolaire sans diplôme ou avec un faible niveau de qualification. Ce dispositif propose à des jeunes de 16 à 25 ans un accompagnement personnalisé qui peut aller jusqu'à dix-huit mois. L'objectif est qu'ils acquièrent des connaissances de base ou une qualification professionnelle par des actions de bilan, de remobilisation, d'insertion, de mise en situation professionnelle et de formation. Il offre une prise en charge complète du jeune sur l'ensemble des aspects de son insertion (santé, logement, sociabilité, ...) et s'appuie sur les dispositifs d'emploi et de formation mis en oeuvre par l'Etat et les collectivités territoriales (stages de formation, contrats aidés, ...).

À fin 2002, 230 000 jeunes avaient bénéficié d'un accompagnement personnalisé dans le cadre du dispositif Trace.

Indicateur de mise en oeuvre (activité) : nombre de bénéficiaires de Trace

flux annuel d'entrées de jeunes dans le dispositif Trace
(en nombre)

1998	1999	2000	2001	2002
3 969	38 185	51 098	51 281	88 021

jeunes présents dans le dispositif Trace au 31 décembre de l'année
(en nombre)

1998	1999	2000	2001	2002
3 462	28 602	62 297	75 288	103 033

Source : Tableau des bord des politiques de l'emploi Dares – Données France métropolitaine

Indicateur de résultat : Situation des jeunes 30 mois après l'entrée en Trace

Deux ans et demi après leur entrée en Trace, près de la moitié des jeunes bénéficiaires sont en emploi.

situation à la mi-2002 des bénéficiaires entrés dans Trace à la fin 1999

	En %						
	Emploi de droit commun	Emploi aidé	Formation	Chômage	Inactivité	Total	Part
Sexe							
Hommes	38,1	11,8	6,7	40,4	3,0	100,0	50,5
Femmes	34,6	9,1	7,5	38,1	10,7	100,0	49,5
Niveau de formation							
Inférieur au bac	36,3	10,3	6,8	39,5	7,1	100,0	95,0
Bac ou plus	35,1	15,3	13,3	35,1	1,2	100,0	5,0
Ensemble	36,2	10,6	7,1	39,3	6,8	100,0	100,0

Note de lecture : les effectifs afférents aux jeunes de niveau bac et plus sont très faibles. Aussi, toute comparaison avec ceux de niveau inférieur au bac doit être faite avec précaution.

Source : Dares, panel des bénéficiaires de la politique de l'emploi

■ QUALITÉ DE L'EMPLOI

En matière de qualité de l'emploi, une réflexion est actuellement en cours ; les domaines *a priori* concernés sont nombreux : conditions de travail, équilibre temps de travail / temps hors travail, organisation du travail, santé et sécurité du travail, droits des travailleurs, formation continue, rémunérations, discriminations, protection sociale... Ces indicateurs devront faire l'objet d'une sélection.

■ EMPLOIS AIDÉS

La diminution des entrées dans les principales mesures de l'emploi aidé, entamée en 1999, s'est poursuivie en 2001 dans un contexte de retournement du marché de l'emploi et de réforme de plusieurs dispositifs. Ce recul s'est accompagné d'un recentrage des dispositifs (CIE, CES) sur les publics prioritaires (allocataires du RMI, handicapés et chômeurs de plus de 50 ans).

• Contrats initiative emploi (CIE)

Le contrat initiative emploi (CIE), dispositif d'insertion directe dans l'emploi dans le secteur marchand, est un instrument centré sur les publics les plus en difficulté et destiné aux demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de 2 ans, aux demandeurs d'emploi de longue durée soit âgés de plus de 50 ans, soit résidant en ZUS (nouveau public), aux bénéficiaires du RMI, de l'ASS, de l'API ainsi qu'aux personnes ayant fait l'objet d'une peine privative de liberté présentant des difficultés d'accès à l'emploi.

Indicateur de mise en œuvre (activité) : flux et stocks de bénéficiaires

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Flux totaux d'entrées dans le CIE	212 739	195 336	156 108	137 701	89 241	53 426
Stocks annuels de bénéficiaires*	370 810	335 514	296 605	261 675	234 123	182 000
Pourcentage dans les entrées des :						
Chômeurs plus de deux ans	31,0	40,0	46,0	45,0	44,0	nd
Bénéficiaires du RMI	14,7	15,8	17,8	17,6	17,9	21,7
Travailleurs handicapés	10,6	12,2	14,5	16,4	18,6	23,8
Niveau de formation VI et V bis	12,0	17,0	17,0	17	17,0	nd

* le stock annuel des CIE est un résultat Estimate.

Source : tableau de bord des politiques d'emploi et fichiers ANPE

• Les stages d'insertion et de formation à l'emploi (Sife)

Des stages de formation sont organisés pour les demandeurs d'emploi dont la réinsertion dans l'emploi implique une formation préalable.

Les Sife collectifs sont des stages longs (en moyenne 435 heures) destinés aux demandeurs d'emploi de longue durée, aux personnes handicapées, aux bénéficiaires du RMI ou de l'ASS, aux parents isolés et aux personnes faisant l'objet ou ayant fait l'objet d'une peine privative de liberté (loi du 29 juillet 1998).

Les Sife individuels sont des stages de plus courte durée (150 heures en moyenne).

Indicateur de mise en œuvre (activité) : nombre d'entrées en Sife (France entière)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nombre d'entrées France entière en Sife collectif	146 959	149 755	131 811	114 260	113 016	113 879
pourcentage dans le flux annuel des :						
- chômeurs depuis plus de 2 ans	24,3	28,6	29,5	26,4	23,6	29,9
- bénéficiaires du RMI	28,5	28,5	32,0	31,5	30,4	31,7
- travailleurs handicapés	n.d.	n.d.	n.d.	18,6	20,4	20,3
- personnes des niveaux de formation initiale VI et Vbis	30,5	31,1	32,1	34,2	36,7	35,8
Nombre d'entrées France entière en Sife individuel	34485	34361	31 037	29 666	26 053	24 082
pourcentage dans le flux annuel des :						
- chômeurs depuis plus de 2 ans	n.d.	n.d.	17,1	16,7	15,3	n.d.
- bénéficiaires du RMI	13,1	13,7	15,7	16,9	16,6	14,8
- travailleurs handicapés	n.d.	n.d.	8,8	10,1	11,8	11,1
- personnes des niveaux de formation initiale VI et Vbis	14,5	14,3	11,4	11,7	11,7	10,

Source : tableau de bord des politiques d'emploi et fichiers ANPE

• Contrats emploi solidarité (CES)

Les contrats emploi solidarité (CES) sont des contrats aidés en secteur non marchand au profit des publics en difficulté. L'Etat prend en charge une part importante de la rémunération des bénéficiaires (de 65% à 85% du montant calculé sur la base du SMIC), qui sont employés essentiellement dans les collectivités locales, les établissements publics essentiellement hospitaliers et d'enseignement, les associations. En outre, les employeurs bénéficient d'une exonération de l'ensemble de leurs charges patronales, hormis les cotisations d'assurance chômage.

Indicateur de mise en œuvre (activité) : flux et stocks de bénéficiaires de CES

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Flux annuel des bénéficiaires (ensemble des conventions signées)	534 162	479 046	446 903	390 700	334 673	283 989
Stock annuel moyen des bénéficiaires (France métropolitaine)	301 332	267 124	232 129	207 800	157 371	141 000
Pourcentage, dans le flux annuel, des...						
- chômeurs de plus de deux ans	-	-	43,1	44,05	44,05	nd
- bénéficiaires du RMI au titre d'allocataire	29,3	32,6	33,7	33,0	33,8	nd
- bénéficiaires du RMI au titre de conjoint ou de concubin	3,4	4,0	3,8	3,6	3,4	nd
- bénéficiaires du RMI sans emploi depuis plus d'un an	27,9	32,3	32,7	31,0	31,6	29,5
- travailleurs handicapés	9,8	10,8	9,1	9,3	10,4	10,6
- personnes de niveau de formation VI et Vbis	35,1	37,9	38,6	40,1	42,6	42,0

Source : tableau de bord des politiques d'emploi et fichiers ANPE

• Contrat emploi consolidé

Les emplois consolidés (CEC) sont des contrats aidés du secteur non marchand, accessibles, soit après un CES, soit directement par les publics éligibles aux CES. L'Etat participe à la rémunération de 60 à 80 % pendant 5 ans dans la limite de 120 % du SMIC sur la base maximale de 30 heures par semaine. La durée hebdomadaire du CEC est d'au moins 30 heures. Les conventions sont renouvelées par avenant annuel dans la limite d'une durée de 60 mois. À compter de 2003, la durée est ramenée à 36 mois. L'employeur est exonéré de charges patronales hormis les cotisations d'assurance chômage.

Indicateur de mise en œuvre (activité) : flux et stocks de bénéficiaires de CEC

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Flux annuel des bénéficiaires (ensemble des conventions signées)	96 253	105 253	129 017	141 372	151 819	137 015
Stock annuel moyen des bénéficiaires (France métropolitaine)	82 115	93 205	105 940	118 766	132 358	133 000
Pourcentage, dans le flux annuel, des...						
- chômeurs de plus de deux ans	-	-	50,1	51,2	51,0	nd
- bénéficiaires du RMI au titre d'allocataire	17,8	24,2	26,3	25,2	24,6	26,9
- bénéficiaires du RMI au titre de conjoint ou de concubin	1,0	1,5	2,0	2,2	2,1	nd
- bénéficiaires du RMI sans emploi depuis plus d'un an	22,2	21,5	20,6	22,7	22,6	20,7
- travailleurs handicapés	9,6	10,9	11,6	12,7	13,6	13,6
- personnes de niveau de formation VI et Vbis	34,0	34,6	34,5	34,4	35,0	34,9

Source : tableau de bord des politiques d'emploi et fichiers ANPE

• Devenir des personnes passées dans les dispositifs d'emploi aidé

L'insertion des bénéficiaires sortis des mesures des politiques de l'emploi fin 1999 a été grandement facilitée par le contexte économique favorable de l'époque. Plus de 80 % des bénéficiaires du contrat initiative emploi (CIE) et des dispositifs de formation en alternance occupaient un emploi dès la fin de leur « passage » dans la mesure. A partir de la mi-2001 avec le retournement de conjoncture, la part des ex-bénéficiaires actifs au chômage s'est orientée à la hausse. Pour autant, cela n'a pas conduit les bénéficiaires à se retirer du marché du travail, contrairement aux personnes présentant les mêmes caractéristiques, mais non bénéficiaires.

Au printemps 2002, soit 27 mois après leur sortie de mesure, 72 % des anciens bénéficiaires de CIE étaient insérés dans l'emploi et un peu moins de 60 % de ceux passés en contrat emploi-solidarité (CES). Ces derniers effectuent des parcours qui restent marqués par l'emploi aidé (42 % des emplois occupés étaient des emplois aidés en mars 2002) alors que les CIE constituent véritablement un tremplin vers l'emploi classique : 65 % des anciens bénéficiaires de CIE occupaient en mars 2002 un CDI.

Indicateur de résultat : situation en mars 2002 des personnes sorties du CIE fin 1999

	Emploi	Emploi aidé	Chômage	Études formation	Inactivité	Total	Répartition des bénéficiaires
Sexe							
hommes	72,7	1,2	18,1	0,7	7,3	100,0	51,6
femmes	68,9	0,8	19,8	1,8	8,8	100,0	48,4
Âge à l'entrée							
moins de 26 ans	72,4	2,2	15,5	1,1	8,8	100,0	22,0
entre 26 et 49 ans	77,7	0,5	15,1	1,9	4,9	100,0	52,2
50 ans et plus	55,9	0,9	29,6	0,0	13,6	100,0	25,8
Niveau de formation à l'entrée							
inférieur au bac	67,1	1,0	21,8	1,3	8,8	100,0	68,0
bac ou plus	78,8	0,8	12,9	1,1	6,4	100,0	32,0
Total	70,9	1,0	18,9	1,2	8,0	100,0	-

Source : Dares, panel des bénéficiaires de la politique de l'emploi

Indicateur de résultat : situation en mars 2002 des personnes sorties d'un Sife fin 1999

	Emploi	Emploi aidé	Chômage	Études formation	Inactivité	Total	Répartition des bénéficiaires
Sexe							
hommes	49,7	7,0	32,8	5,2	5,3	100,0	42,0
femmes	45,3	10,8	30,9	3,1	10,0	100,0	58,0
Âge à l'entrée							
moins de 26 ans	46,4	8,3	31,8	4,7	8,9	100,0	22,7
entre 26 et 49 ans	48,5	10,0	30,2	4,0	7,3	100,0	69,5
50 ans et plus	38,0	4,4	44,4	0,9	12,3	100,0	7,8
Niveau de formation à l'entrée							
inférieur au bac	46,2	10,5	31,7	3,6	8,0	100,0	73,8
bac ou plus	49,6	5,7	31,2	5,1	8,3	100,0	26,2
Total	47,2	9,2	31,7	3,9	8,0	100,0	-

Source : Dares, panel des bénéficiaires de la politique de l'emploi

Indicateur de résultat : situation en mars 2002 des personnes sorties de CES fin 1999

	Emploi	Emploi aidé	Chômage	Études formation	Inactivité	Total	Répartition des bénéficiaires
Sexe							
hommes	33,0	27,2	26,9	9,4	3,5	100,0	38,1
femmes	34,4	23,3	30,8	2,1	9,5	100,0	61,9
Âge à l'entrée							
moins de 26 ans	34,0	24,0	25,8	8,1	8,1	100,0	38,6
entre 26 et 49 ans	38,9	23,9	29,7	3,5	4,0	100,0	49,5
50 ans et plus	12,6	30,9	39,0	0,0	17,5	100,0	11,9
Niveau de formation à l'entrée							
inférieur au bac	33,8	24,2	31,5	3,4	7,1	100,0	77,3
bac ou plus	34,0	26,8	21,6	9,9	7,7	100,0	22,7
Total	33,9	24,8	29,3	4,8	7,2	100,0	-

Source : Dares, panel des bénéficiaires de la politique de l'emploi

■ FORMATION PROFESSIONNELLE

Indicateur de mise en œuvre (activité) : pourcentage de demandeurs d'emploi ayant suivi une formation à but professionnel au cours des 12 derniers mois

	2000
Taux en %	18,8

Source : Insee - Enquête complémentaire à l'Enquête emploi, 2000

Cet indicateur a pour objet de mesurer la réorientation de la formation professionnelle vers les demandeurs d'emploi.

■ INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES

Environ 780 000 jeunes sortent du système éducatif chaque année depuis 1997. Ce nombre important de sortants est pour partie lié à l'arrêt de l'allongement des études, constaté dans les années les plus récentes. Après la forte hausse du niveau de formation initiale des jeunes jusqu'en 1996, la seule progression significative depuis est celle des CAP et BEP.

Pourtant de 1997 à 2001, l'insertion professionnelle des jeunes s'est nettement améliorée à la faveur de la bonne conjoncture économique. La qualité des emplois occupés dans les cinq ans qui suivent la sortie de l'école a continué de s'améliorer jusqu'en 2002 : moins de temps partiel non désiré, moins d'emplois temporaires.

Après mars 2001, avec le ralentissement économique, la proportion des jeunes occupant un emploi l'année suivant la fin des études a cessé de progresser, avec une hausse du chômage des jeunes hommes. Le chômage des garçons est en hausse. L'industrie, secteur d'activité masculin, est en effet le premier touché par le retournement conjoncturel. En outre, la suppression définitive du service national, intervenue à la fin 2001, a grossi les flux des candidats à l'emploi.

Indicateur de résultat : taux d'accès à l'emploi et taux de chômage des jeunes actifs 1 ou 5 ans après leur sortie du système éducatif

		En %					
Date d'observation		Mars 1996	Mars 1997	Mars 1998	Janvier 1999	Mars 2000	Mars 2001
Année de sortie		1995	1996	1997	1998	1999	2000
Taux de chômage des sortants de l'année précédente	Ensemble	31	34	30	34	25	23
	Femmes	42	42	36	37	28	25
	Hommes	22	27	24	31	23	21
Taux d'emploi des sortants de l'année précédente	Ensemble	41	41	48	50	61	66
	Femmes	50	49	56	53	64	65
	Hommes	34	34	42	47	59	68
Taux de chômage des jeunes sortis depuis 5 ans	Ensemble	17	18	15	16	13	12
	Femmes	19	20	16	19	14	15
	Hommes	16	18	14	13	12	10
Taux d'emploi des jeunes sortis depuis 5 ans	Ensemble	74	73	77	75	79	80
	Femmes	70	68	73	69	74	72
	Hommes	78	78	81	81	83	86

Note de lecture : Certains de ces chiffres peuvent légèrement différer de ceux de l'édition précédente, ceux-ci intégrant les résultats du recensement de 1999 : les indicateurs sur les sortants portant sur janvier 1999 sont peu comparables aux autres, l'enquête ayant eu lieu deux mois plus tôt que les autres années. En 1999 l'enquête emploi a été menée au mois de janvier alors qu'elle a lieu habituellement au mois de mars. Les indicateurs portant sur la situation en janvier 1999 des jeunes sortis du système éducatif en 1998 ne sont donc pas directement comparables avec ceux des autres années.

Source : Enquête emploi de l'Insee, calculs DPD

ii

en développant des politiques favorisant l'articulation entre la vie professionnelle et la vie familiale, y compris en matière de garde des enfants et des personnes dépendantes ;

■ GARDE D'ENFANTS

Indicateur de mise en œuvre (moyens) : nombre de places offertes dans les structures collectives (hors maternelles)

Âge des enfants	Structures d'accueil	Nombre de places					
		31 décembre 1997	31 décembre 1998	31 décembre 1999	31 décembre 2000	31 décembre 2001	31 décembre 2002
Enfants âgés de moins de 3 ans	Crèches collectives	137 242	138 400	140 900	142 800	149 740	152 735
	Crèches familiales (enfants inscrits)	61 645	61 300	60 700	58 600	57 000	64 949
Enfants âgés entre 3 et moins de 6 ans	Jardins d'enfants	10 872	10 500	10 100	10 200	10 030	9 659
Enfants âgés de moins de 6 ans	Haltes-garderies (1) (accueil ponctuel)	67 775	68 300	69 900	71 500	70 880	69 905

(1) : Une place offerte concerne plusieurs enfants dans la journée.

Champ : France métropolitaine

Source : Drees

Définition :

Les crèches collectives accueillent pendant la journée, durant le travail des parents, les enfants de moins de trois ans. Elles assurent la surveillance sanitaire et ont un rôle éducatif et d'éveil. Chaque structure a une capacité moyenne de 50 places. Plusieurs catégories de crèches collectives existent : les crèches dites traditionnelles, les crèches parentales et les mini-crèches. Leur capacité moyenne est d'environ 50 places.

Les crèches familiales organisent la garde des enfants de moins de 3 ans dont les parents travaillent, au domicile d'assistantes maternelles agréées, encadrées et contrôlées par la puéricultrice responsable de l'établissement.

Les jardins d'enfants accueillent des enfants de trois à 6 ans et assurent les soins exigés par leur âge. Ils assurent en outre le développement de leurs capacités physiques et mentales.

Les haltes-garderies reçoivent de façon discontinue pendant la journée des enfants de moins de 6 ans.

Les assistantes maternelles agréées libérales à la journée travaillent par définition à leur propre compte et sont directement employées et rémunérées par les parents. Elles accueillent durant la journée et à leur domicile des enfants âgés de moins de 6 ans. Afin de garantir la qualité de l'accueil elles peuvent accueillir de un à 3 enfants.

Indicateur de mise en œuvre (activité) : nombre de bénéficiaires de l'Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (Afeama)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Métropole	326 000	384 000	436 000	486 000	520 000	564 000	596 000	611 000
Total (métropole + dom)	326 000	384 000	437 000	487 000	521 000	566 000	598 000	613 000

Source : « Prestations familiales en 2001 », Statistiques Nationales, brochure Cnaf, 2002

■ SCOLARISATION PRÉCOCE

Indicateur de mise en œuvre (activité) : taux de scolarisation en maternelle des enfants de moins de 3 ans

Âge des enfants	En %								
	1990 1991	1994 1995	1995 1996	1997 1998	1998 1999	1999 2000	2001 2002	2002 2003	2003 2004
2 ans	35,4	35,3	35,6	34,7	35,2	35,5	34,7	32,0 (1)	29,4 (1)
3 ans	98,2	99,5	99,7	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(1) Estimations.

Source : Ministère de l'éducation nationale (DPD)

iii

en utilisant les opportunités d'insertion et d'emploi de l'économie sociale.

Quatre dispositifs concourent à l'insertion par l'activité économique des personnes en grande difficulté :

- Les associations intermédiaires (AI), créées en 1987 ;
- Les entreprises d'insertion (EI), créées en 1992 ;
- Les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) créées en 1994 ;
- Les chantiers d'insertion créés en 1998.

Le cadre juridique pour les trois premiers types de structure a été modifié par la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions qui a visé, entre autres à dynamiser le secteur de l'insertion par l'activité économique. Les associations d'insertion embauchent plus souvent des chômeurs de très longue durée. Les salariés recrutés en entreprises d'insertion sont, socialement les plus défavorisés tandis que les salariés des ETTI sont plus proches du marché du travail ordinaire.

Indicateur d'activité: flux annuels de personnes passées par les structures d'insertion par l'activité économique

	1997	1998	1999	2000	2001
Entreprises d'insertions	14 500	16 200	12 110	12 440	12 800
Associations intermédiaires	218 500	215 680	207 600	181 860	168 300
ETTI	nd	nd	34 300	49 300	46 600

Source : Dares

Indicateur de résultat: devenir des personnes passées dans une structure d'insertion par l'activité économique

Ces chiffres sont issus d'une enquête réalisée par la Dares au printemps 2002. Les personnes interrogées sont entrées dans structure d'insertion par l'activité économique (association intermédiaire (AI), entreprise d'insertion (EI), entreprise de travail temporaire d'insertion (ETTI)) en mars, avril, mai ou juin 1999. Trois ans après l'entrée dans une structure d'insertion par l'activité économique, plus de la moitié des personnes sont en emploi.

Situation	janvier 1999 : avant l'entrée en structure	Avril 2000 : environ un an après l'entrée	Avril 2001 : environ deux ans après l'entrée	Avril 2002 : environ trois ans après l'entrée
Emploi	28,9	38,4	50,2	53,8
Chômage	47,0	13,6	14,8	19,3
Formation + études	9,3	4,8	4,0	3,4
Structure IAE de référence (1)	0,0	33,0	18,5	10,6
Autre structure IAE	3,5,0	5,4	6,1	5,9
Inactivité	11,4	4,9	6,5	7,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

(1) : la structure de référence est celle pour laquelle le bénéficiaire a été enquêté.

Source : Dares

b

Prévenir les ruptures professionnelles en développant la capacité d'insertion professionnelle, grâce à la gestion des ressources humaines, l'organisation du travail et la formation tout au long de la vie

■ GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE

Indicateur de mise en œuvre (activité) : Nombre de bénéficiaires de la validation des acquis professionnels

La validation des acquis professionnels, devenue validation des acquis de l'expérience dans la loi du 17 janvier 2002, est un dispositif qui permet à tout salarié ou demandeur d'emploi, justifiant d'une expérience professionnelle significative, de faire valider les acquis de son expérience dans le cadre d'activité professionnelles ou bénévoles en vue de l'acquisition d'un diplôme, d'un titre à finalité professionnelle ou d'un certificat de qualification enregistré dans le répertoire national des certificats professionnels.

Le tableau ci-dessous présente le nombre de personnes ayant déposé une demande de validation d'acquis professionnels au titre des lois de 1984 et 1992 qui régissaient le dispositif auparavant et ayant obtenu au moins une partie des validations demandées pour des diplômes nationaux.

Validation des acquis professionnels	1998	1999	2000	2001
Enseignement technologique et technique	2 950	3 350	4 030	4 396
Enseignement supérieur	9 200	10 900	13 100	16 044
Nombre de bénéficiaires	13 150	14 250	17 130	20 440

Source : Ministère de l'éducation nationale, DPD

1.2

PROMOUVOIR L'ACCÈS DE TOUS AUX RESSOURCES, AUX DROITS, AUX BIENS ET SERVICES

a

Organiser les systèmes de protection sociale de façon à ce que, en particulier :

i

ils contribuent à garantir à toute personne les ressources nécessaires pour vivre conformément à la dignité humaine ;

■ Pauvreté monétaire

Indicateurs généraux de résultat

• Source

Pour les fonder sur des sources nationales à disponibilité plus rapprochée que les enquêtes européennes, les indicateurs communautaires de pauvreté monétaire et d'inégalités de revenus ont été déclinés à partir de l'enquête Revenus fiscaux. Les tableaux présentés traitent des six années disponibles des enquêtes Insee-DGI sur les « Revenus fiscaux », soient les années 1996 à 2001. L'enquête Revenus fiscaux d'une année donnée (n) porte

sur les revenus de l'année n ; elle exploite les déclarations fiscales (formulaire n° 2042) d'un échantillon de ménages ordinaires tirés de l'enquête emploi de mars n+1. Sont donc exclues, les personnes vivant en institution ou sans domicile.

• *Champ*

Le champ retenu est l'ensemble des ménages ordinaires non compris les ménages dont la personne de référence est étudiante ou militaire du contingent, et dont le revenu déclaré du ménage est positif ou nul.

• *Échelle d'équivalence*

Le niveau de vie, revenu disponible par unité de consommation, est déterminé selon l'échelle d'équivalence de l'Insee, dite aussi de l'OCDE modifiée. Soit 1 unité pour le premier adulte, 0,5 pour les autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 pour les enfants de moins de 14 ans.

• *Unité statistique*

Le seuil de pauvreté et le niveau de vie sont définis au niveau des ménages. Les taux de pauvreté sont effectués en comptant des individus pauvres (de même pour tous les autres indicateurs).

• *Composition des revenus retenus*

Les deux concepts de revenus retenus sont le revenu déclaré par unité de consommation et le niveau de vie (ou revenu disponible par unité de consommation).

Le revenu déclaré comprend les revenus mentionnés sur la déclaration n° 2042. Ils sont donc diminués de la CSG déductible mais incluent la CSG non déductible et la CRDS. Ils sont également pris en compte avant tout abattement : par exemple les frais professionnels ne sont pas déduits. Ainsi sont pris en compte :

- les revenus d'activité indépendante et salariale (y compris secondaire), les substituts à ces revenus qui peuvent être perçus soit pendant la période d'activité (indemnités de chômage) soit après la cessation d'activité (retraites, invalidité) ;
- les transferts réguliers en provenance d'autres ménages dans la mesure où ils sont déclarés au fisc. Il s'agit essentiellement des pensions alimentaires, les pensions versées ont été déduites ;
- les revenus du patrimoine soumis à l'impôt.

Par contre les revenus du patrimoine non imposables ou soumis à prélèvement libératoire ne sont pas pris en compte car non appréhendés par la source fiscale. Les plus-values ont par ailleurs été exclues. Les revenus exceptionnels sont hors champ.

Le revenu disponible est obtenu en rajoutant au revenu perçu⁶ les prestations sociales supposées perçues par le ménage et en en déduisant les impôts directs :

- Les prestations sociales comprennent : les prestations familiales, les aides au logement et les minima sociaux. Elles sont reconstituées par l'Insee sur barème ou par imputation économétrique. Ne sont pas incluses l'Aged (allocation de garde d'enfant à domicile), l'Afeama (aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée), les rentes d'accident du travail et un certain nombre de prestations d'action sociale (allocation pour tierce personne, ...).
- Les impôts directs pris en compte sont l'impôt sur le revenu et la taxe d'habitation de la résidence principale et la CSG.

• *Seuils de pauvreté*

Les deux seuils de 50 % et 60 % sont présentés dans les tableaux. Ils sont calculés par rapport au niveau de vie médian de la population totale.

• *Taux de pauvreté monétaire*

Il est mesuré au niveau des individus. Il correspond à la proportion d'individus vivant en dessous du seuil de pauvreté, c'est à dire vivant dans un ménage dont le revenu par unité de consommation est inférieur à 50 % (60 %) du revenu total médian par unité de consommation pour un seuil de pauvreté retenu de 50 % (60 %).

⁶ - Le revenu perçu est toujours inférieur au revenu déclaré, et la différence correspond à la CSG non déductible (imposable) et à la CRDS prélevée à la source qui est toujours imposable.

Le taux de pauvreté monétaire, avec un seuil de pauvreté égal à 50 % du niveau de vie médian de la population, était en 1999 de 6,4 %. Cette mesure est relative. La prise en compte d'un seuil plus élevé, par exemple le seuil de 60 % du niveau de vie médian, utilisé pour les comparaisons internationales, conduirait en effet à un taux de pauvreté de 12,3 %.

Les taux de pauvreté monétaire sont calculés par la suite avant et après transferts. Les transferts pris en compte sont les prestations sociales (à quelques exceptions près - voir ci-dessus) qui viennent s'ajouter au revenu perçu et les impôts directs (impôt sur le revenu, taxe d'habitation de la résidence principale et CSG) qui viennent en déduction du revenu perçu (voir ci-dessus).

Le taux de pauvreté avant transferts est calculé en considérant la proportion d'individus vivant dans un ménage dont le revenu déclaré par unité de consommation est inférieur à 50 % (60 %) du niveau de vie (revenu disponible par unité de consommation) médian⁷.

Le taux de pauvreté après transferts est calculé en considérant la proportion d'individus vivant dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur à 50 % (60 %) du niveau de vie médian. Les transferts, ont pour effet de réduire sensiblement la proportion d'individus vivant dans des ménages pauvres. En 1999, le taux de pauvreté monétaire avant et après transferts passe ainsi de 15,6 % à 6,4 %, soit une diminution de plus de 9 points.

Indicateur retenu au niveau européen : taux de pauvreté monétaire après transferts (avec seuil de pauvreté fixé à 60 % du niveau de vie médian).

Indicateur de résultat : proportion d'individus vivant dans des ménages dont le niveau de vie est inférieur au seuil de 60 % du niveau de vie médian.

Indicateur retenu au niveau européen : taux de pauvreté monétaire après transferts (avec seuil de pauvreté fixé à 50 % du niveau de vie médian).

	En %					
Type de ménage	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Personne seule < 30 ans	20,7	18,8	19,8	19,8	16,9	15,1
Personne seule de 30 à 59 ans	16,7	16,9	17,4	16,9	16,3	15,9
Personne seule > =60 ans	13,6	13,6	14,4	14,2	14,8	14,1
Famille monoparentale	24,4	24,8	23,8	24,5	26,4	24,4
Couple sans enfant	8,1	8,0	7,3	7,3	7,7	7,7
Couple avec un enfant	8,3	9,1	8,8	8,1	8,5	8,2
Couple avec 2 enfants	10,9	10,4	9,4	9,3	9,8	9,8
Couple avec 3 enfants et plus	24,2	23,6	21,9	19,6	20,0	19,9
Autres ménages sans famille	11,0	10,9	11,9	12,2	11,3	10,9
Ensemble	13,5	13,4	12,8	12,3	12,7	12,4
Première répartition par tranche d'âge (1)						
moins de 18 ans	16,5	16,6	15,7	15,4	16,3	16,2
18 à 29 ans	17,2	17,1	16,2	14,9	14,9	14,0
30 à 59 ans	12,1	12,0	11,3	10,9	11,0	10,9
60 ans et plus	10,0	9,8	9,6	9,8	10,3	9,8
Ensemble	13,5	13,4	12,8	12,3	12,7	12,4
Deuxième répartition par tranche d'âge (1)						
moins de 16 ans	15,7	16,0	15,3	14,9	16,0	16,0
16 à 24 ans	22,3	21,7	19,9	18,9	18,4	17,0
25 à 49 ans	11,8	11,9	11,3	10,8	11,0	10,9
50 à 54 ans	11,3	12,0	11,9	11,0	11,1	11,0
55 à 64 ans	11,8	10,8	10,1	9,5	10,1	9,7
65 ans et plus	10,1	9,8	9,7	10,1	10,7	10,0
Ensemble	13,5	13,4	12,8	12,3	12,7	12,4

Champ : ménages ordinaires non compris les ménages dont la personne de référence est étudiante, dont le revenu déclaré est positif ou nul.

Source : Insee-DGI - Enquête revenus fiscaux

7 - On utilise en effet le même seuil de pauvreté (1/2 médiane du revenu disponible par unité de consommation, appelé niveau de vie médian) pour calculer les taux de pauvreté avant et après transferts

Indicateur de résultat : proportion d'individus vivant dans ménages dont le niveau de vie est inférieur au seuil de 50 % du niveau de vie médian.

	En %					
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Type de ménage						
Personne seule < 30 ans	14,2	12,4	12,1	11,6	10,3	9,3
Personne seule de 30 à 59 ans	10,3	10,6	11,2	10,6	11,2	10,9
Personne seule > =60 ans	4,0	3,8	7,1	6,8	7,6	7,0
Famille monoparentale	14,0	13,6	12,6	13,1	13,5	12,3
Couple sans enfant	3,7	3,7	3,3	3,3	3,2	3,1
Couple avec un enfant	5,1	5,4	5,0	4,6	4,8	4,5
Couple avec 2 enfants	5,9	5,4	5,1	4,7	5,0	4,8
Couple avec 3 enfants et plus	13,2	12,0	10,9	9,8	9,8	9,4
Autres ménages sans famille	7,3	6,4	6,1	6,0	5,0	5,1
Ensemble	7,2	6,9	6,7	6,4	6,5	6,1
Première répartition par tranche d'âge (1)						
moins de 18 ans	8,8	8,4	8,0	7,7	8,1	7,8
18 à 29 ans	10,4	9,9	9,0	8,3	8,3	7,4
30 à 59 ans	6,9	6,7	6,4	6,1	6,2	6,0
60 ans et plus	3,5	3,2	3,9	3,8	4,0	3,6
Ensemble	7,2	6,9	6,7	6,4	6,5	6,1
Deuxième répartition par tranche d'âge (1)						
moins de 16 ans	8,4	8,0	7,7	7,3	7,8	7,6
16 à 24 ans	13,4	12,9	11,2	10,9	10,3	9,3
25 à 49 ans	6,7	6,4	6,1	5,8	5,9	5,7
50 à 54 ans	6,9	7,5	7,7	6,9	7,0	6,6
55 à 64 ans	6,6	6,1	5,5	5,1	5,2	5,2
65 ans et plus	3,2	2,8	3,7	3,7	3,9	3,5
Ensemble	7,2	6,9	6,7	6,4	6,5	6,1

Champ : ménages ordinaires non compris les ménages dont la personne de référence est étudiante, dont le revenu déclaré est positif ou nul.

Source : Insee-DGI - Enquête revenus fiscaux

Indicateur retenu au niveau européen : taux de pauvreté monétaire avant transferts (avec seuil de pauvreté fixé à 60 % du niveau de vie médian)

Indicateur de résultat : Proportion d'individus vivant dans ménages dont le revenu déclaré/uc est inférieur au seuil de 60 % du niveau de vie médian.

	En %					
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Type de ménage						
Personne seule < 30 ans	26,2	23,8	24,9	25,3	22,2	21,3
Personne seule de 30 à 59 ans	22,5	22,5	22,2	22,3	21,6	20,8
Personne seule > =60 ans	20,8	20,8	21,1	20,8	21,4	20,4
Famille monoparentale	42,6	44,6	41,9	43,0	45,5	44,6
Couple sans enfant	10,1	10,1	9,2	9,5	9,6	9,5
Couple avec un enfant	11,5	12,0	12,1	11,5	11,4	11,5
Couple avec 2 enfants	17,6	17,9	17,7	17,4	17,2	17,8
Couple avec 3 enfants et plus	48,3	46,6	47,2	45,2	43,5	43,8
Autres ménages sans famille	21,8	20,0	20,9	21,7	20,9	21,2
Ensemble	22,2	22,1	21,9	21,6	21,3	21,2

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Première répartition par tranche d'âge (1)						
moins de 18 ans	32,9	33,0	32,7	32,6	32,2	32,4
18 à 29 ans	24,4	24,2	24,1	22,7	22,2	21,9
30 à 59 ans	18,8	18,7	18,6	18,4	18,0	18,0
60 ans et plus	14,8	14,7	14,3	14,3	14,7	14,1
Ensemble	22,2	22,1	21,9	21,6	21,3	21,2
Deuxième répartition par tranche d'âge (1)						
moins de 16 ans	33,0	33,1	32,8	32,7	32,4	32,7
16 à 24 ans	29,3	29,0	28,7	27,5	26,8	25,7
25 à 49 ans	20,0	20,2	20,1	19,9	19,4	19,7
50 à 54 ans	13,6	14,3	15,1	14,2	14,0	14,1
55 à 64 ans	14,4	13,8	13,2	12,8	13,1	12,7
65 ans et plus	15,7	15,3	14,8	15,0	15,4	14,7
Ensemble	22,2	22,1	21,9	21,6	21,3	21,2

Champ : ménages ordinaires non compris les ménages dont la personne de référence est étudiante, dont le revenu déclaré est positif ou nul.

Source : Insee-DGI - Enquête revenus fiscaux

Indicateur retenu au niveau européen : taux de pauvreté monétaire avant transferts (avec seuil de pauvreté fixé à 50 % du revenu disponible).

Indicateur de résultat : proportion d'individus vivant dans des ménages dont le revenu déclaré/uc est inférieur au seuil de 50 % du niveau de vie médian.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
En %						
Type de ménage						
Personne seule < 30 ans	20,7	18,4	19,1	19,3	17,2	15,9
Personne seule de 30 à 59 ans	17,7	18,7	18,1	18,5	17,9	17,3
Personne seule > =60 ans	13,6	13,5	13,6	13,3	12,9	12,1
Famille monoparentale	36,0	37,8	35,4	36,5	38,5	37,2
Couple sans enfant	6,1	5,9	5,6	5,6	5,4	5,4
Couple avec un enfant	7,7	8,2	8,1	7,4	7,6	7,6
Couple avec 2 enfants	11,6	11,7	11,3	11,1	11,0	11,6
Couple avec 3 enfants et plus	38,7	36,5	36,9	35,0	34,0	33,6
Autres ménages sans famille	15,0	14,0	15,2	14,9	14,5	13,7
Ensemble	16,4	16,2	16,0	15,6	15,4	15,1
Première répartition par tranche d'âge (1)						
moins de 18 ans	25,6	25,5	25,2	25,1	24,9	24,7
18 à 29 ans	18,8	18,3	17,8	16,5	16,4	15,8
30 à 59 ans	13,8	13,8	13,7	13,5	13,1	13,2
60 ans et plus	8,9	8,7	8,5	8,4	8,3	7,7
Ensemble	16,4	16,2	16,0	15,6	15,4	15,1
Deuxième répartition par tranche d'âge (1)						
moins de 16 ans	25,4	25,5	25,2	25,1	25,1	25,0
16 à 24 ans	23,4	22,3	21,7	20,6	20,0	18,9
25 à 49 ans	14,7	14,8	14,6	14,5	14,2	14,3
50 à 54 ans	10,1	11,0	11,8	10,8	10,5	10,7
55 à 64 ans	9,5	9,6	8,7	8,5	8,6	8,5
65 ans et plus	9,5	8,9	8,8	8,7	8,5	7,8
Ensemble	16,4	16,2	16,0	15,6	15,4	15,1

Champ : ménages ordinaires non compris les ménages dont la personne de référence est étudiante, dont le revenu déclaré est positif ou nul.

Source : Insee-DGI - Enquête revenus fiscaux

Indicateur retenu au niveau européen : taux de pauvreté monétaire avec un seuil de pauvreté ancré dans le temps.

Le taux de pauvreté monétaire relatif résulte du calcul du seuil pour chaque année et constitue une indication des inégalités de revenus. Les distributions de revenus montrent une grande inertie, avec pour conséquence directe, la stabilité des taux de pauvreté. Pour mieux appréhender ce phénomène, une approche complémentaire consiste, non pas à recalculer le seuil à chaque date, mais à fixer un seuil une année donnée et à le faire évoluer avec l'indice des prix à la consommation.

Indicateur de résultat : Proportion de personnes vivant dans des ménages dont le niveau de vie est inférieur à respectivement 50 % et 60 % du niveau de vie médian de 1997.

	En %				
	1996	1997	1998	1999	2000
Seuil à 50 % du niveau de vie médian	7,2	6,9	6,0	5,3	4,8
Seuil à 60 % du niveau de vie médian	13,4	13,4	11,9	10,7	10,2

Champ : ménages ordinaires non compris les ménages dont la personne de référence est étudiante, dont le revenu déclaré est positif ou nul.

Source : Insee-DGI, Enquête revenus fiscaux

Indicateur retenu au niveau européen : écart relatif par rapport au seuil de pauvreté

Dénombrer les personnes vivant dans des ménages dont le niveau de vie se situe en dessous du seuil de pauvreté ne renseigne pas sur la situation de ces personnes. Il peut exister un écart très important entre leur situation et celle des personnes vivant au dessus du seuil de pauvreté ou bien un *continuum* de situations sans fracture réelle. Pour mesurer la distance qui sépare les personnes vivant sous le seuil de pauvreté monétaire du reste de la population, on utilise la notion d'intensité de la pauvreté. L'intensité de la pauvreté mesure l'écart relatif entre le seuil de pauvreté et le revenu moyen des personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté⁸. Ainsi plus ce chiffre est important, plus le revenu moyen de la population pauvre est éloigné du seuil de pauvreté, c'est à dire, plus les pauvres sont pauvres. Entre 1996 et 2001 l'écart s'est réduit de plus de trois points au seuil de 50 % et de plus de deux points au seuil de 60 %.

Indicateur de résultat : écart relatif par rapport au seuil de pauvreté ou intensité de la pauvreté

	En %					
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Seuil à 50 % du niveau de vie médian	23,0	22,7	19,5	19,4	19,3	19,7
Seuil à 60 % du niveau de vie médian	23,0	22,2	20,9	20,7	20,5	20,3

Champ : ménages ordinaires non compris les ménages dont la PR est étudiante, dont le revenu déclaré est positif ou nul

Source : Insee - DGI - Enquête revenus Fiscaux

Indicateur retenu au niveau européen : rapport inter-quintiles (S80/S20)

Indicateurs de résultat : rapports inter-déciles et inter-quintiles de revenus avant et après impôts et prestations sociales

Ratio inter déciles (D9/D1)

Ce ratio établit le rapport entre le 9^e décile de revenu et le premier décile de revenu. Le premier décile délimite les 10 % de ménages disposant des revenus les plus faibles, et le 9^e

8 - Les seuils de pauvreté retenus ici sont égaux à 50 % et 60 % du niveau de vie médian.

décile les 90 % de ménages recevant les revenus les plus faibles. Il s'agit du rapport des limites de décile. Cet indicateur a le mérite de la clarté mais ne traduit pas l'inégalité d'ensemble de la distribution des revenus. Il ne mesure que les extrêmes de la distribution sans indiquer comment évoluent les classes moyennes.

Ratio inter quintiles S80/S20

Le ratio S80/S20 est le ratio des revenus moyens par unité de consommation des deux quintiles 1 et 5 : ratio R5/R1. L'appellation S80/S20 s'explique à l'origine par le mot anglais SHARE (part). Soit M la masse totale des revenus : $M=N1R1+N2R2+...+N5R5$

S80 désigne la part de la masse totale des revenus qui revient au quintile 5 (soit $N5.R5/M$),

S20 désigne la part de la masse totale des revenus qui revient au quintile 1 (soit $N1.R1/M$),

comme par construction $N1=N5$ (chaque quintile a des effectifs identiques), on a bien $S80/S20=R5/R1$.

Rapports inter-quintiles (S80/S20) et inter-déciles des revenus selon la configuration des ménages en 1996

Type de ménage	Rapport inter-quintiles		Rapport inter-déciles	
	Du revenu déclaré / u c	Du niveau de vie	Du revenu déclaré / u c	Du niveau de vie
Personne seule < 30 ans	7,87	3,68	5,72	3,02
Personne seule de 30 à 59 ans	9,78	4,55	7,02	3,88
Personne seule > 60 ans	5,37	3,46	4,17	2,95
Famille monoparentale	19,50	3,74	21,55	3,13
Couple sans enfant	5,24	3,93	4,09	3,31
Couple avec un enfant	4,95	3,61	3,95	3,02
Couple avec deux enfants	5,46	3,66	4,42	3,13
Couple avec trois enfants et plus	8,75	3,79	6,48	3,14
Autres ménages sans famille	5,86	3,40	4,73	3,00
Ensemble	7,18	3,95	5,64	3,35

Rapports inter-quintiles (S80/S20) et inter-déciles des revenus selon la configuration des ménages en 1997

Type de ménage	Rapport inter-quintiles		Rapport inter-déciles	
	Du revenu déclaré / u c	Du niveau de vie	Du revenu déclaré / u c	Du niveau de vie
Personne seule < 30 ans	6,58	3,36	5,41	2,91
Personne seule de 30 à 59 ans	10,89	4,74	7,69	3,94
Personne seule > 60 ans	5,32	3,36	4,09	2,91
Famille monoparentale	25,94	3,75	40,24	3,12
Couple sans enfant	5,17	3,91	4,13	3,30
Couple avec un enfant	5,04	3,64	4,03	3,07
Couple avec deux enfants	5,39	3,56	4,25	3,03
Couple avec trois enfants et plus	9,40	3,90	6,86	3,24
Autres ménages sans famille	6,02	3,47	4,70	2,94
Ensemble	7,25	3,93	5,62	3,34

Rapports inter-quintiles (S80/S20) et inter-déciles des revenus selon la configuration des ménages en 1998

Type de ménage	Rapport inter-quintiles		Rapport inter-déciles	
	Du revenu déclaré / u c	Du niveau de vie	Du revenu déclaré / u c	Du niveau de vie
Personne seule < 30 ans	6,09	3,29	4,93	2,79
Personne seule de 30 à 59 ans	11,34	4,76	7,89	3,98
Personne seule > 60 ans	5,18	3,31	4,15	2,95
Famille monoparentale	20,85	3,40	30,61	2,91
Couple sans enfant	5,08	3,82	4,01	3,21
Couple avec un enfant	5,25	3,71	4,10	3,13
Couple avec deux enfants	5,44	3,47	4,20	2,92
Couple avec trois enfants et plus	9,34	3,67	7,09	3,11
Autres ménages sans famille	6,08	3,50	4,71	3,01
Ensemble	7,22	3,85	5,51	3,26

Rapports inter-quintiles (S80/S20) et inter-déciles des revenus selon la configuration des ménages en 1999

Type de ménage	Rapport inter-quintiles		Rapport inter-déciles	
	Du revenu déclaré / u c	Du niveau de vie	Du revenu déclaré / u c	Du niveau de vie
Personne seule < 30 ans	6,09	3,32	4,78	2,76
Personne seule de 30 à 59 ans	10,94	4,54	7,78	3,86
Personne seule > 60 ans	5,24	3,37	4,09	2,93
Famille monoparentale	23,33	3,45	45,94	2,96
Couple sans enfant	5,23	3,88	4,02	3,23
Couple avec un enfant	5,10	3,62	3,98	3,02
Couple avec deux enfants	5,52	3,50	4,10	2,91
Couple avec trois enfants et plus	8,78	3,65	6,43	3,11
Autres ménages sans famille	6,47	3,69	5,07	3,21
Ensemble	7,22	3,85	5,44	3,23

Rapports inter-quintiles (S80/S20) et inter-déciles des revenus selon la configuration des ménages en 2000

Type de ménage	Rapport inter-quintiles		Rapport inter-déciles	
	Du revenu déclaré / u c	Du niveau de vie	Du revenu déclaré / u c	Du niveau de vie
Personne seule < 30 ans	5,37	3,07	4,30	2,72
Personne seule de 30 à 59 ans	10,72	4,50	7,76	3,83
Personne seule > 60 ans	5,19	3,44	4,04	2,98
Famille monoparentale	24,68	3,50	38,38	3,01
Couple sans enfant	5,19	3,91	4,10	3,28
Couple avec un enfant	5,20	3,69	3,91	3,04
Couple avec deux enfants	5,46	3,53	4,13	2,97
Couple avec trois enfants et plus	8,88	3,77	6,51	3,18
Autres ménages sans famille	7,07	3,92	5,03	3,24
Ensemble	7,18	3,90	5,37	3,27

Rapports inter-quintiles (S80/S20) et inter-déciles des revenus selon la configuration des ménages en 2001

Type de ménage	Rapport inter-quintiles		Rapport inter-déciles	
	Du revenu déclaré / u c	Du niveau de vie	Du revenu déclaré / u c	Du niveau de vie
Personne seule < 30 ans	5,50	3,22	4,52	2,80
Personne seule de 30 à 59 ans	10,57	4,58	7,91	3,98
Personne seule > 60 ans	5,12	3,41	3,98	2,92
Famille monoparentale	21,89	3,48	32,85	2,97
Couple sans enfant	5,13	3,87	3,95	3,23
Couple avec un enfant	5,33	3,74	3,91	3,04
Couple avec deux enfants	5,57	3,57	4,10	2,92
Couple avec trois enfants et plus	8,56	3,72	6,28	3,09
Autres ménages sans famille	5,96	3,53	4,51	2,95
Ensemble	7,08	3,89	5,23	3,23

Champ : ménages ordinaires non compris les ménages dont la personne de référence est étudiante dont le revenu déclaré est positif ou nul.

Source : Insee-DGI, Enquête revenus fiscaux

Indicateur retenu au niveau européen : indice de Gini calculé avant et après impôts et prestations sociales.

Indicateur de résultat : indice de Gini

Compris entre 0 et 1, l'indice de Gini est calculé sur la sous population des personnes se situant en dessous du seuil de pauvreté égal à 50% du niveau de vie médian. Il mesure l'inégalité de la répartition du revenu global de ces personnes. Plus cet indice est proche de 1, plus la répartition des revenus de la sous-population considérée est inégalitaire et plus il est proche de 0, plus elle est égalitaire. Un indice de Gini égal à 1 correspondrait au cas où un seul individu du groupe posséderait le revenu total.

Indices de GINI des revenus avant et après impôts et transferts, selon la configuration des ménages

Type de ménage	1996		1997	
	Du revenu déclaré / u c	Du niveau de vie	Du revenu déclaré / u c	Du niveau de vie
Personne seule < 30 ans	0,328	0,240	0,308	0,227
Personne seule de 30 à 59 ans	0,374	0,290	0,383	0,296
Personne seule > 60 ans	0,322	0,250	0,322	0,245
Famille monoparentale	0,431	0,261	0,444	0,262
Couple sans enfant	0,324	0,274	0,321	0,273
Couple avec un enfant	0,302	0,250	0,304	0,252
Couple avec deux enfants	0,319	0,254	0,316	0,250
Couple avec trois enfants et plus	0,398	0,267	0,410	0,275
Autres ménages sans famille	0,317	0,239	0,325	0,246
Ensemble	0,354	0,270	0,356	0,270

Type de ménage	1998		1999	
	Du revenu déclaré / u c	Du niveau de vie	Du revenu déclaré / u c	Du niveau de vie
Personne seule < 30 ans	0,303	0,224	0,304	0,224
Personne seule de 30 à 59 ans	0,388	0,299	0,380	0,289
Personne seule > 60 ans	0,316	0,241	0,321	0,247
Famille monoparentale	0,417	0,243	0,426	0,245
Couple sans enfant	0,319	0,269	0,326	0,273
Couple avec un enfant	0,313	0,257	0,311	0,254
Couple avec deux enfants	0,321	0,247	0,327	0,251
Couple avec trois enfants et plus	0,410	0,265	0,400	0,265
Autres ménages sans famille	0,330	0,248	0,347	0,259
Ensemble	0,357	0,268	0,359	0,269

Type de ménage	1998		1999	
	Du revenu déclaré / u c	Du niveau de vie	Du revenu déclaré / u c	Du niveau de vie
Personne seule < 30 ans	0,291	0,213	0,298	0,224
Personne seule de 30 à 59 ans	0,377	0,287	0,379	0,292
Personne seule > 60 ans	0,323	0,252	0,322	0,252
Famille monoparentale	0,435	0,251	0,431	0,252
Couple sans enfant	0,325	0,274	0,322	0,272
Couple avec un enfant	0,315	0,257	0,321	0,261
Couple avec deux enfants	0,324	0,251	0,329	0,255
Couple avec trois enfants et plus	0,406	0,272	0,402	0,270
Autres ménages sans famille	0,369	0,279	0,330	0,252
Ensemble	0,359	0,272	0,358	0,272

Champ : ménages ordinaires non compris les ménages dont la personne de référence est étudiante dont le revenu déclaré est positif ou nul.
Source : Insee-DGI, Enquête revenus fiscaux

■ PAUVRETÉ MESURÉE PAR LES CONDITIONS DE VIE

La mesure de la pauvreté par les conditions de vie s'appuie sur deux sources :

Sur le plan national, l'Insee publie chaque année 28 indicateurs de conditions de vie portant sur la contrainte budgétaire (6), les retards de paiement (3), les restrictions de consommation (9) et les difficultés de logement (9).

Sur le plan communautaire, l'actuel Panel communautaire des ménages et surtout la future enquête SILC recensent une quinzaine d'indicateurs élémentaires de restrictions des ménages, par exemple la capacité de s'offrir une semaine de vacances annuelle, de pratiquer un repas protéique tous les deux jours, de posséder différents équipements ménagers, etc. Ces indicateurs élémentaires de conditions de vie qui sont donc disponibles seront pour partie repris dans les indicateurs structurels relatifs à la pauvreté.

Indicateur général de résultat : évolutions annuelles des scores de pauvreté selon les différentes échelles de pauvreté en terme de conditions de vie

Le taux de pauvreté peut aussi être mesuré en termes de conditions de vie, à partir d'un indicateur synthétique composé de 27 indicateurs élémentaires portant sur les contraintes budgétaires, les retards de paiements, les restrictions de consommation, les difficultés de logement. Les ménages ou les individus cumulant au moins huit difficultés ou plus sont considérés comme pauvres selon cette approche développée par l'Insee. Entre 1997 et 2001 le pourcentage de ménages confrontés à un cumul de huit difficultés ou plus, a diminué de 13,1 % à 11,6 %. Cette évolution provient principalement de la diminution des difficultés en matière de retards de paiement et de restrictions de consommation. Par contre sur la même période, les difficultés ressenties en termes de contrainte budgétaire ont augmenté tandis que celles relatives au logement n'ont pas significativement varié.

	1997	1998	1999	2000	2001	Évolution 1997-2001	
						En points	Significativité (**)
Score global (*)	13,1 (12,2 ; 14,0)	12,0 (11,1 ; 12,9)	11,9 (11,1 ; 12,7)	12,1 (11,1 ; 13,0)	11,6 (10,7 ; 12,5)	-1,5 (-2,7 ; -0,3)	oui
Contrainte budgétaire	11,4 (10,6 ; 12,2)	12,5 (11,6 ; 13,4)	12,5 (11,6 ; 13,4)	13,0 (12,1 ; 13,9)	12,4 (11,5 ; 13,3)	1,0 (-0,2 ; 2,2)	oui
Restrictions de consommation	12,9 (12,0 ; 13,8)	10,5 (9,7 ; 11,3)	10,4 (9,6 ; 11,2)	10,8 (10,0 ; 11,6)	9,7 (8,9 ; 10,5)	-3,2 (-4,4 ; -2,0)	oui
Retards de paiement	8,1 (7,4 ; 8,8)	7,1 (6,4 ; 7,8)	6,0 (5,4 ; 6,6)	7,0 (6,3 ; 7,7)	6,5 (5,8 ; 7,2)	-1,6 (-2,6 ; -0,6)	oui
Difficulté de paiement	12,3 (11,4 ; 13,2)	12,5 (11,6 ; 13,4)	11,9 (11,1 ; 12,7)	12,0 (11,1 ; 12,9)	11,9 (11,0 ; 12,8)	-0,4 (-1,6 ; -0,8)	non

(*) intervalles de confiance de 95 % ; (**) significativité au seuil de 5 %. L'évolution non significative ne l'est pas y compris au seuil de 10%.
Source : Insee, enquête permanente sur les conditions de vie des ménages

SANTÉ**• État de santé auto-perçu****Indicateur général de résultat****Indicateur retenu au niveau européen** : état de santé perçu des personnes de plus de 16 ans

état de santé perçu des personnes de plus de 16 ans par sexe et tranche d'âge (note sur 10)

	16-19 ans	20-29 ans	30-39 ans	40-49 ans	50-59 ans	60-69 ans	70-79 ans	80 ans et plus	Total tous âges
Hommes	9,2	8,9	8,7	8,2	7,7	7,3	6,8	6,2	8,2
Femmes	8,9	8,6	8,4	7,9	7,4	7,0	6,7	6,1	7,8
Ensemble	9,1	8,7	8,5	8,0	7,5	7,1	6,8	6,2	8,0

Source : enquête SPS du CreDES, 2000, données pondérées

état de santé perçu des personnes de plus de 16 ans par sexe et CSP (note sur 10)

	Agriculteurs exploitants agricoles	Artisans, commerçants chefs d'entreprises	Professions libérales, cadres	Professions intermédiaires	Employés	Ouvriers qualifiés	Ouvriers non qualifiés	Inactifs divers +	Toutes CSP
Hommes	7,6	7,9	8,1	8,2	8,2	7,9	8,1	9,1	8,2
Femmes	7,1	7,5	8,2	8,1	7,8	7,2	7,4	8,3	7,8
Ensemble	7,4	7,7	8,1	8,1	7,8	7,8	7,8	8,6	8,0

Note : La catégorie socioprofessionnelle est pour les retraités, la catégorie d'origine, c'est-à-dire celle dans laquelle se trouvait la personne avant sa retraite.

Champ : France métropolitaine

Source : Enquête SPS du CreDES, 2000, données pondérées

Cet indicateur est un indicateur de santé subjectif basé sur les déclarations recueillies dans le cadre d'enquêtes menées auprès des ménages et non sur un bilan médical. Chaque enquêté(e) note son état de santé entre 0 et 10. Toutefois, il reflète assez bien l'état de santé, tant physique que psychique des personnes interrogées. Globalement, les femmes perçoivent leur état de santé comme moins bon que celui des hommes, et ce quelque soit l'âge ou la catégorie socio-professionnelle.

• **Restriction d'activité dans la vie quotidienne**

Les restrictions d'activité dans la vie quotidienne sont appréhendées à partir des réponses à la question « Erouvez-vous des difficultés à vous déplacer ? » Les restrictions d'activité apparaissent très liées à l'âge et augmentent rapidement après 70 ans. Les difficultés diffèrent également selon les catégories socioprofessionnelles : ainsi les agriculteurs ou les ouvriers qualifiés sont les catégories les plus touchées par ces restrictions, alors que les cadres et les professions intermédiaires semblent plus protégés. Ces différences résultent cependant en partie de répartition par âge différentes selon les CSP.

Indicateur général de résultat : proportion de personnes éprouvant des difficultés à se déplacer

selon le sexe et l'âge En %

	16-19 ans	20-29 ans	30-39 ans	40-49 ans	50-59 ans	60-69 ans	70-79 ans	80 ans et plus	Total tous âges
Hommes	2	1	2	4	6	10	25	53	7
Femmes	1	1	2	4	6	11	26	54	8
Ensemble	1	1	2	4	6	11	26	53	7

Champ : France métropolitaine
Source : Enquête CreDES 2000, données pondérées

selon le sexe et la CSP En %

	Agriculteurs exploitants agricoles	Artisans, commerçants chefs d'entreprises	Professions libérales, cadres	Professions intermédiaires	Employés	Ouvriers qualifiés	Ouvriers non qualifiés	Inactifs divers +	Toutes CSP
Hommes	14	10	8	4	8	6	7	2	7
Femmes	19	15	2	5	7	17	11	6	8
Ensemble	16	12	6	4	7	9	8	5	7

Note de lecture : La catégorie socio-professionnelle est pour les retraités, la catégorie d'origine, c'est à dire celle dans laquelle se trouvait la personne avant sa retraite.
Champ : France métropolitaine
Source : Enquête CreDES 2000, données pondérées

Indicateur retenu au niveau européen : espérance de vie

Indicateur général de résultat : espérance de vie à la naissance

L'espérance de vie à la naissance est le nombre moyen d'années restant à vivre à un nouveau-né si la structure de la mortalité par âge, telle qu'elle existe au moment de sa naissance, ne se modifie pas. Bénéficiant d'une situation particulièrement favorable aussi bien pour la mortalité infantile que pour celle des personnes âgées, la France a une espérance de vie à la naissance parmi les plus longues au monde, spécialement pour les femmes. Depuis les années quatre-vingt-dix, les gains d'espérance de vie progressent au rythme considérable d'une année supplémentaire tous les quatre ans. Ainsi en 2001, les hommes peuvent espérer vivre en moyenne jusqu'à 75,5 ans et les femmes 83 ans, soit trois mois et demi de plus qu'en 2000.

	En nombre d'années								
	1980	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Hommes	70,2	72,7	73,9	74,2	74,6	74,8	74,9	75,2	75,5
Femmes	78,4	80,9	81,9	82	82,3	82,4	82,4	82,7	83

Champ : France métropolitaine

Source : Statistiques de l'état civil, Insee

• Espérance de vie

Indicateur général de résultat : espérance de vie sans incapacité des hommes à 35 ans, par groupe de CSP

L'espérance de vie à 35 ans est le nombre moyen d'années restant à vivre à une personne de 35 ans si la structure de la mortalité par âge, telle qu'elle existe à ce moment ne se modifie pas.

L'espérance de vie à 35 ans, sans incapacité, est le nombre moyen d'années restant à vivre sans gênes ni difficultés dans les activités de la vie quotidienne liées à un problème de santé, à une personne de 35 ans si la structure de la morbidité par âge, telle qu'elle existe à ce moment ne se modifie pas.

L'espérance de vie partielle à 35 ans, avec incapacité, est la différence entre l'espérance de vie et l'espérance de vie sans incapacité. Elle correspond à l'estimation du nombre d'années que la personne devra vivre avec des incapacités, c'est-à-dire avec des gênes et des difficultés dans des activités de la vie quotidienne en raison d'un problème de santé.

L'espérance de vie s'allongeant considérablement, on peut se demander si cet allongement s'accompagne ou non d'incapacités. L'espérance de vie sans incapacité permet de répondre à cette question et de surveiller l'évolution de l'état de santé de la population. À partir des enquêtes décennales de santé de 1980 et 1991 réalisées par l'Insee, on a pu calculer l'espérance de vie sans incapacité et ainsi montrer qu'en France, non seulement les années de vie gagnées entre 1980 et 1991 étaient des années de vie sans incapacité mais qu'en outre l'espérance de vie sans incapacité avait augmenté plus vite que l'espérance de vie. Ces enquêtes ont aussi permis de mettre en évidence des inégalités sociales d'espérance de vie sans incapacité en France.

Pour choisir les critères de différenciation sociale, trois points sont apparus incontournables :

- les groupes indiquant le statut social doivent être représentatif du maximum de caractéristiques sociales déterminantes pour l'état de santé (niveau d'instruction, recours aux soins, environnement quotidien et professionnel, habitudes de vie, alimentation) ;
- Il faut pouvoir classer les individus suivant une hiérarchie sociale cohérente avec le gradient de mortalité et d'incapacité ;
- Les groupes créés doivent correspondre à des proportions de populations stables dans le temps.

La classification en CSP a été retenue car elle répond bien à ces critères : elle permet de regrouper les individus selon un maximum de caractéristiques communes, incluant celles pouvant avoir une influence sur l'état de santé. Les CSP ont été ensuite regroupées en trois catégories homogènes et représentatives des clivages sociaux traditionnels mais aussi représentant des parts de population relativement stables dans le temps :

- le groupe des cadres qui regroupe les professions non manuelles qualifiées (cadres supérieurs, professions libérales, profession intermédiaires) ;
- le groupe des ouvriers regroupant les professions manuelles (ouvriers qualifiés ou non qualifiés, personnels de service, ouvriers agricoles) ;
- le groupe intermédiaire, de nature plus hétérogène, regroupe les agriculteurs, exploitants, artisans, commerçants, chefs d'entreprise ou employés.

Les données disponibles ont limité l'étude à la seule population masculine âgée de plus de 35 ans en excluant de surcroît certaines CSP hétérogènes (inactifs, professions artistiques).

Au cours des années 1980, l'espérance de vie et l'espérance de vie sans incapacités se sont accrues simultanément. Cependant, on constate la persistance d'inégalités de santé simultanément dans ces deux dimensions : le groupe des ouvriers a l'espérance de vie la plus courte mais aussi une espérance de vie avec incapacité la plus longue. A l'inverse, le groupe des cadres a l'espérance de vie la plus élevée à 35 ans (43,5 ans) avec la plus faible espérance de vie avec incapacité (5,4 ans).

	Groupe des cadres			Groupe intermédiaire			Groupe des ouvriers			Population masculine Insee		
	1980	1991	1980 - 1991	1980	1991	1980 - 1991	1980	1991	1980 - 1991	1980	1991	1980 - 1991
Espérance de vie	41,3	43,5	+2,2	39,6	41,8	+2,2	35,9	38,1	+2,3	37,9	40,2	+2,3
Espérance de vie sans incapacités	35,9	38,2	+2,3	32,8	35,1	+2,4	28,6	31,4	+2,8	31,2	33,9	+2,7
Espérance partielle avec incapacités	5,4	5,4	-0,1	6,9	6,7	-0,1	7,3	6,7	-0,5	6,7	6,3	-0,4

Source : enquêtes santé Insee et calculs CAMBOISE. et ROBINE J.M.

• Prestations sociales

Indicateur de mise en œuvre (moyens) : montants et part dans le PIB

Montant en millions d'euros courants

Montants des prestations sociales	1998	1999	2000	2001 (semi définitif)	2002 (provisoire)
Santé	126 659	129 829	137 293	145 095	154 155
Vieillesse - Survie	165 832	171 512	176 546	183 673	192 649
Maternité - Famille	39 213	40 361	41 114	42 397	43 792
Emploi	28 639	28 643	28 658	29 861	33 205
Logement	11 965	12 267	12 400	12 811	13 439
Pauvreté - Exclusion sociale	5 162	5 612	5 651	5 819	6 029
Ensemble des prestations	377 470	388 224	401 662	419 656	443 269
PIB	1 305 900	1 355 100	1 420 100	1 475 600	1 520 800

En %

part des prestations sociales dans le PIB	1998	1999	2000	2001 (semi définitif)	2002 (provisoire)
Santé	9,7	9,6	9,7	9,8	10,1
Vieillesse - Survie	12,7	12,7	12,4	12,4	12,7
Maternité - Famille	3,0	3,0	2,9	2,9	2,9
Emploi	2,4	2,1	2,0	2,0	2,1
Logement	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Pauvreté - Exclusion sociale	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Ensemble des prestations	29,2	28,6	28,3	28,4	29,1

• Minima sociaux

Indicateur de mise en œuvre (moyens) : montants

Minima sociaux	En millions d'euros courants				
	1998	1999	2000	2001 (semi définitif)	2002 (provisoire)
Allocation veuvage	6	6	6	6	6
Allocation de parent isolé (API)	700	708	723	754	787
Allocations de solidarité du Fonds de solidarité (ASS+AI+ASA+AER)	2 451	2 579	2 499	2 340	2 529
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	3 679	3 879	4 028	4 237	4 430
Allocations du FSI	242	252	256	261	269
Allocation supplémentaire vieillesse (FSV)	1 988	1 891	1 820	1 749	1 782
Revenu minimum d'insertion (RMI)	4 167	4 585	4 600	4 590	4 869

Source : Compte de la protection sociale - Drees ; Comptes nationaux - Insee

Indicateur mixte : nombre d'allocataires des minima sociaux en France métropolitaine

Les minima sociaux permettent de mesurer ce qu'on appelle, de façon inappropriée d'ailleurs, la pauvreté administrative : sont considérées comme pauvres, les personnes qui perçoivent un des huit minima sociaux. Les minima sociaux sont des indicateurs mixtes : leur évolution reflète en effet à la fois les efforts de la collectivité pour assurer un filet de protection minimum aux personnes en difficulté et les résultats de l'ensemble des autres politiques économiques et sociales qui visent à leur permettre d'en sortir. L'inconvénient de tels indicateurs est leur sensibilité aux évolutions de la réglementation, à celle des minima sociaux eux-mêmes mais aussi à celle d'autres dispositifs comme par exemple l'indemnisation du chômage. De ce fait leur interprétation est particulièrement délicate et nécessite le recours à des indicateurs de contexte ou d'environnement.

Par ailleurs, les données disponibles sur les minima sociaux restent des données de stocks, qui ne permettent pas de connaître les parcours des allocataires, ni les durées dans le dispositif, ni les taux de sortie vers l'emploi ou d'autres dispositifs. C'est pourquoi la DREES a mis en place en 2002 un échantillon inter régimes d'allocataires de minima sociaux (RMI, AAH, API, ASS) qui sera suivi en panel et qui permettra, complété par des enquêtes statistiques, d'estimer des taux de sortie des minima sociaux.

Au 31 décembre de chaque année et en milliers de personnes

	1990	1995	1998	1999	2000	2001	2002
Revenu minimum d'insertion	422,1	840,8	993,3	1 017,8	965,2	938,5	950,7
Allocation de parent isolé	131,0	148,0	150,2	155,2	156,8	160,7	164,1
Allocation d'adulte handicapé	519,0	593,5	647,0	671,3	689,0	710,8	728,4
Allocation supplémentaire d'invalidité	131,7	103,4	100,7	100,2	104,4	105,0	105,6
Allocation de solidarité spécifique	336,1	485,8	482,0	470,1	425,3	391,0	359,2
Allocation d'insertion	123,6	18,4	21,4	26,7	31,9	36,9	43,1
Allocation supplémentaire de vieillesse	1 182,9	908,8	760,3	727,5	686,0	670,0	605,0
Allocation veuvage	16,0	16,2	20,1	19,2	19,0	19,0	13,0
Ensemble	2 862,4	3 115,0	3 175,0	3 188,1	3 077,5	3 031,9	2 969,1

Champ : France métropolitaine

Sources : Unédic, Cnam, Cnav, Cnaf, MSA

Indicateur mixte : nombre d'allocataires de minima sociaux dans les Dom

Les allocataires de minima sociaux sont, par rapport à la population totale, proportionnellement plus nombreux dans les DOM qu'en métropole. Depuis sa création, le nombre d'allocataires du RMI a connu dans les DOM une croissance continue. L'alignement, au premier janvier 2001 du montant garanti du RMI sur celui de la métropole, prévu par la loi d'orientation relative à l'Outre-Mer (LOOM) du 13 décembre 2000, a contribué à cette augmentation. Le nombre d'allocataires s'est ainsi accru dans tous les départements d'outre-mer excepté à la Réunion où la mise en place du revenu de solidarité a stabilisé le nombre de bénéficiaires.

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	Ensemble dom
Revenu minimum d'insertion <i>Effectif des bénéficiaires (source Cnaf)</i>	29 764	10 538	31 438	67 915	139 655
Allocation de parent isolé <i>Effectif des bénéficiaires (source Cnaf)</i>	3 897	2 097	3 641	7 206	16 841
Allocation d'adulte handicapé <i>Effectif des bénéficiaires (source Cnaf)</i>	6 670	1 247	6 027	10 536	24 480
Allocation de solidarité spécifique <i>Effectif des bénéficiaires (source Unédic)</i>	4 312	693	5 130	12 601	22 736
Allocation d'insertion <i>Effectif des bénéficiaires (source Unédic)</i>	112	35	47	200	394

Champ : DOM

• Évolution du nombre d'allocataires du RMI

Le Revenu minimum d'insertion (RMI) vise à garantir des ressources minimales à toute personne de plus de 25 ans (ou de moins de 25 ans ayant charge de famille). La prestation est gérée par les caisses d'allocations familiales dépendant du régime général (CAF) ou du régime agricole (MSA) dont les données agrégées permettent notamment le suivi du nombre d'allocataires. En contrepartie l'allocataire doit s'engager par contrat à suivre des actions d'insertion sociale ou professionnelle.

Le RMI est un indicateur mixte d'inclusion sociale dont les évolutions traduisent à la fois les efforts de la collectivité pour garantir des ressources aux allocataires (une revalorisation du barème fait mécaniquement augmenter le nombre d'allocataires), les résultats de politiques sociales destinées à faire « sortir » les allocataires du dispositif, et les effets de la conjoncture sensibles surtout pour les allocataires les plus proches du marché du travail. De ce fait ses évolutions doivent être interprétées avec précaution et nécessitent, comme celles des autres minima sociaux, de recourir à des indicateurs d'environnement.

Indicateur d'environnement pour interpréter les évolutions du RMI : taux de couverture des demandeurs d'emploi (catégories 1, 2, 3, 6, 7, 8 et DRE) par l'indemnisation du chômage

Les courbes du chômage sont remontées à partir de juin 2001 après plusieurs années de diminution continue. Cette évolution a contribué à accroître le nombre d'allocataires du régime d'assurance chômage.

Définitions :

- Catégorie 1 : personnes sans emploi, immédiatement disponibles à la recherche d'un emploi à durée indéterminée à plein temps
- Catégorie 2 : personnes sans emploi, immédiatement disponibles à la recherche d'un emploi à durée indéterminée à temps partiel

- Catégorie 3 : personnes sans emploi, immédiatement disponibles à la recherche d'un emploi à durée temporaire ou saisonnier
- Catégorie 6 : personnes sans emploi, non immédiatement disponibles à la recherche d'un emploi à durée indéterminée à temps plein
- Catégorie 7 : personnes sans emploi, non immédiatement disponibles à la recherche d'un emploi à durée indéterminée à temps partiel
- Catégorie 8 : personnes sans emploi, non immédiatement disponibles à la recherche d'un emploi à durée déterminée, temporaire ou saisonnier
- DRE : Dispensés de Recherche d'Emploi

Le nombre de demandeurs indemnisés comprend d'une part les allocataires du régime d'assurance chômage (hors formation) soit 2 135 300 personnes au 31 décembre 2002 et d'autre part les allocataires du régime de solidarité (ASS et AI) soit 417 000 personnes au 31 décembre 2002. En outre le nombre d'allocataires du RMI inscrits comme demandeurs d'emploi était de 348 429 au 31 décembre 2002.

Le régime d'indemnisation au titre de l'assurance chômage a été modifié à plusieurs reprises depuis le 1^{er} janvier 2001. La convention du 1^{er} janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi a substitué à l'allocation unique dégressive (AUD) une nouvelle allocation d'aide au retour à l'emploi sans dégressivité durant toute la durée des droits. La durée minimale d'affiliation pour bénéficier de l'indemnisation a été fixée à 4 mois (ou 606 heures) au cours des 18 derniers mois. La convention distinguait 5 durées d'affiliation ouvrant droit à huit durées d'indemnisation. Une décision du 19 juin 2002 a durci les conditions ouvrant droit à une durée maximale de 60 mois pour les salariés âgés de 55 ans et plus. Le protocole du 20 décembre 2002 a une nouvelle fois modifié les conditions d'indemnisation mais cette fois pour l'ensemble des chômeurs. A compter du 1^{er} janvier 2003, la durée minimale d'affiliation passe à 6 mois (910 heures) au cours des 22 derniers mois et les durées d'indemnisation, ramenées à quatre, sont raccourcies, en particulier pour les chômeurs âgés.

	31 Déc. 1999	31 Déc. 2000	31 Déc. 2001	31 Déc. 2001
(catégories 1,2,3,6,7,8 et DRE) (a)	4 260 664	3 847 624	3 885 247	4 022 697
Demandeurs indemnisés (b)	2 296 900	2 151 000	2 340 400	2 552 300
Demandeurs non indemnisés	1 963 764	1 696 624	1 544 847	1 470 397
Taux de couverture (en %) de (a) par (b)	53,9	55,9	60,2	63,4
Allocataires du RMI inscrits à l'ANPE	n.d.	n.d.	379 233	348 429
Demandeurs indemnisés y compris allocataires du RMI inscrits à l'ANPE (c)	n.d.	n.d.	2 719 633	2 900 729
Taux de couverture (en %) de (a) par (c)	n.d.	n.d.	70,0	72,1

Source : ANPE, Unédic

Indicateur d'environnement pour interpréter les évolutions du RMI : évolution de l'emploi salarié (en milliers) dans les grands secteurs d'activité

	Déc. 1990	Déc. 1997	Déc. 1998	Déc. 1999	Déc. 2000	Déc. 2001	Déc. 2002
Ensemble des activités (en milliers)	1 3711,1	1 3847,2	1 4180,6	14 622,4	15 195,9	1 5428,5	15 488,4
Évolution annuelle (en %)		1,9	2,4	3,1	3,9	1,5	0,4

Source : Dares

Indicateur d'environnement pour interpréter les évolutions du RMI : barème et revalorisation des minima sociaux

L'article L-262, du CASF précise que «le revenu minimum d'insertion varie dans des conditions fixées par voie réglementaires selon la composition du foyer et le nombre de personnes à charge. Son montant est fixé par décret et révisé une fois par an en fonction de l'évolution des prix ».

En euros constants, hors prime de Noël, le RMI a augmenté depuis sa création d'environ 6 %.

	Indice INSEE des prix hors tabac	montant du RMI (barème)	RMI	RMI en euros constants 2001
	base 100 en 1990	en euros	base 100 en 1990	Source Cnaf prestations familiales 2001
1988	93,57			
1989	96,95	304,90	96,15	376,34
1990	100,00	317,09	100,00	378,93
1991	103,20	327,16	103,17	378,12
1992	105,60	333,07	105,04	377,99
1993	107,50	343,47	108,32	379,96
1994	109,00	350,34	110,48	382,01
1995	110,80	354,54	111,81	380,56
1996	112,90	361,99	114,16	381,70
1997	114,10	366,33	115,53	382,22
1998	114,80	370,36	116,80	384,07
1999	115,37	381,47	120,30	393,62
2000	117,21	389,10	122,71	395,20
2001	119,05	397,66	125,41	397,66
2002	121,11	405,62	127,92	

Source : Insee, Cnaf

Indicateur mixte : évolutions du nombre d'allocataires du RMI (données CVS, France métropolitaine)

Les données définitives disponibles concernant le RMI (chiffres métropole, hors MSA) montrent que le nombre d'allocataires a recommencé à augmenter à partir du deuxième semestre 2002. Le nombre d'allocataires du RMI en métropole a ainsi augmenté de 1,2% du 31 décembre 2001 au 31 décembre 2002. Cette hausse intervient après deux années consécutives de diminution du nombre d'allocataires. Elle s'explique en partie par les difficultés du marché du travail, les créations d'emploi dans le secteur marchand et l'évolution du chômage non indemnisé, qui ont toutes les deux contribué à faire diminuer le nombre d'allocataires en 2000 et 2001, n'ayant pas, en 2002, compensé, comme les années précédentes, l'impact des autres facteurs, hausse du barème et croissance tendancielle de la population active, qui contribuent à augmenter le nombre d'allocataires.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nombre d'allocataires au 31 décembre	823 303	885 031	936 626	970 839	994 535	941 994	918 592	929 268
Évolution en % (glissement annuel au 31 décembre)	+4,7	+7,5	+5,8	+3,7	+2,4	-5,3	-2,5	+1,2

Source : Cnaf, données Métropole

ii

ils aident à surmonter les obstacles à la prise d'emploi en assurant que l'accès à l'emploi se traduira par un revenu accru et en favorisant la capacité d'insertion professionnelle.

• **Intéressement (cumul temporaire de certains minima sociaux avec un revenu d'activité en cas de reprise d'emploi)**

Le dispositif de « l'intéressement » permet aux allocataires de certains minima sociaux (RMI, Api, ASS, AI, allocation veuvage), reprenant un emploi, de cumuler temporairement leur revenu d'activité et leur prestation. Le taux d'intéressement est la proportion d'allocataires en intéressement dans nombre total d'allocataires. L'augmentation de cette proportion indique que le nombre d'allocataires en intéressement (et donc en emploi) augmente plus vite que le nombre total d'allocataires. Cependant l'indicateur est sensible aux évolutions de la réglementation. Ainsi, l'allongement, de 3 à 6 mois, décidé en décembre 2001, de la durée de cumul à 100 % du RMI avec un revenu d'activité, a mécaniquement contribué à l'augmentation du taux d'intéressement concernant les allocataires du RMI en 2002.

Indicateur mixte : taux d'intéressement

	En %			
	Décembre 1999	Décembre 2000	Décembre 2001	Décembre 2002
Proportion de personnes cumulant RMI et revenu d'activité parmi les allocataires du RMI	14,1	13,5	12,2	13,6

Champ : France métropolitaine
 Source : Cnaf

• **Insertion des allocataires du RMI**

Indicateur de mise en œuvre (activité) : pourcentage d'allocataires du RMI ayant signé un contrat d'insertion

Le taux de contractualisation est calculé en rapportant le nombre de contrats en cours de validité au nombre d'allocataires payés depuis plus de trois mois. A la fin du premier semestre 2002, il s'établissait à environ 50 % (source DGAS). Toutefois le taux de contractualisation est un indicateur imparfait des politiques en faveur de l'insertion des allocataires du RMI. D'un point de vue technique, tout d'abord, puisqu'il est calculé en rapportant le nombre de contrats d'insertion signés au nombre total d'allocataires du RMI, un même allocataire pouvant avoir signé plusieurs contrats. Par ailleurs il ne renseigne pas sur la perception et l'utilité du contrat par les allocataires, dont la connaissance est indispensable pour juger de la pertinence des politiques d'insertion menées.

De ce point de vue, une enquête menée sur le contrat d'insertion auprès des allocataires du RMI dans cinq départements, complétée par des données administratives, apporte des enseignements intéressants. Les actions d'accompagnement vers l'emploi, objet de deux tiers des contrats, bénéficient aux publics les plus à même de sortir du RMI mais sont relativement peu valorisées par leurs bénéficiaires. Les actions d'accompagnement social, notamment l'accès à des aides complémentaires en matière de santé et de logement, bénéficient aux individus les plus fragiles qui portent une appréciation positive sur le contrat d'insertion.

Indicateur de mise en œuvre (moyens) : utilisation des crédits d'insertion départementaux

charges nettes d'insertion du RMI						
En millions d'euros						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Métropole	512	537	603	656	640	644
Dom	72	81	75	72	73	84
France entière	584	618	678	728	713	728

Source : Drees – Enquête sur l'aide sociale des départements

charges nettes d'insertion du RMI par allocataire						
En millions d'euros						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Métropole	597	588	636	664	659	696
Dom	671	744	652	582	562	615
France entière	606	605	638	655	648	686

Source : Cnaf ; Drees – Enquête sur l'aide sociale des départements

• **Accompagnement personnalisé des allocataires du RMI demandeurs d'emploi**

Indicateur de mise en œuvre (activité) : nombre de Projets d'action personnalisés élaborés (Pap)

Le tableau ci-dessous ne comptabilise que les premiers Pap (Pap 01). Le Pap peut ensuite être renouvelé. On compte environ un Pap renouvelé pour cinq premiers Pap.

	2 ^e semestre 2001	2002	2003
Entrées en Pap	2 285 937	3 707 689	2 833 818
<i>Dont allocataires RMI</i>	<i>189 760</i>	<i>306 063</i>	<i>183 681</i>

Source : ANPE

Indicateur de mise en œuvre (activité) : pourcentage d'allocataires du RMI inscrits comme demandeurs d'emploi à l'ANPE

	30 juin 2001	31 décembre 2001	30 juin 2002	31 décembre 2002
Nombre de bénéficiaires du RMI (1) (a)	929 692	916 738	919 540	929 268
<i>Dont inscrits à l'ANPE (2) (b)</i>	<i>392 340</i>	<i>379 233</i>	<i>350 683</i>	<i>348 429</i>
<i>Dont réputés non inscrits (c)</i>	<i>537 352</i>	<i>537 505</i>	<i>568 857</i>	<i>580 839</i>
Pourcentage de bénéficiaires réputés non inscrits (c/a)	57,8 %	58,6 %	61,9 %	62,5 %

(1) Source Cnaf, hors MSA, données France métropolitaine

(2) Source ANPE : demandeurs d'emploi inscrits en toutes catégories, repérés comme bénéficiaires du RMI

Indicateur de mise en œuvre (activité) : pourcentage d'allocataires du RMI dans les principaux dispositifs de la politique de l'emploi (dispositifs des secteurs marchand et non-marchand)

Les taux d'accès mesurent la proportion de bénéficiaires du RMI parmi l'ensemble des bénéficiaires d'une mesure emploi.

Les taux de couverture mesurent la proportion de foyers allocataires du RMI bénéficiant d'une mesure emploi parmi l'ensemble des foyers allocataires. Les mesures emploi peuvent en effet concerner une personne non-allocataire du RMI mais bénéficiaires de celui-ci au titre d'ayants droit

l'évolution de l'accès des bénéficiaires du RMI aux mesures emploi

	1998			2002		
	Métropole	Dom	France	Métropole	Dom	France
CEC RMI	10 019	438	10 457	11 752	867	12 619
Total CEC	30 148	2 106	32 254	41 988	3 943	45 931
Taux accès CEC	33,2	20,8	32,4	28,0	22,0	27,5
CES RMI	95 751	5 701	101 452	63 838	6 514	70 352
Total CES	256 097	24 498	280 595	174 234	25 708	199 942
Taux accès CES	37,4	23,3	36,2	36,7	25,3	35,2
CIE RMI	30 586	641	31 227	11 365	1 214	12 579
Total CIE	195 822	6 444	202 266	50 693	4 228	54 921
Taux accès CIE	15,6	9,9	15,4	22,4	28,7	22,9
SIFE-RMI*	43 700	1 600	45 300	24 195	n.d.	n.d.
Total SIFE*	144 183	5 942	150 125	84 785	n.d.	n.d.
Taux accès SIFE*	30,3	26,9	30,2	28,5	n.d.	n.d.
Nombre total de bénéficiaires RMI des 4 mesures globalisées (a)	180 056	8 380	188 436	111 150	8 595	119 745
Nombre total de bénéficiaires des 4 mesures globalisées (b)	626 250	38 990	665 240	351 700	33 879	385 579
Taux accès aux 4 mesures (a/b)	28,8	21,5	28,3	31,6	25,4	31,1
Effectifs allocataires du RMI (c)	993 286	118 822	1 112 108	945 392	138 918	1 084 310
Taux de couverture 4 mesures (a/c)	18,1	7,1	16,9	11,8	6,2	11,0
SAE RMI	1 024	43	1 067	1 067	73	1 140
Total SAE	29 540	868	30 408	12 047	855	12 902
Taux d'accès SAE	3,5	4,9	3,5	8,9	8,5	8,8
AFPA** RMI	7 758	14	7 772	10 098	44	10 142
Total AFPA	94 538	636	95 174	103 321	803	104 124
Taux d'accès AFPA	8,2	2,2	8,2	9,8	5,5	9,7
SIFE individuel -RMI	4 169	337	4 506	3 226	282	3 508
Total SIFE individuel	29 278	2 753	32 031	21 521	2131	23 652
Taux d'accès SIFE individuel	14,2	12,2	14,1	15,0	13,2	14,8
Emplois jeunes-RMI	4 069	337	4 406	1 387	140	1 527
Total emplois jeunes	91 739	7 181	98 920	46 782	2 157	48 939
Taux d'accès emplois jeunes	4,4	4,7	4,5	3,0	6,5	3,1
Total général des bénéficiaires des 8 mesures (d)	871 345	50 428	921 773	535 371	39 825	575 196
Total bénéficiaires RMI des 8 mesures (e)	197 076	9 111	206 187	126 928	9 134	136 062
Taux d'accès aux 8 mesures (e/d)	22,6	18,1	22,4	23,7	22,9	23,7
Taux de couverture 8 mesures (e/c)	19,8	7,7	18,5	13,4	6,6	12,5

Source : DGAS Pile Mas Prospective ; recueil des informations auprès du Cnasea, de l'ANPE, de l'AFpa, de la DGEFP et de la Dares

■ PRIME POUR L'EMPLOI

Indicateur de mise en œuvre (activité) : nombre de bénéficiaires de la prime pour l'emploi

La prime pour l'emploi (PPE) a été instituée par la loi du 30 mai 2001. La PPE est un crédit d'impôt dont l'attribution et le calcul sont fonction des facultés contributives du foyer fiscal, c'est à dire à la fois du revenu d'ensemble, des charges du foyer et des revenus d'activité de chacun de ses membres. La PPE est réservée aux foyers fiscaux dont l'un des membres, au moins, est actif et dont les revenus d'activité étaient en 2001 :

- supérieurs à 3 186 €

- inférieurs à 14 872 € dans le cas général et à 22 654 € pour les couples où un seul conjoint travaille ou pour les personnes supportant seules la charge d'au moins un enfant.

À titre de comparaison, le montant du niveau de vie annuel qui définissait l'indicateur de pauvreté au seuil de 60 % (calculé en actualisant les données 1997) était en 2001 de 8 052 € pour une personne seule, 12 084 € pour un couple et 16 920 € pour un couple avec deux enfants de moins de 14 ans.

La prime pour l'emploi est constituée d'une partie variable, dépendant du nombre d'heures travaillées, et d'une partie forfaitaire, laquelle tient compte de la situation familiale du ménage. À titre indicatif son montant était de 286 € pour une personne seule payée au Smic. Elle a été attribuée en 2001 à 8 672 000 foyers soit 26,3 % de l'ensemble des foyers fiscaux. L'exploitation d'un échantillon de 500 000 déclarations portant sur les revenus de 2 000 a permis de mieux connaître la population des bénéficiaires de la PPE en 2001. Les bénéficiaires de la PPE sont essentiellement des salariés (92,5 %). Plus du tiers des bénéficiaires travaillent à temps partiel Les bénéficiaires de la PPE sont majoritairement des personnes jeunes : 64,8 % sont âgés de moins de 40 ans.

■ MÉNAGES SANS EMPLOI

Indicateur général de résultat : proportion de ménages sans emploi parmi les ménages comportant au moins une personne de plus de 18 ans non étudiante et non retraitée

	En %						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Proportion des ménages	18,7	19,0	18,9	18,8	18,1	17,3	17,4

Lecture : En 2002, parmi les ménages comportant au moins une personne de plus de 18 ans non étudiante et non retraitée, 17,4 % ont leurs membres sans emploi.
 Champ : France métropolitaine
 Source Insee – Enquête emploi

Indicateur retenu au niveau européen : personnes vivant dans des ménages sans emploi (adultes)

Indicateur général de résultat : proportion de personnes de 18 à 65 ans vivant dans des ménages sans actif occupé (hors ménages de retraités et ménages étudiants)

	En %						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Proportion des ménages	11,1	11,3	11,2	11,1	10,6	10,0	10,2

Lecture : En 2002, 10,2 % des personnes âgées de 18 à 65 ans vivent dans un ménage qui ne comporte aucun actif occupé
 Champ : France métropolitaine
 Source Insee – Enquête emploi

Indicateur retenu au niveau européen : personnes vivant dans des ménages sans emploi (enfants)

Indicateur général de résultat : proportion d'enfants de moins de 18 ans vivant dans des ménages sans actif occupé (hors retraités et étudiants)

	En %						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Proportion des ménages	7,1	6,7	7,5	7,3	7,6	6,7	7,1

Lecture : En 2002, 7,1 % des personnes âgées de 18 à 65 ans vivent dans un ménage qui ne comporte aucun actif occupé
 Champ : France métropolitaine
 Source Insee – Enquête emploi

■ TRAVAILLEURS PAUVRES

Le fait d'avoir un emploi constitue globalement une protection contre la pauvreté. Toutefois le développement d'emplois intermittents et de situations de sous emploi ont pu rendre plus floues les frontières de l'emploi et contribué à l'émergence de ceux qu'on appelle les travailleurs pauvres. Au sens de l'Insee, le « travailleur pauvre » est un individu actif (employé ou chômeur) au moins 6 mois sur 12, dont au moins un mois en emploi, et qui vit au sein d'un ménage pauvre. La pauvreté des travailleurs résulte donc de la conjonction de trois facteurs : la nature de l'emploi occupé (notamment le temps de travail mais aussi sa durée sur l'année), le niveau de salaire perçu et la composition du ménage.

En 1996, environ deux tiers des travailleurs pauvres ont travaillé toute l'année en tant que salariés : environ 20 % ont travaillé comme salarié sous contrat à durée indéterminée à temps complet, 8 % ont travaillé à temps partiel, 10 % comme salarié sous une forme particulière d'emploi et 27 % comme indépendants. Les autres ont connu à la fois l'emploi et le chômage en cours d'année (un peu plus d'un quart) ou des périodes d'inactivité. Les femmes représentaient en 1996 environ 40 % du nombre total de travailleurs pauvres, leur part étant plus élevée parmi les travailleurs pauvres en emploi moins de 12 mois au cours de l'année de référence (45 %). Le nombre de travailleurs pauvres estimé par l'Insee s'élevait en 2001 (dernière année pour laquelle on dispose de données) à un peu plus d'un million de personnes avec un seuil de pauvreté égal à 50 % du niveau de vie médian et à environ 2 millions avec un seuil de pauvreté égal à 60 % du niveau de vie médian. Le nombre de travailleurs pauvres a ainsi diminué d'environ 200 000 entre 1996 et 2001, et ce quel que soit le seuil de pauvreté retenu (50 % ou 60 % du niveau de vie médian).

Indicateur général de résultat : nombre de travailleurs pauvres

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Pauvreté monétaire calculée avec un seuil égal						
à 50 % du niveau de vie médian	1 221 625	1 121 542	1 057 138	1 023 608	1 045 707	1 000 030
à 60 % du niveau de vie médian	2 183 625	2 124 911	2 005 965	1 980 396	2 038 469	2 001 394

Champ : ménages ordinaires non compris les ménages dont la personne de référence est étudiante, dont le revenu déclaré est positif ou nul, France métropolitaine
Source : Insee - DGI, Enquête revenus fiscaux

b Mettre en œuvre des politiques ayant pour objectif l'accès de chacun à un logement décent et salubre, ainsi qu'aux services essentiels nécessaires, compte tenu du contexte local, à une existence normale dans ce logement (électricité, eau, chauffage...).

■ LOGEMENT

Trois types d'indicateurs généraux de résultats sont distingués :

- relatifs au logement décent ;
- relatifs au coût du logement ;
- relatifs aux personnes en grande difficulté de logement.

• Logement décent

Le choix proposé est de se référer à des indicateurs élémentaires de confort du logement pris en compte dans les enquêtes sur les conditions de vie (PCV) réalisées par l'Insee en distinguant les résultats selon les quartiles de revenu

Indicateurs généraux de résultat : services essentiels nécessaires à une existence normale

proportion de personnes vivant dans des ménages ne disposant pas dans leur logement de salle d'eau ou de bain, selon le niveau de vie du ménage

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
							En %
1 ^{er} quartile	4	4	3	4	3	4	2
2 ^e quartile	2	2	2	1	1	2	1
3 ^e quartile	1	1	0	1	1	1	1
4 ^e quartile	0	0	0	0	1	1	1
Ensemble	2	2	2	2	2	2	1

Champ : ensemble de la population

Source : Insee, enquête permanente sur les conditions de vie des ménages (mai)

proportion de personnes vivant dans des ménages ne disposant pas dans leur logement de toilettes selon le niveau de vie du ménage

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
							En %
1 ^{er} quartile	3	3	3	3	3	3	2
2 ^e quartile	2	1	1	2	1	1	2
3 ^e quartile	1	1	0	1	1	1	1
4 ^e quartile	0	0	0	1	1	0	1
Ensemble	2	1	1	2	2	1	1

Champ : ensemble de la population

Source : Insee, enquête permanente sur les conditions de vie des ménages (mai)

pourcentage d'individus vivant dans des ménages ne disposant pas dans leur logement de système de chauffage central ou électrique, selon le niveau de vie du ménage

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
							En %
1 ^{er} quartile	18	18	21	19	17	18	17
2 ^e quartile	12	11	14	13	11	10	10
3 ^e quartile	6	7	8	6	6	6	6
4 ^e quartile	3	4	5	3	3	3	3
Ensemble	10	10	12	11	9	10	9

Champ : ensemble de la population

Source : Insee, enquête permanente sur les conditions de vie des ménages (mai)

pourcentage d'individus vivant dans des ménages ne disposant pas dans leur logement d'eau chaude courante, selon le niveau de vie du ménage

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
							En %
1 ^{er} quartile	3	3	2	2	2	2	2
2 ^e quartile	2	1	1	1	1	0	1
3 ^e quartile	1	0	1	1	1	0	1
4 ^e quartile	0	0	1	0	0	0	0
Ensemble	2	1	1	1	1	1	1

Champ : ensemble de la population

Source : Insee, enquête permanente sur les conditions de vie des ménages (mai)

Indicateur général de résultat : surpeuplement des logements

Un logement est considéré comme surpeuplé s'il compte moins de pièces que la norme ainsi définie : une pièce pour le ménage et une pièce par personne de la famille, auxquelles s'ajoutent éventuellement une pièce par personne hors de la famille non célibataire ou célibataire de 19 ans et plus et une pièce pour deux enfants de moins de 7 ans ou une pièce par enfant plus âgé.

proportion d'individus vivant dans des ménages dont le logement
 a un nombre de pièces insuffisant pour toutes les personnes qui l'occupent selon le type de ménages

	En %						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Personnes seules	18	15	15	15	15	15	16
Couples sans enfant	3	2	2	2	2	2	1
Couples avec un enfant	5	5	5	5	5	4	6
Couples avec deux enfants	6	9	9	6	5	4	6
Couples avec trois enfants et plus	27	22	22	24	27	25	20
Familles monoparentales	25	22	22	22	21	16	19
Autres types de ménages	24	28	28	23	13	35	26
Ensemble	12	11	11	11	10	10	10

Champ : ensemble de la population

Source : Insee, enquête permanente sur les conditions de vie des ménages (mai)

• **Coût du logement**

Indicateur général de résultat : taux d'effort des ménages (avant et après aides au logement)

Le taux d'effort est ici mesuré à partir d'un cas type théorique évalué sur la base de la réglementation. Les calculs effectués sur la base de loyers plafonds prévus par la réglementation ne prennent pas en compte les loyers réels payés par les personnes. En outre le cas type proposé ici ne permet de mesurer le taux d'effort que pour une catégorie particulière de la population et n'est donc pas représentatif du taux d'effort moyen pour l'ensemble de la population. Tous les calculs sont faits au 1er juillet de l'année considérée. Ces calculs sont effectués à partir d'une progression des loyers alignés sur l'indice du coût de la construction et des charges sur les prix à la consommation, les valeurs initiales ayant été fixées il y a quelques années. Les calculs ont été effectués pour un ménage mono-actif de deux enfants avec un revenu correspondant à 1,5 fois le Smic, vivant dans une agglomération de province de plus de 100 000 habitants. En 2002, le montant du loyer pris en compte est de 338 € et le montant des charges de 102 €.

	En %			
	1999	2000	2001	2002
Secteur locatif APL				
Taux d'effort avant aides	33,1	21,8	32,5	21,4
Taux d'effort après aides	32,0	20,9	32,1	20,4

	En %			
	1999	2000	2001	2002
Secteur locatif ALF				
Taux d'effort avant aides	33,1	32,5	32,0	32,1
Taux d'effort après aides	22,3	21,8	20,9	20,4

Source : agrégat 21 du projet de loi de finances 2003

• Grandes difficultés de logement

Indicateur général de résultat : personnes vivant dans des ménages qui ont connu, à plusieurs reprises au cours des douze derniers mois, des difficultés de paiement de factures d'électricité, de gaz, d'eau ou de téléphone, selon le niveau de vie du ménage (en %)

	En %					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1 ^{er} quartile	17	17	14	13	14	15
2 ^e quartile	6	5	4	5	5	5
3 ^e quartile	2	2	2	3	3	2
4 ^e quartile	1	1	1	1	1	1
Ensemble	7	7	6	6	6	6

Champ : Ensemble de la population

Source : Insee, enquête permanente sur les conditions de vie des ménages (mai)

• Personnes « sans domicile »

La catégorie des personnes sans domicile définie par l'Insee est plus large que celle des sans abri mais n'intègre pas en revanche les personnes logées dans des conditions particulières (constructions provisoires, habitations de fortune, habitations mobiles) ni les personnes contraintes de loger à leur frais à l'hôtel ou de se faire héberger par leur famille ou des amis.

D'après une enquête de l'Insee⁹, au cours d'une semaine du mois de janvier 2001, en France métropolitaine, 86 500 adultes ont fréquenté au moins une fois, soit un service

9 - Les caractéristiques de l'enquête de l'Insee

La collecte a été réalisée du 15 janvier au 15 février 2001 auprès d'un échantillon de 4 084 utilisateurs de services d'hébergement ou de distribution de repas chauds dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants. Les services d'hébergement comprennent :

- les Centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS) assurant un hébergement (financement par l'Aide sociale à l'hébergement, relevant de l'État) ;
- les centres maternels (financement par l'Aide sociale à l'enfance, relevant des Conseils généraux) ;
- les hôtels sociaux ;
- les centres d'accueil associatifs ou communaux non conventionnés à l'aide sociale ;
- les places réservées à l'urgence dans des structures telles que les foyers de jeunes travailleurs ou les foyers de travailleurs migrants, les résidences sociales ;
- les chambres d'hôtel louées par des associations ou des organismes publics ;
- les communautés de travail.

En amont de l'enquête, un recensement des services d'hébergement et des distributions de repas chauds a été effectué dans 80 agglomérations de plus de 20 000 habitants, et dans 80 agglomérations de 5 000 à 20 000 habitants tirées au sort. Pour les petites agglomérations de moins de 5 000 habitants et pour les communes rurales, on s'est servi du recensement de la population de 1999 (recensement des centres d'hébergement). Les résultats de l'enquête auprès des usagers, effectuée dans les seules agglomérations de plus de 20 000 habitants, ont pu ainsi être extrapolés à l'ensemble du territoire métropolitain. Il en ressort que les agglomérations de plus de 20 000 habitants regroupent 85 % des prestations.

La catégorie des personnes sans domicile définie par l'Insee est plus large que celle des sans abri : elle inclut les personnes hébergées pour une longue durée comme les femmes résidant en centre maternel. La prise en compte des centres maternels conduit à un pourcentage de femmes et d'enfants sans domicile supérieur à ce qu'il est dans les autres pays (notamment les États-Unis mais aussi dans les autres villes européennes. A l'inverse, l'approche de l'Insee exclut notamment les personnes sans logement et contraintes de ce fait de dormir à l'hôtel (à leur frais) ou de se faire héberger chez des particuliers ou d'occuper un logement sans titre, ainsi que les personnes logées dans des conditions particulières (constructions provisoires, habitations de fortune, habitations mobiles). D'après le recensement de la population de 1999, le nombre de personnes dont la chambre d'hôtel constitue la résidence principale s'élève à 51 400. Le recensement indique également que 41 400 personnes sont logées dans des habitations de fortune ou des constructions provisoires comme par exemple des baraques de chantiers, des caravanes immobilisées etc. enfin le nombre de personnes logées en habitation mobile s'élève à 129 000, ce sont principalement des gens du voyage. Par ailleurs d'après l'enquête logement de 1996-1997, on peut estimer à 80 000 le nombre de personnes de 17 à 60 ans en situation d'hébergement contraint dans un logement. Enfin on ne connaît pas au plan national le nombre de personnes qui habitent un logement sans titre d'occupation.

d'hébergement soit une distribution de repas chauds. Parmi ces usagers des services d'aide, 63 500 étaient « sans domicile » car privés d'un domicile propre, 16 000 enfants de moins de 18 ans les accompagnaient. Ce nombre élevé d'enfants sans domicile ainsi que la proportion relativement importante de femmes sans domicile sont liés à la prise en compte des centres maternels dans l'enquête. Pour estimer le nombre de sans-domicile usagers des services d'aide, il faut également ajouter quelque 6 500 personnes logées dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada), les centres provisoires d'hébergement (CPH) et les centres de transit.

Au-delà des chiffres globaux, l'étude de l'Insee s'intéresse aux conditions de vie des adultes francophones sans domicile usagers des services d'aide des agglomérations de plus de 20 000 habitants. Parmi ceux-ci, la veille du jour où ils ont été interviewés, 22 % avaient dormi dans des lieux non prévus pour l'habitation (rue, gare, centre commercial, voiture, cage d'escalier) ou dans des centres qu'ils avaient dû quitter le matin, 36 % avaient été accueillis en chambres individuelles ou collectives dans des établissements accessibles en journée, 5 % hébergés en chambres d'hôtel et 37 % dans des logements dépendant d'associations ou d'organismes publics.

caractéristiques socio-démographiques des personnes sans domicile

En %

	Sans-domicile, usagers des services d'aide					Ensemble (100 %)	Ensemble de la population de 18 ans ou plus
	Occupant un lieu non prévu pour l'habitation (22 %)	Hébergés en :			Logement aidé (37 %)		
		Chambre ou dortoir dans une structure collective (36 %)		Chambre d'hôtel (5 %)			
		Avec départ obligatoire le matin	Sans départ obligatoire le matin				
Personnes vivant en couple	2	88	0	93	22	22	26
Personnes vivant seules (1)	6	88	4	90	32	20	42
Personnes accompagnées d'un ou plusieurs enfants	5	79	15	68	32	20	24
Hommes	18	68	21	61	51	8	25
18-29 ans	28	42	45	43	42	10	29
Plus de 50 ans	14	67	24	64	36	16	29
Étrangers	59	19	38	47	23	40	8

(1) Sont considérées comme « vivants seules » les personnes ne vivant ni en couple, ni avec des amis, ni avec des enfants, ce qui ne signifie pas qu'elles ne partagent pas leur chambre (dortoir, logement) avec d'autres personnes hébergées par la même institution.

Lecture : 42 % des sans domicile usagers des services d'aide, hébergés en chambre d'hôtel vivent seuls. Ce pourcentage est de 67 % pour l'ensemble des sans domicile usagers des services d'aide et de 19 % pour l'ensemble de la population de 18 ans ou plus.

Champ : personnes francophones de 18 ans ou plus, agglomérations de plus de 20 000 habitants, France métropolitaine

Source : enquête auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement ou les distributions de repas chauds, janvier 2001, recensement général de la population de 1999, Insee

Indicateur de mise en œuvre (activité) : nombre de personnes présentes en établissement d'hébergement par type de prestation offerte (établissements agréés seulement)

La source statistique utilisée, l'enquête « établissements sociaux » (ES) réalisée par la Drees, ne couvre que les établissements agréés au titre de l'aide sociale, repérés dans le répertoire Finess. Ce champ est plus restreint que celui de l'enquête sans domicile décrit ci-dessus. Les établissements interrogés dans l'enquête ES ne recouvrent qu'environ la moitié du champ (et des capacités installées) des établissements d'hébergement de courte et de longue durée.

nombre de personnes accueillies
en structure d'accueil mères -enfants

	Au 1 ^{er} janvier 1998
Femme isolée avec enfants	1 362
Total	1 449

nombre de personnes accueillies
en centre d'hébergement*

	Au 1 ^{er} janvier 1998
Hébergement longue durée	22 218
Hébergement d'urgence	3 803
Activités professionnelles en atelier y compris Cava	1 618
Ensemble	27 639

* Les activités « accueil de jour », « accueil orientation territorialisé » et « service de suite » ne sont pas prises en compte.

Nombre de personnes
hébergées en CHRS (longue durée)

Au 1^{er} janvier 1998, 22 200 personnes dont 6 500 enfants, étaient accueillies dans les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), hors hébergement d'urgence et accueil de jour. La plupart des adultes vivent seuls et sans enfants, même si le nombre des familles monoparentales augmente depuis une dizaine d'années. Peu nombreux (22 %) sont les adultes qui disposaient d'un logement personnel avant leur admission. Le nombre d'adultes hébergés ne possédant aucune ressource a baissé : il est passé de 28 % en 1990 à 20 % en 1998. Cette amélioration qui résulte de la montée en charge du RMI ne bénéficie pas au moins de 25 ans. La participation financière des usagers à leur prise en charge est devenue systématique : en 1990, seule la moitié d'entre eux était concernée contre 84 % en 1998.

Source : Enquête DREES, Etablissements sociaux (volet CRHS)

• Fonds de solidarité logement (FSL)

Indicateur de mise en œuvre (activité) : nombre de ménages aidés au titre du Fonds de solidarité logement pour 1 000 logements dont les occupants bénéficient d'une aide personnelle

	1999	2000	2001
Nombre ménages aidés (par une aide financière avec ou sans accompagnement social) (A)	238 677	228 552	250 000 (e)
<i>dont aides à l'accès au logement</i>	<i>163 835</i>	<i>162 683</i>	<i>n.d.</i>
<i>dont aides au maintien dans le logement</i>	<i>64 717</i>	<i>75 994</i>	<i>n.d.</i>
Nombre logements sociaux bénéficiant ou non d'une aide au logement + nombre de logements privés bénéficiant d'une aide au logement (B)	6 332 000	6 507 000	6 397 000
Nombre de logements publics et privés bénéficiant d'une aide au logement APL ou AL en locatif (C) (source Cnaf - métropole + dom)	5 134 000	5 151 000	5 114 000
Taux pour 1000 logements (A/B)	36,1	44,5	36,7
Taux pour 1000 logements (A/C)	46,3	39,1 (e)	48,9 (e)

(e) estimation
Source : DGUHC

• **Logement social**

Indicateur de mise en œuvre (activité) : nombre de logements sociaux neufs construits

Le total des logements sociaux neufs construits relève de trois catégories :

- les logements HLM de droit commun financés par les prêts locatifs aidés (Pla) et depuis 1999 par les prêts locatifs à usage social (Plus) de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ;
- les logements très sociaux financés par les Pla-TS (Pla très social) devenus Pla-I (Pla insertion) destinés aux personnes et familles ayant des ressources faibles (au plus égales à 60 % du plafond HLM) et connaissant des difficultés sociales et d'insertion. Les loyers ne doivent pas dépasser 80 % des loyers plafonds HLM. La catégorie Pla-LM correspondait à ces niveaux de ressources et loyers mais avec critère de difficultés économiques seulement ;
- les logements conventionnés (PPLS et PLS) du Crédit foncier de France (CFF) destinés aux personnes ayant des ressources un peu plus élevées (pouvant aller jusqu'à 130 % du plafond de ressources ouvrant droit au logement HLM ordinaire).

À partir du 1er octobre 1999 le prêt locatif à usage social (Plus) remplace le Pla -LM et le Pla ordinaire, le PLA-I étant maintenu. La finalité de cette réforme a été de mieux prendre en compte la nécessité de développer la mixité sociale dans le parc HLM. En effet, tous les programmes financés en Plus doivent accueillir au moins 30 % de ménages dont les revenus sont inférieurs à 60 % des plafonds HLM. Pour les années 2000 à 2002, il paraît donc justifié d'intégrer ces 30 % de logements Plus dans le total logement très social.

La construction de logements sociaux demeure toutefois globalement à un niveau peu élevé malgré le plan de relance au printemps 2001.

	CDC		CFF	TOTAL
	Pla et Plus (HLM droit commun)	Pla-I et Pla-TS (logement très social)	PLS (logement conventionné)	
1996	43 219	11 435 (Pla-TS)	5 225	59 879
1997	43 583	11 818 (Pla-TS)	4 510	59 911
1998	30 853	15 568 (Pla-LM et Pla-I)	4 994	51 415
1999	28 906	13 921 (Pla-LM et Pla-I)	4 868	47 695

Source : DGUHC

	CDC		CFF	TOTAL
	70 % des logements Plus (HLM droit commun)	Pla insertion + 30 % des logements Plus (logement très social)	PLS-PPLS (logement conventionné)	
2000	23 221	14 960	4 081	42 262
2001	29 663	18 136	8 648	56 447
2002	27 512	16 979	10 889	55 380

Source : DGUHC

• **Accès au logement social : numéro d'enregistrement unique**

Au 1^{er} juin 2002, après un an de mise en œuvre du numéro d'enregistrement unique, le nombre de ménages demandeurs de logement sociaux peut être estimé à 1 640 000 (rapport du haut comité au logement) dont 1 100 000 premières demandes. Trois ménages demandeurs sur 10 sont déjà logés en logement social.

Délai moyen d'accès à un logement locatif social après enregistrement selon un numéro départemental unique :

- L'accord collectif d'attributions de logements sociaux, conclu par le préfet avec les bailleurs sociaux pour une période de trois ans définit un objectif quantifié d'attribution pour ces publics défavorisés ainsi qu'un délai d'attente considéré comme anormalement long.
- Ce délai d'attente est en moyenne de 18 mois pour les 66 accords collectifs signés au 1er janvier 2003 (15 en cours de signature). Les délais varient de 6 à 42 mois. Les délais sont les plus longs dans les départements d'Ile de France et dans les départements très urbanisés.

• Accès des jeunes adultes (moins de 30 ans) au logement

Indicateur de mise en œuvre : nombre de Locapass accordés¹⁰

Le dispositif Locapass est ouvert à tous les salariés des entreprises assujetties au versement du 1 % Logement. Il a vraiment pris son rythme en 2001. Un ménage peut avoir l'une des aides ou les deux. En 2001 par exemple 37 % des ménages ont les deux aides, 56 % le dépôt de garantie uniquement, 7 % la garantie locative uniquement.

Le pourcentage de jeunes de moins de 30 ans qui bénéficient du Locapass est de 60 % des ménages aidés en 2001, 57 % des ménages aidés en 2002. A noter que les jeunes de moins de 30 ans fonctionnaires titulaires d'un emploi public sont exclus du Locapass. Ne peuvent en bénéficier que les non titulaires de l'État, collectivités publiques, collectivités territoriales

	2000	2001	2002
Nombre de dépôts de garantie	49 183	224 256	329 470
Nombre de garanties locatives	28 594	138 800	155 678
Nombre de ménages aidés		251 893	355 031
<i>Dont jeunes moins de 30 ans</i>		<i>150 600</i>	<i>202 350</i>

Source : DGUHC, ANPEEC

• Lutte contre le saturnisme

Indicateur de mise en œuvre (activité) : nombre de logements ayant fait l'objet d'un diagnostic et de travaux

Les remontées statistiques concernant le saturnisme ne sont fiables qu'à partir de l'année 2001 (les chiffres antérieurs ne sont pas cohérents avec ceux de l'année 2001), seule année pour laquelle on dispose de données pour le moment.

	Année 2001
Nombre de diagnostics	3 531
Nombre de diagnostics positifs	1 846
- concernant des logements	1 436
- concernant des parties communes d'immeubles	410
Nombre de travaux exécutés d'office	117
Nombre de travaux exécutés par le propriétaire	241

Source : DGUHC,

10 - Financement en « droits ouverts », pour les jeunes qui en font la demande, du dépôt de garantie et d'une garantie partielle pour défaut de paiement du loyer.

• **Logement décent (selon définition de la loi solidarité et renouvellement urbain)**

Dans la loi SRU, un logement décent est défini dans la loi comme «un logement ne présentant pas de risques manifestes pour la santé et la sécurité et conforme à l'usage d'habiter».

Indicateur de mise en œuvre (activité): nombre de demandes de locataires tendant à faire exécuter des travaux à la charge du bailleur

	1997	1998	1999	2000	2001
Demandes introduites au fond et en référé	3 233	3 155	3 031	3 311	3 209
Demandes introduites au fond	2 272	2 171	2 103	2 456	2 296
Demandes introduites en référé	961	984	928	855	913

Source : Ministère de la justice

c

Mettre en œuvre des politiques ayant pour objectif l'accès de chacun aux soins nécessaires à son état de santé, y compris en cas de dépendance.

■ **ACCÈS AUX SOINS**

Indicateur de résultats: taux de renoncement aux soins (généraliste/spécialiste/soins hospitaliers) pour des raisons financières au cours des 12 derniers mois

Le taux de renoncement est ici appréhendé par voie d'enquête et déclarative au niveau de l'individu et non du ménage. La méthode de mise en œuvre dans l'enquête SPS conduit a priori à ne signaler que les renoncements les plus importants.

	1997	2000
Soins Généralistes	2,2	1,2
Soins Spécialistes	2,7	2,2
Soins dentaires	7,3	9,0
Soins optiques	2,6	4,0
Ensemble des soins	14,4	15,4

Champs : France métropolitaine

Source : Enquête santé et protection sociale 2000, Credes

Indicateurs de résultats: taux de recours aux soins

recours aux soins ambulatoires à travers les consultations par type de praticiens

	En %	
	1997	2000
Généralistes	80,0	80,3
Spécialistes	60,1	60,7

recours aux soins hospitaliers

	En %	
	1997	2000
Soins hospitaliers	15,0	5,6

Source : appariement Enquête santé et protection sociale 2000 (Credes) et Échantillon permanent des assurés sociaux (Epas)

Indicateurs de résultats : taux de prise en charge par l'usager des dépenses de soins

	En %
	2000
Soins ambulatoires	14,2
Soins hospitaliers	3,9
Ensemble des soins	11,3

Source : Comptes nationaux de la santé

• **Couverture maladie universelle (CMU)**

Indicateur mixte : nombre de bénéficiaires de la Couverture maladie universelle de base et complémentaire

Instaurée par la loi du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle, la CMU est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000. Ce dispositif comporte deux volets, la CMU de base et la CMU complémentaire. La CMU de base permet d'affilier automatiquement au régime général de l'assurance maladie, sur critère de résidence, toute personne résidant en France de façon stable et régulière, sil elle n'a pas de droits ouverts à un autre titre à un régime d'assurance maladie.

La CMU complémentaire permet de fournir une couverture complémentaire gratuite à toute personne résidant en France de manière stable et régulière sous conditions de ressource fixée par décret. Elle remplace l'aide médicale dispensée par les conseils généraux dans le cadre de l'aide sociale décentralisée. Les personnes qui bénéficiaient en 1999 de l'aide médicale, y compris les titulaires du RMI, ont été transférées automatiquement à la CMU complémentaire au 1er janvier 2000.

La baisse du nombre de bénéficiaires de la CMU complémentaire est liée à la sortie du dispositif au 30 juin 2001, puis 30 juin 2002, d'une partie des anciens bénéficiaires de l'aide médicale qui ont initialement été inclus dans le dispositif à titre provisoire, mais dont les droits n'ont pas été renouvelés parce qu'ils ne satisfaisaient pas aux conditions requises.

nombre de bénéficiaires au 31 décembre			
	En milliers		
	2000	2001	2002
CMU de base	1 116	1 222	1 423
CMU complémentaire	5 040	4 694	4 398

Champs : France entière
Source : Caisses d'assurances maladie

Indicateur de résultat : structure comparée de la consommation de soins des bénéficiaires de la CMU et de l'ensemble des assurés sociaux consommant en 2000, en dépense reconnue par l'assurance maladie

D'après une étude récente de la Drees, les bénéficiaires de la CMU ont eu, en 2000, des dépenses de soins supérieures de 13 % à celles des personnes non couvertes. À âge et sexe équivalents, cet écart atteint 30 % (tableau ci-dessous) mais il s'explique principalement par un état de santé moins bon chez les bénéficiaires de la CMU. A état de santé égal, les dépenses des bénéficiaires de la CMU apparaissent plus comparable à celles des autres assurés complémentaires, étant supérieures d'environ 14 % pour les dépenses ambulatoires mais pas significativement différentes pour les dépenses hospitalières. Comparée à une situation sans aucune assurance complémentaire, la CMU accroît la possibilité de recourir dans l'année à l'ensemble des soins, y compris optiques et dentaires, et

augmente la dépense totale de soins de 20 %. La CMU permet à cet égard de limiter le renoncement aux soins pour des raisons financières dans une proportion voisine de celle observée pour les autres assurances complémentaires.

Type de dépense (1)	Dépenses brutes en euros		Indice de dépense à âge et sexe équivalents Bénéficiaires de la CMU (base 100 en l'absence de la CMU)
	Bénéficiaires de la CMU	Non bénéficiaires	
Dépenses totales (2)	1 627	1 443	130
Hospitalisation	851	715	134
Ambulatoire	777	727	127
Omnipraticiens (3)	121	92	145
Spécialistes	87	94	111
Pharmacie	324	320	129
Auxiliaires médicaux	65	73	109
Biologie	35	43	98
Dentaire	49	52	97
Dentaire (y compris dépassements)	63	99	65
Optique	3	3	93
Optique (y compris dépassements)	14	42	41

(1) les dépenses sont en base de remboursement, sauf précision contraire.

(2) les dépenses agrégées (dépenses totales, ambulatoires et hospitalières) sont calculées pour les assurés Cnamts.

(3) Les dépenses ambulatoires détaillées sont calculées pour les assurés des trois caisses (Cnamts, Msa, Canam).

Champ : assurés de la Cnamts, de la MSA et de la Canam, vivant en ménages ordinaires, France métropolitaine.

Source : appariement Epas-SPS 2000, traitement Drees

• Permanence d'accès aux soins de santé (Pass)

Indicateur de mise en œuvre (activité) : pourcentage d'établissements de santé disposant d'une permanence d'accès aux soins de santé (Pass) dans les établissements de santé publics et les établissements privés participant au service public hospitalier

Après apurement des bordereaux « politique nationale » des SAE 2000 et 2001, le nombre de Pass s'établit à 296 en 2000 et 346 en 2001 sur un total d'environ 1 050 établissements de santé publics et privés participant au service public hospitalier et ayant une activité de soins de court séjour.

Source : Drees, Enquête SAE

• Aide médicale d'État

Indicateur mixte : nombre de bénéficiaires

Réformée en application de la loi du 27 juillet 1999 portant création de la couverture maladie universelle (CMU), l'AME constitue désormais la couverture maladie des étrangers résidant en France sans remplir la condition de stabilité et de régularité de séjour exigée pour l'admission à la CMU. Elle est accordée sous conditions de ressources, le plafond étant identique au plafond CMU. Les caisses primaires d'assurance maladie sont chargées de l'admission des bénéficiaires et du service des prestations.

Les dépenses facturées par la Cnamts sont en forte augmentation : elles passent de 113,6 millions d'euros pour l'année 2000 à 207,8 millions d'euros pour 2001 et 342,5 millions d'euros pour 2002.

Les effectifs sont également en progression rapide passant de 72600 fin décembre 2000 à 145 400 fin décembre 2002.

Les bénéficiaires sont concentrés en région parisienne (73 %) ; leur moyenne d'âge est de 30 ans (source : rapport de l'Inspection générale des affaires sociales, F.Mercereau et B.Guillemot).

■ DÉPENDANCE

L'enquête HID, réalisée par l'Insee en deux vagues et à l'aide de deux questionnements (structures d'accueil d'une part et personnes à domicile d'autre part), fournit pour la première fois une information exhaustive sur la situation des personnes en perte d'autonomie et la prise en charge de la dépendance, qu'elle soit liée au handicap ou au vieillissement. Son renouvellement sera à terme nécessaire pour apprécier les effets des politiques en la matière.

Indicateur de mise en œuvre : nombre de bénéficiaires de la PSD et de l'Apa

À compter du 1er janvier 2002, l'allocation personnalisée d'autonomie (Apa) se substitue à la prestation spécifique dépendance (PSD). Pour les actuels bénéficiaires de la PSD, la loi prévoit une période de recouvrement de deux années entre la PSD et l'Apa. Au 31 décembre 2002, soit après un an de mise en œuvre de l'Apa, 605 000 personnes âgées de 60 ans ou plus ont bénéficié de cette prestation, soit 132 bénéficiaires pour mille habitants de 75 ans ou plus, 37 000 personnes continuant par ailleurs à bénéficier de la PSD. La moitié des bénéficiaires vit à domicile et l'autre en établissement. Par ailleurs, 7 % des bénéficiaires ont cessé de percevoir l'Apa au cours du 4ème trimestre 2002, essentiellement pour cause de décès ou d'hospitalisation longue. La part des bénéficiaires en Gir 4, auxquels est ouvert le droit à l'Apa, ne cesse d'augmenter et atteint, fin décembre, 41 %, soit la moitié des bénéficiaires à domicile et 23 % de ceux vivant en établissement.

nombre de bénéficiaires de la PSD

1997	1998	1999	2000	2001	2002(p)
23 000	86 000	112 632	133 617	155 902	37 000

(p) données provisoires.

Champ : France entière

Source : Enquête annuelle sur les bénéficiaires de l'aide sociale de la Drees auprès des conseils généraux

répartition des bénéficiaires de l'Apa selon le degré de dépendance de la personne au 31 décembre 2002

	En %		
	Domicile	Établissement*	Ensemble
GIR 1	5	20	10
GIR 2	22	39	28
GIR 3	22	18	21
GIR 4	51	23	41
Ensemble	100	100	100

* La partie établissement ne concerne que les établissements hébergeant des personnes âgées

ne faisant pas l'expérimentation de la dotation globale.

Champ : France entière.

Source : enquête trimestrielle de la DREES auprès des conseils généraux

d Développer, à l'attention des personnes concernées, des prestations, des services ou des actions d'accompagnement permettant un accès effectif à l'éducation, à la justice et aux autres services publics et privés tels que la culture, le sport, les loisirs.

■ ACCÈS À L'ÉDUCATION

La forte croissance démographique et l'ouverture progressive des niveaux successifs du secondaire ont poussé à la hausse les effectifs d'élèves puis d'étudiants. Ce mouvement s'est toutefois stabilisé, depuis de nombreuses années dans le primaire et le secondaire et, plus récemment (milieu des années quatre-vingt-dix), dans le supérieur. Malgré l'ouverture croissante de l'enseignement secondaire et supérieur, les disparités de cursus liées à l'origine sociale des élèves demeurent relativement importantes.

Différences au niveau du bac

L'accès aux différentes filières du baccalauréat fait apparaître une sur représentation des enfants des cadres dans les terminales générales et des enfants d'ouvriers dans les terminales professionnelles, tandis que pour les autres PCS la répartition entre les différentes filières est assez homogène.

Différence d'accès au supérieur

Au cours des années 90, l'ouverture de l'accès au bac a conduit à une augmentation d'environ dix points du taux de scolarisation à 20-21 ans pour l'ensemble des catégories socioprofessionnelles. Les taux de scolarisation restent cependant différenciés en fonction de la catégorie socioprofessionnelle des parents : en 2002, le taux de scolarisation était de plus de 70 % pour les cadres et professions libérales, 50 % pour les professions intermédiaires, 40 % pour les agriculteurs et artisans, un peu plus de 30 % pour les employés et un peu plus de 20 % pour les ouvriers. Ces taux n'ont que peu varié depuis 1996. Par ailleurs les différences d'accès selon les filières de l'enseignement supérieur (Université, grandes écoles) sont également très sensibles.

Indicateur retenu au niveau européen : personnes à faible niveau d'études

Plus de 750 000 jeunes sortent du système éducatif chaque année depuis 1997. Ce nombre important de sortants est pour partie lié à l'arrêt de l'allongement des études intervenu depuis quelques années.

Indicateur général de résultat : évolution du nombre de sortants de formation initiale par niveau de formation

	En milliers			
	1990	1997	2000	2001
Non qualifiés (VI et V bis)	82 (12,8 %)	57 (7,6 %)	56 (7,4 %)	60 (7,9 %)
Niveau CAP (V)	216 (33,6 %)	188 (25 %)	207 (27,2 %)	213 (27,9 %)
Niveau bac (IV secondaire)	87 (13,6 %)	128 (17,0 %)	137 (18 %)	129 (16,9 %)
Non diplômés du supérieur (IV sup)	73 (11,4 %)	97 (12,9 %)	86 (11,3 %)	77 (10,1 %)
Diplômés du supérieur court (III)	97 (15,1 %)	126 (16,7 %)	123 (16,2 %)	136 (17,8 %)
Diplômés du supérieur long (II et I)	87 (13,6 %)	156 (20,7 %)	151 (19,9 %)	148 (19,4 %)
Total sortants (sans doubles comptes)	642 (100,0 %)	752 (100,0 %)	760 (100,0 %)	763 (100,0 %)

France métropolitaine, public+privé, tous modes de formation initiale
Source : Ministère de l'éducation nationale, DPD

Les niveaux de formation :

Les sortants de l'enseignement supérieur long (I et II) ainsi que de l'enseignement supérieur court (III) sont tous diplômés. Une partie des sortants du niveau IV ont fréquenté l'enseignement supérieur sans y obtenir de diplôme (IV supérieur), l'autre partie arrêtant sa scolarité après une classe de terminale avec ou sans baccalauréat (IV secondaire). Les sortants de niveau V ont terminé la préparation d'un CAP ou d'un BEP mais ne sont pas tous diplômés. Les non-qualifiés (VI et V bis) sortent d'une classe du premier cycle (aujourd'hui exceptionnel) ou bien, avant la dernière année, d'un CAP ou BEP.

■ ACCÈS AUX TRANSPORTS

Indicateur général de résultat : personnes dont le domicile est situé à moins de 10 minutes à pied d'un arrêt de transport selon le niveau de vie du ménage

	En %						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1 ^{er} quartile	76	74	76	73	72	74	75
2 ^e quartile	78	74	77	73	74	73	75
3 ^e quartile	81	81	82	79	77	77	77
4 ^e quartile	83	85	85	83	83	83	84
Ensemble	79	78	80	77	76	77	77

Champ : Ensemble de la population

Source : Insee, enquête permanente sur les conditions de vie des ménages (janvier)

■ ACCÈS À LA CULTURE

Indicateur général de résultat : personnes déclarant avoir pratiqué, au cours des douze derniers mois, une activité culturelle (musique, peinture, théâtre, sculpture) selon le niveau de vie du ménage

	En %		
	2000	2001	2002
1 ^{er} quartile	11	13	10
2 ^e quartile	11	11	12
3 ^e quartile	17	16	15
4 ^e quartile	18	21	21
Ensemble	14	15	15

Champ : Personnes de 15 ans et plus

Source : Insee, enquête permanente sur les conditions de vie des ménages (octobre)

■ ACCÈS AU SPORT ET AUX LOISIRS

Indicateur général de résultat : personnes déclarant avoir pratiqué, au cours des douze derniers mois, une activité sportive, selon le niveau de vie du ménage

	En %			
	1999	2000	2001	2002
1 ^{er} quartile	33	32	33	30
2 ^e quartile	37	35	37	41
3 ^e quartile	44	50	48	49
4 ^e quartile	56	58	60	60
Ensemble	42	43	45	45

Champ : Personnes de 15 ans et plus

Source : Insee, enquête permanente sur les conditions de vie des ménages (octobre)

Indicateur général de résultat : personnes vivant dans des ménages dont les moyens financiers leur permettent de se payer une semaine de vacances en dehors de chez eux une fois par an, selon le niveau de vie du ménage

	En %					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1 ^{er} quartile	33	35	39	41	42	42
2 ^e quartile	63	66	66	66	66	66
3 ^e quartile	79	81	82	84	82	83
4 ^e quartile	93	93	92	94	94	93
Ensemble	65	68	69	70	70	70

Champ : Ensemble de la population

Source : Insee, enquête permanente sur les conditions de vie des ménages (mai)

■ ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE

• Aides juridictionnelle

Indicateur de mise en œuvre (activité) : nombre d'admissions à l'aide juridictionnelle

	1998		1999		2000		2001	
	Nombre	Évolution / 1997	Nombre	Évolution / 1998	Nombre	Évolution / 1999	Nombre	Évolution / 2000
Demands	778 431	-0,3	783 130	+0,6	784 371	+0,2	732 000	-6,7
Rejets	74 667	+5,1	78 480	+5,1	85 592	+9,1	74 184	-13,3
Taux de rejet (en %)	9,6		10,0		10,9		10,1	
Admissions	703 764	-0,8	704 650	+0,1	698 779	-0,8	657 816	-5,9
aide totale	612 439	-1,3	612 012	-0,1	605 929	-1,0	570 603	-5,8
aide partielle	91 307	+2,2	92 638	+1,5	92 850	+0,2	87 213	-6,1
admissions au civil (1)	424 414	-2,8	422 707	-0,4	411 855	-2,6	397 276	-5,0
admission au pénal	279 332	+2,3	281 943	+0,9	286 924	+1,8	266 540	-7,1

Champ : (1) y compris procédures administratives et conditions de séjour des étrangers

Source : Ministère de la justice, Répertoire général civil, Répertoire de l'aide juridictionnelle

Indicateur de mise en œuvre (activité) : évolution des taux d'aide juridictionnelle

	1994	1998	1999	2000	2001
Toutes procédures civiles	18,6	21,3	21,7	20,8	20,1
Toutes procédures pénales	24,7	33,9	33,5	34,6	32,9

Source : Ministère de la justice, Répertoire général civil, Répertoire de l'aide juridictionnelle

• Médiation sociale : adultes relais

Le comité interministériel des villes, réuni en décembre 1999, a décidé la création du dispositif « adultes relais » pour assurer des missions de « médiation sociale ». Ces missions visent à améliorer dans les zones urbaines sensibles et les autres territoires prioritaires des contrats de ville, les relations entre les habitants de ces quartiers et les services publics ou collectifs. Le dispositif a été mis en place à partir de septembre 2000. Au 30 juin 2002, on dénombrait 1 834 conventions signées et 1 544 salariés embauchés au titre des adultes relais. Pour être embauché, il faut résider en principe en Zus, être âgé d'au moins 30 ans et être sans emploi ou en CES ou CEC.

• **Maisons du droit et de la justice et antennes de justice**

Indicateur de mise en œuvre (moyens) : nombre de créations annuelles de maisons du droit et de la justice et d'antennes de justice

Le nombre de créations de maisons du droit et de la justice est un indicateur de moyens qui ne porte pas directement sur les résultats obtenus en termes d'accès effectif des personnes en difficulté au droit et à la justice.

Accès au droit et à la justice	1998	1999	2000	2001	Nombre total au 31 décembre 2002
Maisons de la justice et du droit	7	16	23	15	96
Antennes de justice	9	9	6	5	66

Source : Ministère de la justice, Service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville

2 PRÉVENIR LES RISQUES D'EXCLUSION

a

Exploiter pleinement le potentiel de la société de la connaissance et des nouvelles technologies de l'information et de la communication et veiller à ce que personne n'en soit tenu à l'écart, en prêtant entre autres une attention particulière aux besoins des personnes handicapées.

■ NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION (NTIC) ET PUBLICS FRAGILES

Indicateur général de résultat : pourcentage d'individus vivant dans des ménages disposant d'un ordinateur selon le niveau de vie du ménage

	En %						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1 ^{er} quartile	9	10	13	14	19	23	28
2 ^e quartile	16	15	21	27	32	38	41
3 ^e quartile	21	22	27	32	39	45	52
4 ^e quartile	31	34	40	48	51	59	63
Ensemble	19	20	25	30	35	40	45

Champ : Ensemble de la population
 Source : Insee, enquête permanente sur les conditions de vie des ménages (ma)

Indicateur général de résultat : personnes actives ayant un emploi déclarant utiliser dans leur travail un minitel ou un micro-ordinateur ou une machine de traitement de texte ou un terminal relié à un ordinateur selon le niveau de vie du ménage

	En %						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1 ^{er} quartile	14	14	14	18	18	20	20
2 ^e quartile	28	27	28	29	31	35	37
3 ^e quartile	44	43	44	47	48	47	53
4 ^e quartile	62	62	65	64	68	68	69
Ensemble	41	40	42	43	45	46	49

Champ : Actifs ayant un emploi
 Source : Insee, enquête permanente sur les conditions de vie des ménages (ma)

b

METTRE EN OEUVRE DES POLITIQUES VISANT À ÉVITER LES RUPTURES DANS LES CONDITIONS D'EXISTENCE POUVANT CONDUIRE À DES SITUATIONS D'EXCLUSION, NOTAMMENT POUR CE QUI CONCERNE LES CAS DE SURENDETTEMENT, L'EXCLUSION SCOLAIRE OU LA PERTE DU LOGEMENT

■ SURENDETTEMENT

Indicateur de mise en œuvre : nombre de dossiers déposés dans les Commissions de surendettement

Depuis le 1^{er} mars 1990, la Banque de France assure le secrétariat des Commissions de surendettement instituées par la loi du 31 décembre 1989, dite « loi Neiertz », et dont le

dispositif a été remanié en 1995, puis en 1998. Les données du tableau ci-dessus sont issues du bilan national de l'activité des commissions de surendettement (par année civile). La série fait apparaître une croissance du nombre annuel cumulé de dossiers déposés dans les Commissions de surendettement. Cette évolution doit cependant être appréhendée avec prudence s'agissant d'un indicateur administratif, sensible à la mise en œuvre des procédures.

	Cumul au 31/12/1996	Cumul au 31/12/1997	Cumul au 31/12/1998	Cumul au 31/12/1999	Cumul au 31/12/2000	Cumul au 31/12/2001	Cumul au 31/12/2002	Cumul au 31/12/2003
Nombre de dossiers déposés	86 999	95 756	117 854	142 219	148 373	137 992	145 236	165 478

Source : Banque de France

■ EXCLUSION SCOLAIRE

Indicateur de retenu au niveau européen : jeunes quittant prématurément l'école et ne poursuivant pas leurs études ou une formation quelconque

Indicateur général de résultat : nombre et proportion de jeunes quittant le système éducatif sans qualification au sein de la population scolaire

En 2000, 56 000 jeunes (7 % des sortants) ont quitté l'école sans qualification, c'est-à-dire sans avoir atteint au moins le niveau du CAP ou du BEP ou de la seconde générale ou technologique. Ils étaient deux fois plus nombreux dans ce cas vers 1980. La proportion de jeunes quittant l'école sans aucun diplôme était quant à elle d'environ 12 %.

		Année de sortie						
		1990	1993	1996	1997	1998	1999	2000
Ensemble	Nombre de sortants sans qualification	82 000	62 000	57 000	57 000	58 000	60 000	56 000
	Proportion de sortants sans qualification	13 %	9 %	8 %	8 %	8 %	8 %	7 %
Femmes	Nombre de sortants sans qualification	37 000	27 000	23 000	22 000	25 000	28 000	27 000
	Proportion de sortants sans qualification	12 %	9 %	7 %	6 %	7 %	8 %	7 %
Hommes	Nombre de sortants sans qualification	45 000	35 000	34 000	35 000	33 000	32 000	29 000
	Proportion de sortants sans qualification	14 %	9 %	9 %	9 %	8 %	8 %	7 %

Lecture : compte tenu de la largeur de l'intervalle de confiance qui s'attache à ces chiffres, notamment pour les indicateurs par genre, une variation annuelle inférieure à 5000 unités n'est pas significative.

Source : Enquête emploi de l'Insee, calculs DPD

■ EXPULSIONS LOCATIVES

• Taux de ménages en situation d'impayés locatifs¹¹

D'après l'Enquête logement Insee de 1997 environ 300 000 ménages locataires étaient en situation d'impayés de loyers, dont 2/3 environ dans le parc social. Ces ménages comptent environ 1 million de personnes, dont 300 000 enfants.

¹¹ - Non-paiement total de trois termes consécutifs de loyers et charges ou somme due au moins égale à deux fois le montant moyen brut du loyer et des charges.

De son côté, l'Union sociale pour l'habitat (USH ex UNFOLHM) ne recense que 0,9 % d'impayés définitifs sur les loyers quittancés pour 2001. Elle ne dispose pas de données consolidées sur les incidents de paiement ou d'indicateur correspondant.

• Contentieux locatif

L'objectif du volet prévention des expulsions de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (loi du 29 juillet 1998) a été de passer d'un traitement de l'expulsion comme un problème d'ordre public à un traitement social et préventif le plus en amont possible afin d'éviter la phase contentieuse.

Les principales modifications introduites ont été la mise en place d'une procédure pré-contentieuse spécifique avant saisine du juge dans le parc social (article 115), l'instauration d'une démarche de prévention placée sous la responsabilité du préfet durant la phase contentieuse (article 114), l'octroi de pouvoirs nouveaux au juge judiciaire (articles 114 à 117), l'aménagement des conditions de réalisation des expulsions (article 120) et l'obligation de réaliser une charte départementale de prévention des expulsions (article 121) afin que l'ensemble des partenaires se mobilisent pour réduire sensiblement le nombre des expulsions.

Indicateurs de mise en œuvre (activité) : nombre de demandes

	1998	1999	2000	2001
Nombre de demandes des bailleurs en paiement des loyers et des charges et/ou tendant à faire prononcer ou constater la résiliation pour défaut de paiement (fond+référé)	100 554	97 575	105 577	107 639
<i>Dont demandes introduites au fond</i>	<i>58 328</i>	<i>59 080</i>	<i>63 927</i>	<i>62 443</i>
<i>Dont demandes introduites en référé</i>	<i>42 226</i>	<i>38 495</i>	<i>41 650</i>	<i>45 196</i>

Source : Ministère de la Justice

Indicateurs de mise en œuvre (activité) : nombre de décision d'expulsions

	1998	1999	2000	2001
Décisions de justice prononçant l'expulsion (fond+référé)	75 125	71 323	80 143	81 080
<i>Dont décisions au fond</i>	<i>41 625</i>	<i>41 324</i>	<i>47 240</i>	<i>45 029</i>
<i>% de décisions contradictoires</i>	<i>41,4</i>	<i>41,2</i>	<i>40,1</i>	<i>38,7</i>
<i>Dont décisions en référé</i>	<i>33 500</i>	<i>29 999</i>	<i>32 903</i>	<i>36 051</i>
<i>% de décisions contradictoires</i>	<i>36,6</i>	<i>36,5</i>	<i>38,4</i>	<i>36,6</i>

Source : Ministère de la Justice

Indicateurs de mise en œuvre (activité) : procédures contentieuses (nombre de commandements de quitter les lieux, demande de concours de la force publique, expulsions effectives)

	1998	1999	2000	2001
Nombre de commandements de quitter les lieux	47 623*	43 017	50 858	47 473
Nombre de demandes de concours de la force publique	33 285	29 823	33 872	36 400
Nombre de décisions accordant le concours de la force publique	13 256	13 915	16 275	16 844
Nombre d'interventions effectives de la force publique	4 359	4 866	5 936	6 337

* Hors Paris

Source : Ministère de la Justice

Le nombre de ménages en situation d'expulsion diminue en 1998 et 1999, excepté les expulsions effectives par la force publique qui, en 1999, connaissent une progression. Cette tendance à la diminution s'inverse en 2000 avec une remontée assez sensible qui se poursuit mais, de façon plus modérée, en 2001. Le nombre de ménages augmente, en effet, à tous les stades de la procédure. Seule une légère diminution des commandements de quitter les lieux est à remarquer en 2001.

Ces évolutions doivent être interprétées avec prudence : Tout d'abord, une partie de la diminution du nombre de ménages en contentieux locatif en 1998 et 1999 peut s'expliquer par la mise en œuvre de nouveaux délais, ceux-ci créant un « effet retard » les premières années d'installation du dispositif. Par ailleurs, la remontée sensible des chiffres à partir de l'année 2 000 peut trouver son origine dans un certain nombre de dysfonctionnements constatés dans la mise en œuvre du dispositif de prévention : moyens insuffisants des SDAPL, nombre trop faible d'enquêtes sociales, fort taux d'échec des plans d'apurement après jugement en raison de leur caractère souvent peu « réaliste » au vu des possibilités financières des ménages et d'une absence de suivi social pour les ménages les plus fragiles, difficultés de relogement dues à un déficit d'offre adaptée aux familles et à la réticence des bailleurs à reloger les ménages en situation d'expulsion.

c

Mettre en œuvre des actions visant à préserver les solidarités familiales sous toutes leurs formes

Indicateurs de résultats : Impact des transferts monétaires effectués dans le cadre de la politique familiale

L'impact des transferts monétaires effectués dans le cadre de la politique familiale a été estimé pour 2001 à l'aide du modèle de micro simulation Ines, reflétant l'état de la législation applicable en vigueur. L'analyse des prestations familiales montre qu'elles ont un rôle protecteur contre la pauvreté bien que ce ne soit pas leur finalité. Les prestations familiales (hors Api) réduisent le taux de pauvreté des familles de 20 à 13 %. Leur impact est particulièrement fort sur le taux de pauvreté des couples avec au moins 3 enfants qui passe de 36 à 15 % et celui des familles monoparentales avec au moins deux enfants qui passe de 48 à 33 %.

Impact des prestations familiales sur le taux de pauvreté et l'intensité de la pauvreté en fonction de la configuration familiale

En %

	Niveau de vie après impôt et PPE**		Après PF (hors Api)		Après Api	
	Taux de pauvreté	Intensité de la pauvreté	Taux de pauvreté	Intensité de la pauvreté	Taux de pauvreté	Intensité de la pauvreté
Ensemble des ménages*	16	36	12	32	12	32
Ménages sans enfants*	11	36	11	36	11	36
Ensemble des familles*	20	36	13	29	13	28
Couples 1 enfant	8	30	7	28	7	28
Couples 2 enfants	13	28	7	26	7	26
Couples 3 enfants et plus	36	36	15	21	15	21
Familles monoparentales 1 enfant	28	42	25	40	25	36
Familles monoparentales 2 enfants et plus	48	49	33	34	32	31

* y compris ménages complexes

** PPE : prime pour l'emploi

Champ : ménages dont la personne de référence est âgée de moins de 60 ans et n'est pas étudiante. Sont également exclus les ménages dont le revenu primaire est négatif ou dont le revenu disponible est négatif ou nul et dont le revenu après impôt est dans le dernier centile de leur type de ménage.

Lecture : initialement (après impôt et PPE), 20 % des familles avec enfants ont un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté. Le niveau de vie moyen de ces familles « pauvres » est inférieur de 36 % au seuil de pauvreté. Après prestations familiales (hors Api), on compte 13 % de famille vivant sous le seuil de pauvreté monétaire. Le niveau de vie moyen de ces dernières est inférieur de 29 % au seuil de pauvreté.

Source : Insee-DGI, enquête revenus fiscaux 1997 (actualisée 2001), modèle Ines, calculs Drees

impact des minima sociaux et des prestations logement en location sur le taux de pauvreté et l'intensité de la pauvreté en fonction de la configuration familiale

En %

	Niveau de vie après impôt et PPE**		Après PF (hors Api)		Après Api	
	Taux de pauvreté	Intensité de la pauvreté	Taux de pauvreté	Intensité de la pauvreté	Taux de pauvreté	Intensité de la pauvreté
Ensemble des ménages*	12	27	11	25	8	19
Ménages sans enfants*	11	31	10	29	7	29
Ensemble des familles*	13	24	12	22	8	17
Couples 1 enfant	7	24	6	23	4	18
Couples 2 enfants	7	22	7	22	5	18
Couples 3 enfants et plus	15	18	15	18	10	13
Familles monoparentales 1 enfant	25	28	24	25	11	16
Familles monoparentales 2 enfants et plus	32	25	31	24	17	16

* y compris ménages complexes ;

** après autres minima sociaux : AAH, complément d'AAH, allocation supplémentaire invalidité et minimum vieillesse

Champ : ménages dont la personne de référence est âgée de moins de 60 ans et n'est pas étudiante. Sont également exclus les ménages dont le revenu primaire est négatif ou dont le revenu disponible est négatif ou nul et dont le revenu après impôt est dans le dernier centile de leur type de ménage.

Source : Insee-DGI, enquête revenus fiscaux 1997 (actualisée 2001), modèle Ines, calculs Drees

L'Api et le RMI, de par leur niveau garanti et leur mécanisme différentiel, ne contribuent quasiment pas à la réduction des taux de pauvreté. En revanche ils contribuent à la réduction de l'intensité de la pauvreté, c'est à dire à la diminution de l'écart entre le revenu moyen des pauvres et le seuil de pauvreté.

Les prestations familiales à l'exclusion de l'impôt sur le revenu et des minima sociaux autres que l'Api - exercent une redistribution importante, à la fois horizontale, des ménages sans enfant vers les familles, et verticale, vers les familles modestes. C'est le cas en particulier pour les familles monoparentales et les couples avec trois enfants et plus.

compensation par les prestations familiales de l'impact de la présence d'enfants sur le niveau de vie en fonction de la configuration familiale

En euros

		D1	Médiane	D9
Couples sans enfants	Niveau de vie après impôts	9 242	18 436	33 460
Couples 1 enfant	Niveau de vie après impôts*	8 279	16 509	29 102
Couples 1 enfant	Niveau de vie après prestations familiales**	8 851	16 817	29 102
	Niveau de vie après impôts*	6 772	8 264	14 577
Couples 2 enfants	Niveau de vie après prestations familiales**	15 505	26 443	27 142
	Niveau de vie après impôts*	3 668	6 566	9 565
Couples 3 enfants ou plus	Niveau de vie après prestations familiales**	12 184	21 746	23 562
Isolés sans enfant	Niveau de vie après impôts	4 741	14 885	27 447
	Niveau de vie après impôts*	904	3 505	10 622
Isolés 1 enfant	Niveau de vie après prestations familiales**	11 064	20 636	21 010
	Niveau de vie après impôts*	0	4 034	6 828
Isolés 2 enfants ou plus	Niveau de vie après prestations familiales**	9 130	15 387	16 907

* y compris prime pour l'emploi

** y compris allocation de parent isolé

Champ : ménages dont la personne de référence est âgée de moins de 60 ans et n'est pas étudiante. Sont également exclus les ménages dont le revenu primaire est négatif ou dont le revenu disponible est négatif ou nul et dont le revenu après impôt est dans le dernier centile de leur type de ménage.

Lecture : 10 % des couples avec trois enfants ont un niveau de vie initial (après impôt) inférieur à 3668 € par unité de consommation (u.c.). Ils sont 50 % à avoir un niveau de vie initial inférieur à 9 565 € et 10% un niveau de vie initial supérieur à 2 1746 €. Après prestations familiales ces trois seuils augmentent de près de 3 000 € pour les 10 % les plus modestes, de 2 600 € pour les couples médians et de 1 800 € pour les 10 % les plus aisés.

Source : Insee-DGI, enquête revenus fiscaux 1997 (actualisée 2001), modèle INES, calculs Drees

compensation par les prestations familiales de l'impact de la présence d'enfants sur le niveau de vie en fonction de la configuration familiale

En %

		D1	Médiane	D9
Couples sans enfants	Niveau de vie après impôts	3,6	1,8	2,0
Couples 1 enfant	Niveau de vie après impôts*	3,5	1,8	2,0
	Niveau de vie après prestations familiales**	3,3	1,7	1,9
Couples 2 enfants	Niveau de vie après impôts*	3,9	1,8	2,2
	Niveau de vie après prestations familiales**	3,3	1,8	1,9
Couples 3 enfants ou plus	Niveau de vie après impôts*	5,9	2,3	2,6
	Niveau de vie après prestations familiales**	3,6	1,9	1,9
Isolés sans enfant	Niveau de vie après impôts	5,8	1,8	3,1
Isolés 1 enfant	Niveau de vie après impôts*	22,8	1,9	11,7
	Niveau de vie après prestations familiales**	6,0	1,9	3,2
Isolés 2 enfants ou plus	Niveau de vie après impôts*		2,3	
	Niveau de vie après prestations familiales**	4,2	1,9	2,3

* y compris prime pour l'emploi

** y compris allocation de parent isolé

Champ : ménages dont la personne de référence est âgée de moins de 60 ans et n'est pas étudiante. Sont également exclus les ménages dont le revenu primaire est négatif ou dont le revenu disponible est négatif ou nul et dont le revenu après impôt est dans le dernier centile de leur type de ménage.

Lecture : le rapport D9/D1 indique que le niveau de vie des 10 % les plus aisés des couples avec au moins trois enfants est 5,9 fois plus grand que celui des plus modestes avant prestations familiales mais seulement 3,6 fois après.

Source : Insee-DGI, enquête revenus fiscaux 1997 (actualisée 2001), modèle Ines, calculs Drees

Indicateur général de résultat : impact des transferts intra-familiaux (aides familiales) vers les jeunes

La prise en compte des aides des familles permet d'accroître sensiblement le niveau de vie moyen des ménages dont la personne de référence a entre 19 et 24 ans, notamment des étudiants. D'après l'enquête « jeunes et carrières » menée en 1997 par l'Insee, les aides régulières et occasionnelles de la famille, hors logement et alimentation représentent ainsi 65 % des ressources des ménages étudiants dont la personne de référence a entre 19 et 24 ans et 10 à 15 % des ressources des autres catégories de jeunes ménages.

Le montant des aides relatives au logement, qu'elles prennent la forme d'une participation des parents au financement du loyer ou d'aides en nature (mise à disposition d'un logement gratuit) n'est pas connu dans l'enquête « jeunes et carrières ». Une valorisation de ces aides ainsi que des aides à l'alimentation (repas gratuit, provisions...) ne peut donc se faire que par imputation à partir d'autres sources telles que l'enquête budget des familles de 1995 ou l'enquête logement de 1996.

décomposition du revenu par unité de consommation des ménages dont la personne de référence a entre 19 et 24 ans

En %

Statut d'occupation du membre ou des membres du ménage	En emploi	En emploi / sans emploi	Etudiant	Chômeurs ou inactif	Ensemble
Part dans le revenu (hors aides au logement et alimentation) des...					
...revenus salariaux	83	69	18	49	46
...revenus sociaux	7	16	17	38	15
...aides privées hors logement et alimentation	10	15	65	13	39
Part dans le revenu (y compris aides au logement et alimentation) des...					
...revenus salariaux	79	66	14	46	39
...revenus sociaux	7	14	13	35	13
...aides privées y compris logement et alimentation	14	20	73	19	48

Sont considérés comme étudiants les jeunes se déclarant étudiants ou actifs en cours d'études.

* ménages composés d'un jeune avec un emploi et d'un jeune sans emploi (étudiant, inactif, chômeurs).

Champ : ménages dont la personne de référence a entre 19 et 24 ans, hors ménages formés d'un chômeur ou inactif et d'un étudiant (1 % des ménages seulement)

Source : Insee, Enquête jeunes et carrières 1997

3 AGIR POUR LES PLUS VULNÉRABLES

Les catégories de population pour lesquelles des indicateurs sont proposés ici sont celles qui font l'objet d'un suivi statistique régulier. A l'inverse, l'appréhension de certains groupes et situations particuliers et que l'on considère habituellement comme susceptibles d'engendrer des exclusions, est limitée par les données statistiques disponibles. Pour connaître ces populations et suivre et évaluer les actions en leur direction, il est considéré comme préférable de s'appuyer sur des enquêtes et des travaux qualitatifs légers, à dimension sociologique plus que statistique. Par exemple, dans le cas des gens du voyage, on ne dispose que d'un indicateur administratif très général de mise en œuvre (nombre d'aires de stationnement disponibles dans les communes), insuffisant pour rendre compte de la diversité des situations (sédentarisation, semi-sédentarisation, nomadisme) et des mesures spécifiques qu'elles appellent. De même, pour certains problèmes particuliers comme les maladies mentales ou la toxicomanie, les données disponibles sont globales et insuffisantes pour appréhender spécifiquement l'ampleur de ces phénomènes parmi les populations les plus démunies. A titre d'illustration, en matière de toxicomanie, la statistique annuelle sur les toxicomanes pris en charge par les structures de soins ne prend par exemple pas en compte ceux qui n'y ont pas accès.

a

Favoriser l'intégration sociale des femmes et des hommes risquant, notamment en raison de leur handicap ou de leur appartenance à un groupe social éprouvant des difficultés particulières d'insertion, de se trouver confrontés à des situations de pauvreté persistante

■ CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE (DEPUIS PLUS D'UN AN)

Alors que le chômage est reparti à la hausse depuis la mi-2001, les indicateurs de chômage de longue durée et très longue durée restent orientés à la baisse au début de 2002. Cette évolution traduit les effets retardés des moindres inscriptions au chômage des années précédentes ainsi que l'impact du recentrage des politiques d'emploi vers les publics les plus en difficulté.

Indicateur retenu au niveau européen : taux de chômage de longue durée

Indicateur général de résultat : part des chômeurs (au sens du BIT) de longue durée (depuis plus d'un an) au sein de la population active

Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Part en %	4,6	4,9	5,0	4,6	4,1	3,2	2,9

Lecture : En 2002, 2,9 % de la population active est au chômage depuis plus d'un an.
Source : Enquête emploi de l'Insee

Indicateur retenu au niveau européen : part du chômage de longue durée

Indicateur général de résultat : part des chômeurs de longue durée (depuis plus d'un an) au sein du chômage au sens du BIT

Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Part en %	37,0	39,0	41,2	38,2	40,1	35,3	31,7

Lecture : En 2002, parmi les chômeurs au sens du BIT, 31,7 % sont au chômage depuis plus d'un an.
Source : Enquête emploi de l'Insee

Indicateur mixte : proportion de sortants du chômage de longue durée au sein de cohortes successives d'entrants

pourcentage de jeunes sortis du chômage (DEFM1) avant la fin du 6^e mois (moyenne annuelle) En %

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Hommes	80,0	81,3	83,2	83,9	87,2	87,0
Femmes	73,8	75,1	77,2	79,4	83,2	84,8
Ensemble	77,1	78,3	80,3	81,7	85,2	85,9

Source : ANPE, Dares

Pourcentage d'adultes sortis du chômage (DEFM1) avant la fin du 12^e mois (moyenne annuelle) En %

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Hommes	83,3	82,4	83,6	85,5	87,9	88,4
Femmes	80,0	79,0	80,2	82,5	85,4	87,0
Ensemble	81,8	80,8	82,0	84,1	86,7	87,7

Source : ANPE, Dares

■ **CHÔMAGE DE TRÈS LONGUE DURÉE (DEPUIS PLUS DE DEUX ANS)**

Indicateur retenu au niveau européen : taux de chômage de très longue durée

Le taux de chômage de très longue durée se mesure par la part des chômeurs de plus de deux ans au sens du BIT au sein de la population active.

Indicateur général de résultat : part du chômage (au sens du BIT) de très longue durée au sein de la population active

Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Part en %	2,5	2,5	2,7	2,6	2,3	1,8	1,6

Lecture : En 2002, 1,6 % de la population active est au chômage depuis plus de deux ans
Source : Enquête emploi de l'Insee

Indicateur général de résultat : part du chômage de très longue durée au sein du chômage au sens du BIT

Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Part en %	11,5	11,3	12,4	12,2	13,2	11,9	9,5

Lecture : En 2002, parmi les chômeurs au sens du BIT, 9,5 % sont au chômage depuis plus de deux ans
Source : Enquête emploi de l'Insee

■ **HANDICAPÉS**

L'enquête HID, réalisée par l'Insee en deux vagues et à l'aide de deux questionnements (structures d'accueil d'une part et personnes à domicile d'autre part), fournit pour la première fois une information exhaustive sur la situation des personnes et la prise en charge de la dépendance, qu'elle soit liée au handicap ou au vieillissement. Elle devra être renouvelée d'ici cinq à dix ans pour apprécier les effets des politiques en la matière.

L'exploitation de l'enquête met en évidence l'impact des inégalités sociales aux trois stades que sont l'apparition des déficiences (d'origine médicale), leur conversion en incapacités et leur transformation - en relation avec l'environnement social - en désavantages sociaux. Le processus du handicap se caractérise à chaque étape par une aggravation des inégalités entre les personnes issues de ménages de cadres et professions libérales d'une part et de milieu ouvrier d'autre part. À âge et sexe équivalents, le rapport passe de 1 à 2 pour le nombre de déficiences, de 1 à 5 pour le nombre d'incapacités et de 1 à 6 pour le non-emploi, désavantage social majeur.

• Accès à l'emploi des handicapés

Indicateur de résultat : taux d'emploi direct de personnes reconnues handicapées par les établissements assujettis à l'obligation

La loi du 10 juillet 1987 fixe à tout établissement employant 20 salariés ou plus l'obligation d'un taux d'emploi de personnes handicapées de 6 % de l'effectif salarié assujetti ou bien l'obligation de concourir indirectement à l'emploi de travailleurs handicapés par le recours à des alternatives limitativement énumérées: sous-traitance avec les ateliers protégés et les centres d'aide par le travail, versement d'une contribution à l'association pour la gestion des fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph), accords de branches, ces possibilités pouvant être combinées.

Au 31 décembre 2000, 92 000 établissements sont assujettis à l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés. L'assiette d'assujettissement s'élève à 7,38 millions de salariés. Les établissements assujettis emploient 219 000 travailleurs handicapés comptabilisés comme 302 000 unités bénéficiaires, en intégrant des éléments de « faible employabilité » que sont la lourdeur du handicap et l'âge, en plus du parcours professionnel.

	En %				
	1996	1998	2000	2001	2002
Taux d'emploi légal (en « unités bénéficiaires »)	4,00	3,97	4,10	4,13	4,20

Source : Dares, DOETH

Indicateur de mise en œuvre (activité) : nombre de bénéficiaires de la garantie de ressources des travailleurs handicapés (GRTH)

La loi de 1975 prévoit que toute personne handicapée exerçant une activité professionnelle est éligible à la GRTH. Toutefois le décret n° 77-1465 du 28 décembre 1977 qui en fixe les modalités d'application ne concerne que les personnes handicapées exerçant une activité salariée reconnue par la Cotorep.

Indexée sur le Smic, la GRTH se compose de deux éléments :

- un salaire à charge de l'employeur ou de l'établissement d'accueil dont les minima sont fixés par la loi ;
- un complément de rémunération servi par l'État aux travailleurs en milieu protégé, et par l'Agefiph à ceux qui travaillent en milieu ordinaire.

Nombre de bénéficiaires	1997	1998	1999	2000	2001
Milieu ordinaire	9 860	9 817	10 215	10 500	10 500

Source : Dares, DOETH

Indicateur de mise en œuvre (moyens) : nombre d'établissements et nombre de places en centres d'aide par le travail (France métropolitaine)

	1997	1998	1999	2000	2001
Nombre d'établissements	1 141	87 495	1 319	87 965	1 350
Nombre de places	89 538	1 362	91 282	1 500	n.d.

Source : Drees

• Aides aux handicapés

Indicateur mixte : nombre de bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés 31 décembre de l'année

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Métropole	628 000	646 000	671 000	689 000	711 000	692 037
DOM	21 505	21 748	22 851	23 530	23 944	24 480
France entière (Métropole + dom)	649 505	667 748	693851	715 530	734 944	716 517

Source : Cnaf, MSA

Indicateur de mise en œuvre (moyens) : dépenses nettes d'aide sociale aux personnes handicapées

	1997	1998	1999	2000	2001
Métropole	3 095	2 843	2 728	2 699	2 703
DOM	86	69	65	56	52
France entière (Métropole + dom)	3 181	2 912	2 793	2 755	2 755

Source : Drees, Enquête sur l'aide sociale des départements

■ JEUNES

Indicateurs de résultat : taux de pauvreté, avant et après transferts sociaux (impôts et prestations sociales), pour les personnes de moins de 30 ans (hors étudiants), dont personnes seules

proportion d'individus âgés de 18 à 29 ans vivant dans des ménages dont le revenu par unité de consommation se situe en dessous du seuil de pauvreté (50 ou 60 % du niveau de vie médian)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Au seuil de 50 % et avant transferts	18,8	18,3	17,8	16,5	16,4	15,8
Au seuil à 50 % et après transferts	10,4	9,9	9,0	8,3	8,3	7,4
Au seuil à 60 % et avant transferts	24,4	24,2	24,1	22,7	22,2	21,9
Au seuil à 60 % et après transferts	17,2	17,1	16,2	14,9	14,9	14,0

Champ : ménages ordinaires, non compris les ménages dont la personne de référence est étudiante, dont le revenu déclaré est positif ou nul

Source : Insee - DGI, Enquête revenus fiscaux

proportion de personnes seules âgées de moins de 30 ans vivant dans des ménages dont le revenu par unité de consommation se situe en dessous du seuil de pauvreté (50 ou 60 % du niveau de vie médian)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Au seuil de 50 % et avant transferts	20,7	18,4	19,1	19,3	17,2	15,9
Au seuil à 50 % et après transferts	14,2	12,4	12,1	11,6	10,3	9,3
Au seuil à 60 % et avant transferts	26,2	23,8	24,9	25,3	22,2	21,3
Au seuil à 60 % et après transferts	20,7	18,8	19,8	19,8	16,9	15,1

Champ : ménages ordinaires, non compris les ménages dont la personne de référence est étudiante, dont le revenu déclaré est positif ou nul

Source : Insee - DGI, Enquête revenus fiscaux

• Aides à l'emploi et à l'insertion des jeunes

Indicateurs de mise en œuvre (activité) : flux et stocks des jeunes bénéficiaires des dispositifs d'aide à l'emploi et à l'insertion

Pour s'insérer sur le marché du travail ou reprendre une activité professionnelle après une période de chômage, les jeunes peuvent bénéficier de mesures d'aide à l'embauche (Programme « Nouveaux services - emplois jeunes », Contrat initiative emploi, Contrat emploi solidarité) ou de dispositifs qui allient formation et emploi (Contrats d'apprentissage, de qualification, d'adaptation et d'orientation).

Sur la période 1996-2001, ces dispositifs d'aide à l'emploi et à l'insertion ont enregistré une croissance globale de leurs « stocks » de bénéficiaires de 36 %. Cette hausse, significative dans le cas des contrats de qualification et d'adaptation, moins marquée pour l'apprentissage, est largement liée au programme « Nouveaux services - emplois jeunes » mis en place par la loi du 16 octobre 1997. Sur le moyen terme, la hausse des emplois en contrat

de formation en alternance a toutefois compensé la décreue des emplois offerts aux jeunes dans le cadre des contrats aidés ouverts à un public plus large (Contrat initiative emploi, Contrat emploi solidarité).

En 2001, l'accès des jeunes aux emplois aidés, qu'ils soient ciblés ou non sur eux, s'est nettement ralenti. Moins de 580 000 nouveaux contrats ont été enregistrés, soit une baisse de 7 % par rapport à 2000, ce qui a entraîné une diminution du nombre des jeunes en emploi aidé : 873 000 à la fin 2001 contre 880 000 un an auparavant¹².

	Entrées (en milliers)						Évolution annuelle des entrées (en %)					Évol. 01/96 (en %)	Stock (2) (en milliers)				Évolution stock 31/12/01 par rapport au 31/12/96 (en %)
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1997	1998	1999	2000	2001		Au 31/12 1996	Au 31/12 1998	Au 31/12 2000	Au 31/12 2001	
Secteur marchand																	
Contrat d'apprentissage	198,2	211,5	218,8	228,4	237,9	239,8	6,7	3,5	4,4	4,1	0,8	21,0	314,8	355,8	383,0	386,1	22,6
Contrat de qualification	96,6	101,4	116,8	118,5	134,3	132,3	4,9	15,2	1,5	13,3	-1,5	36,9	124,5	145,2	166,8	174,0	39,7
Contrat d'adaptation	44,9	56,3	61,0	56,3	65,0	61,7	25,4	8,3	-7,8	15,5	-5,0	37,5	33,5	45,6	51,1	48,0	43,2
Contrat d'orientation	2,1	3,1	5,6	6,6	7,9	7,7	44,6	83,1	17,6	20,0	-1,9	266,1	0,6	2,2	2,4	2,4	284,6
Sous-total insertion en alternance	341,8	372,2	402,1	409,8	445,0	441,5	8,9	8,0	1,9	8,6	-0,8	29,2	473,5	548,8	603,3	610,4	28,9
Contrat initiative emploi	62,2	52,2	39,3	27,1	20,5	11,1	-16,0	-24,6	-31,2	-24,2	-45,8	-82,1	74,1	66,3	36,9	25,4	-65,7
Secteur non marchand																	
Nouveaux services- emplois jeunes (3)	-	-	118,3	98,3	77,1	64,7	-	-	-16,9	-21,5	-16,1	-	-	105,1	200,3	208,0	-
Contrat emploi solidarité	169,8	147,4	105,7	98,3	82,8	61,6	-13,2	-28,3	-7,0	-15,8	-25,6	-63,7	95,8	60,7	39,1	28,6	-70,2
Sous-total hors emplois jeune	573,7	571,8	547,2	535,2	548,4	514,3	-0,3	-4,3	-2,2	2,5	-6,2	-10,4	643,4	675,8	679,2	664,4	3,3
Total général	573,7	571,8	665,5	633,5	625,5	579,0	-0,3	16,4	-4,8	-1,3	-7,4	0,9	643,4	780,9	879,5	872,5	35,6

(1) Jeunes de moins de 30 ans (contrat emploi-jeune) et de moins de 26 ans (contrats de formation en alternance).
 (2) Estimations France métropolitaine.
 (3) Les données 1998 regroupent l'ensemble des entrées depuis le début du programme (octobre 1997) jusqu'au 31 décembre 1998.
 Source : Dares, France entière

• Jeunes en situation d'illettrisme

Indicateur général de résultat : pourcentage des jeunes éprouvant des difficultés de lecture (mesurées à l'occasion des tests de lecture lors des « Journées d'appel de préparation à la défense »)

Depuis le début de sa mise en œuvre, le 3 octobre 1998, la journée d'appel de préparation à la défense a concerné près de deux millions de jeunes, dont environ 400 000 filles. En 2000-2001, les résultats des tests de lecture organisés lors des JAPD indiquent que 11,6 % des jeunes de 17-18 ans éprouvent à un titre ou à un autre des difficultés de lecture et d'écriture, 6,4 % d'entre eux étant repérés comme étant en situation d'illettrisme¹³.

Source : Ministère de l'éducation nationale

12 - Pour une appréciation plus large de l'insertion des jeunes voir « Coup de frein à l'insertion professionnelle des jeunes en 2002 », Dares, Premières Synthèses.

13 - D'après Marie-Thérèse Geoffroy – directrice de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme – in « Lutter contre l'illettrisme », 1999 : les chercheurs définissent l'illettrisme comme la situation de « personnes qui ne peuvent comprendre seules une information disponible sous une forme écrite, après avoir été scolarisées au moins cinq années ».

• Aides aux jeunes en difficulté

Indicateur de mise en œuvre (activité): nombre de bénéficiaires des Fonds d'aide aux jeunes (Faj)

La loi du 29 juillet 1992 réformant le RMI a généralisé à l'ensemble du territoire les Fonds d'aide aux jeunes (Faj) créés par la loi du 19 décembre 1989. Ce dispositif prévoit la possibilité de verser aux jeunes en difficulté d'insertion sociale et professionnelle, âgés de 18 à 25 ans, des secours temporaires d'urgence ou des aides financières destinées à soutenir un projet d'insertion. Le financement de ces fonds est paritaire entre l'État et les conseils généraux. Une convention permet à d'autres acteurs (communes et caisses d'allocations familiales notamment) de participer volontairement aux Faj. Depuis la loi du 29 juillet 1998, les Faj interviennent également dans le cadre du programme Trace.

Le dispositif de suivi statistique des demandes adressées aux fonds d'aide aux jeunes mis en place à la fin de 1999 permet de mieux connaître la situation des bénéficiaires, qui sont des jeunes adultes en difficulté d'insertion sociale et professionnelle et se tournent vers le Faj faute d'éligibilité au RMI. L'accroissement de la part des bénéficiaires de Trace et des bénéficiaires de la CMU traduit la montée en charge de ces deux dispositifs.

Fonds aide aux jeunes	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre de demandes d'aide	170 000	163 000	170 000	163 000	166 000
Nombre de jeunes aidés	100 000	104 000	107 000	103 000	106 000
Dont bénéficiaires de Trace (en %)	n.d.	21,1	22,9	26,5	26,0

Les données proviennent d'une estimation statistique du nombre des bénéficiaires et non d'un comptage précis.
Source : Drees

Indicateur de mise en œuvre (activité): nombre de jeunes bénéficiant de Coupons sport

Source : ministère de la Jeunesse et des sports

Le Coupon sport a pour objectif de faciliter l'accès des jeunes de milieu modeste à la pratique de sport de leur choix. Il s'agit d'une aide individuelle pour les jeunes de 10 à 18 ans dont la famille est éligible à l'allocation de rentrée scolaire. Le Coupon sport permet une réduction d'adhésion dans les associations sportives agréées par le ministère de la Jeunesse et des sports. Une dotation de 45 millions de francs a été distribuée à 230 000 jeunes en 2000. Le montant a été porté à 50 millions de francs en 2001, ce qui a permis de répondre aux besoins exprimés par les services déconcentrés et de satisfaire les demandes de près de 260 000 jeunes. Le dispositif a été davantage ouvert aux jeunes handicapés.

Indicateur de mise en œuvre (activité): nombre de jeunes bénéficiant de la Bourse solidarité vacances

Source : ministère du Tourisme

La Bourse solidarité vacances (BSV) est un groupement d'intérêt public créé sur l'initiative du secrétariat d'Etat au tourisme en 1999. Elle réunit deux grandes catégories de partenaires : des professionnels du tourisme et des transports, d'une part, (hôtellerie, campings, résidences de tourisme, associations de tourisme social, comités d'entreprise, SNCF, RATP, Air France), et des organismes ayant une action en faveur des personnes défavorisées, d'autre part (collectivités locales, associations humanitaires, centres sociaux...). Le ministère de la jeunesse et des sports, le ministère de l'emploi et de la solidarité, et l'Agence nationale pour les chèques-vacances se sont également associés à cette démarche. La Bourse solidarité vacances a pour mission de favoriser le départ en vacances d'un maximum de familles et de jeunes défavorisés, et plus généralement de toute personne en situation d'exclusion du droit aux vacances. Cette mission s'exerce dans le cadre de la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre l'exclusion

et notamment son article 140 qui prévoit « l'égal accès de tous aux vacances ». Ce dispositif s'adresse aux familles à revenus modestes, aux chômeurs, aux allocataires du RMI, aux jeunes adultes en situation de précarité, aux personnes handicapées à faibles ressources et aux personnes âgées percevant des minima sociaux. 40 % des personnes inscrites partent pour la première fois en vacances. Pour de nombreux foyers, les dernières vacances remontent à plus de 10 ans. 44 % sont des familles monoparentales.

	2000	2001	2002
Bourse solidarité vacances	10 000	24 000	30 000

Source : Ministère de la jeunesse et des sports

■ FAMILLES MONOPARENTALES

Les familles monoparentales sont des familles où le père ou la mère, sans conjoint, vivent avec des enfants célibataires, ces enfants étant eux-mêmes sans conjoint et sans enfants.

Indicateur général de résultat : proportion d'individus vivant dans des familles monoparentales dont le revenu se situe en dessous du seuil de pauvreté

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Au seuil de 50 % et avant transferts	36,0	37,8	35,4	36,5	38,5	37,2
Au seuil à 50 % et après transferts	14,0	13,6	12,6	13,1	13,5	12,3
Au seuil à 60 % et avant transferts	42,6	44,6	41,9	43,0	45,5	44,6
Au seuil à 60 % et après transferts	24,4	24,8	23,8	24,5	26,4	24,4

Champ : ménages ordinaires non compris les ménages dont la personne de référence est étudiante, dont le revenu déclaré est positif ou nul.
Source : Insee - DGI, Enquête revenus fiscaux

Indicateur mixte : nombre de bénéficiaires de l'Api, dont nombre d'allocataires cumulant temporairement l'Api avec un revenu d'activité après une reprise d'emploi

	31 décembre 1999	31 décembre 2000	31 décembre 2001	31 décembre 2002
Bénéficiaires				
métropole	154 054	155 614	159 660	16 900
dom	13 020	13 454	15 949	18 100
France entière	167 074	169 068	175 609	181 000
<i>dont en intéressement</i>				
métropole	10 306	7 869	8 213	9 159
dom	343	186	297	364
France entière	10 649	8 055	8 510	9 523
Taux d'intéressement (métropole)	6,7 %	5,1 %	5,1 %	5,6 %

Source : Cnaf et MSA

L'Api est attribuée sous condition de ressources aux parents qui élèvent seuls leur enfant de moins de 3 ans (Api longue) ou qui sont séparés de leur conjoint depuis moins d'un an et qui ont des enfants à charge (Api courte). L'Api est attribuée en quasi totalité à des femmes (98 % des allocataires). Plus du tiers des allocataires en France métropolitaine a moins de 25 ans et l'attribution de l'Api est liée à la présence d'un enfant de moins de 3 ans dans 80 % des cas.

Depuis 1998, le nombre d'allocataires augmente régulièrement en raison surtout de l'augmentation du nombre de naissances au cours des dernières années. Le nombre de bénéficiaires célibataires qui perçoivent l'Api longue, dont l'évolution est surtout liée à la situation démographique a en effet beaucoup augmenté. Les bénéficiaires non célibataires dont le nombre dépend davantage de la situation de l'emploi ont connu quant à eux une forte diminution.

Par ailleurs l'introduction de l'intéressement (possibilité de cumuler l'allocation avec un revenu d'activité) en 1999 a contribué à maintenir temporairement dans le dispositif les allocataires ayant retrouvé un emploi.

■ GENS DU VOYAGE

L'appréhension de certains groupes et situations particuliers et que l'on considère habituellement comme susceptibles d'engendrer des exclusions, est limitée par les données statistiques disponibles.

En ce qui concerne les gens du voyage, les seuls indicateurs dont on dispose portent sur le nombre d'aires d'accueil existantes et le nombre de places disponibles. En mars 2003, il existait 189 aires d'accueil ne nécessitant pas de réhabilitation regroupant 3 984 places, et 264 aires à réhabiliter comprenant 5 343 places.

Ces indicateurs ne permettent cependant pas de rendre compte de la diversité des situations des gens du voyage (sédentarisation, semi-sédentarisation, nomadisme), ni de la diversité de leur habitat, ni de la mise en œuvre des dispositifs destinés à aider ceux qui le souhaitent à se sédentariser.

■ DEMANDEURS D'ASILE

Indicateur de mise en œuvre (activité): nombre de demandes d'asile déposées en métropole

En trois ans, le nombre de dossiers de demandes d'asile déposés a été multiplié par 2,1. Mais ces données ne comprennent pas les enfants mineurs, rattachés au dossier de leurs parents, évalués entre 12 et 15 % du nombre de majeurs, ni les demandeurs d'asile

évolution des demandes d'asile et des certificats de réfugiés accordés

Origine	1998		1999		2000		2001	
	Demandes	Certificats	Demandes	Certificats	Demandes	Certificats	Demandes	Certificats
Europe	7 997	1 056	8 450	1 469	13 224	2 107	14 378	2 041
Amérique/Afrique	6 753	1 076	11 192	1 338	15 776	1 494	24 185	2 789
Asie	7 501	2 185	11 158	1 817	9 658	1 516	8 622	2 431
Apatrides	126	25	107	35	89	68	106	62
Total	22 377	4 342	30 907	4 659	38 747	5 185	47 291	7 323

Source : Ofpra

territorial, dont le nombre s'élève à 31 206 en 2001 (contre 11,8 % seulement en 2000). Les données ci-dessous ne concernent ainsi que l'asile conventionnel.

En ce qui concerne l'asile territorial, le nombre de demandes s'élevait à 11800 en 2000.

Indicateur de mise en œuvre (activité) : nombre de demandeurs d'asile pris en charge (ouverture de droit) en allocation d'insertion en 2000 et 2001

L'augmentation du nombre de demandeurs d'asile bénéficiaires de l'allocation d'insertion est à l'origine de la croissance rapide de cette prestation en 2001 et 2001.

	2000	2001
Demandeurs d'asile, rapatriés, travailleurs salariés expatriés	33 574	38 252
Nombre total d'allocataires de l'Allocation d'insertion	41 874	46 061
Part en des demandeurs d'asile par rapport à l'ensemble des allocataires de l'AI	80,2 %	83,0 %

Source : Unédic

■ POPULATION CARCÉRALE ET SORTANTS DE PRISONS

Indicateur de mise en œuvre (activité) : nombre de détenus participant à une action d'insertion ou exerçant une activité rémunérée

activité relative à la vie en milieu carcéral

Nombre de détenus	1996	1997	1998	1999	2000
Régie industrielle des établissements pénitentiaires	1 337	1 275	1 290	1 274	1 275
Service général	6 941	6 616	6 767	7 259	7 274
Concessions, associations	9 504	9 779	10 344	10 404	10 240
Semi-liberté	1 410	1 288	1 274	1 267	1 219
Formation professionnelle	2 749	2 952	2 860	2 944	2 784
Nombre total de détenus exerçant une activité rémunérée (a)	21 941	21 910	22 535	23 148	22 792
Population incarcérée au 31 décembre (b)	54 269	53 845	52 961	51 441	47 837
Part des détenus exerçant une activité rémunérée (a/b)	40,4 %	40,7 %	42,5 %	45,0 %	47,6 %

Champ : Population carcérale, France métropolitaine.

Source : Division de l'administration pénitentiaire, *Annuaire Statistique de la Justice 1996 - 2000*

Indicateur de mise en œuvre (activité) : nombre d'anciens détenus pris en charge (ouverture de droit) en allocation d'insertion en 2000 et 2001

Le nombre d'anciens détenus pris en charge en allocation d'insertion a diminué de près de 1000 en 2001 par rapport à 2000.

	2000	2001
Anciens détenus	8 300	7 417
Nombre total d'allocataires de l'Allocation d'insertion	41 874	46 061
Part des anciens détenus par rapport à l'ensemble des allocataires de l'AI	19,8 %	16,1 %

Source : Unédic

b

Aller vers l'élimination des situations d'exclusion sociale frappant les enfants et leur donner toutes les chances d'une bonne insertion sociale

■ PAUVRETÉ DES ENFANTS

Indicateurs de résultat : proportion d'enfants vivant dans des ménages pauvres avant et après impôts et prestations sociales

Environ un million d'enfants vivent dans des ménages pauvres au seuil de 50 % du niveau de vie médian. La proportion d'enfants vivant sous le seuil de pauvreté monétaire, avant ou après transferts et quel que soit le seuil retenu est toujours supérieure à celle de l'ensemble de la population. Parmi les transferts¹⁴, les prestations familiales et les allocations logements contribuent surtout à réduire le taux de pauvreté des enfants les plus jeunes, de même que l'Api. Les autres minima sociaux, RMI et AAH ne modifient pas les taux de pauvreté mais l'intensité de la pauvreté en contribuant à augmenter le revenu moyen des personnes vivant sous le seuil de pauvreté et en réduisant ainsi l'écart par rapport au seuil de pauvreté. La prise en compte des impôts fait légèrement remonter le taux de pauvreté, mais uniformément selon l'âge.

proportion d'enfants de moins de 18 ans vivant dans des ménages dont le revenu par unité de consommation se situe en dessous du seuil de pauvreté

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Au seuil de 50 % et avant transferts	25,6	25,5	25,2	25,1	24,9	24,7
Au seuil à 50 % et après transferts	8,8	8,4	8,0	7,7	8,1	7,8
Au seuil à 60 % et avant transferts	32,9	33,0	32,7	32,6	32,2	32,4
Au seuil à 60 % et après transferts	16,5	16,6	15,7	15,4	16,3	16,2

Champ : ménages ordinaires non compris les ménages dont la personne de référence est étudiante
Dont le revenu déclaré est positif ou nul.

Source : Insee-DGI, Enquête revenus fiscaux

La présence des deux parents dans le ménage ainsi que leur situation sur le marché du travail sont deux facteurs déterminants de la pauvreté des enfants. Un enfant pauvre sur quatre vit avec un seul parent alors que ce n'est le cas que d'un enfant sur huit pour les autres enfants. La moitié des enfants pauvres vit dans un ménage où aucun des parents n'occupe un emploi alors que c'est le cas d'à peine 10 % des autres enfants. Inversement seulement un peu plus de 10 % des enfants pauvres cohabitent avec deux parents qui travaillent, contre la moitié des autres enfants. Le niveau d'études des parents est aussi un facteur discriminant, la pauvreté étant nettement plus fréquente parmi les enfants dont les parents n'ont pas fait d'études.

répartition des enfants pauvres et des autres enfants selon le type de ménage et l'activité des parents

Type de ménage et activité des parents	Enfants pauvres	Autres enfants
Personne seule sans emploi	17	4
Couple sans emploi	33	3
Personne seule avec emploi	6	8
Couple avec un seul emploi	32	34
Couple avec deux emplois	12	51
Ensemble des ménages	100	100

Source : Insee-DGI, Enquête revenus fiscaux

14 - les transferts considérés dans l'enquête revenus fiscaux ne prennent pas en compte les bourses d'études et certaines prestations aux jeunes enfants (Aged et Afeama) ainsi que les prestations versées au niveau local.

• La pauvreté des enfants peut être aussi approchée par les conditions de vie

La pauvreté est alors mesurée par des scores de privations (ou nombre de manques)¹⁵. Les enfants pauvres « en conditions de vie » sont ceux qui vivent dans des ménages dont le score se trouve dans le dernier décile de la distribution des scores. Ils sont environ 1,4 million soit 10,5 % des enfants. Pauvreté monétaire et pauvreté en conditions de vie ne se recouvrent pas exactement mais sont corrélées : plus de la moitié des enfants pauvres en conditions de vie vivent dans des ménages à bas niveau de vie (dont le revenu par unité de consommation se situe dans le premier décile de la distribution des niveaux de vie) et, parmi les enfants vivant dans des ménages à bas niveau de vie, 36 % sont pauvres au sens des conditions de vie. Au total environ 6 % des enfants sont pauvres selon les deux approches de la pauvreté.

• Pauvreté des enfants et qualité du cadre de vie

Les résultats de l'enquête spécifique « vous et votre quartier » menée en 2001 par l'Insee dans le cadre de l'enquête permanente sur les conditions de vie des ménages apportent des éléments complémentaires sur le cadre de vie des enfants à bas niveau de vie. Les enfants qui vivent sous le seuil de pauvreté ont souvent un environnement moins favorable que les autres enfants même si les deux formes de pauvreté, monétaire et en terme de conditions de vie, ne se recouvrent pas. Ils vivent dans des familles habitant plus souvent que les autres dans des quartiers de type « cité ou grand ensemble » ou situés dans une zone urbaine sensible. De ce fait, leur cadre de vie est plus souvent dégradé : ils vivent dans des logements plus petits et sont plus exposés aux nuisances, bruit, pollution ou actes de vandalismes que les autres enfants.

■ ÉDUCATION : CURSUS SCOLAIRE ET DISPARITÉS SOCIALES

Les disparités sociales se développent progressivement tout au long de la scolarité. Les différences existent dès l'entrée en cours préparatoire, malgré l'effet non négligeable d'une scolarisation précoce à 2 ans sur les résultats des élèves des Zep aux évaluations à l'entrée en CP.

Ils s'accumulent pendant le premier degré. Les différences de cursus scolaire selon les CSP se traduisent notamment dans le redoublement. Le tableau ci-dessous présente le pourcentage d'élèves ayant au moins un an de retard en classe de sixième et en classe de troisième et met en évidence un écart de près de 30 points entre le pourcentage des élèves appartenant au milieu le plus favorisé et ceux appartenant au milieu le plus défavorisé (selon PCS regroupées).

Indicateur général de résultat : évolution du pourcentage d'élèves ayant au moins un an de retard

classe de sixième				classe de troisième générale (non compris 3 ^e insertion et technologique)			
PCS regroupées	Rentrée 1998	Rentrée 2001	Rentrée 2002	PCS regroupées	Rentrée 1998	Rentrée 2001	Rentrée 2002
1-favorisé A	9,61	8,42	8,16	1-favorisé A	19,30	17,80	16,96
2-favorisé B	19,44	17,89	17,10	2-favorisé B	31,57	29,12	28,32
3-moyenne	27,30	25,32	24,68	3-moyenne	38,02	35,68	34,73
4-défavorisé	40,91	38,37	37,48	4-défavorisé	49,50	47,41	46,12
Total	29,41	27,12	26,40	Total	37,96	35,97	34,87

Source : DPD

15 - Dans l'étude de l'Insee à laquelle on se réfère ici, 21 items de conditions de vie ont été retenus. Ces items diffèrent en partie des 27 items habituellement retenus par l'Insee pour mesurer la pauvreté en termes de conditions de vie, 9 items relatifs aux retards de paiements et à certaines difficultés de logement n'ayant pas été retenus et inversement 3 items relatifs à la disposition de certains biens durables (télévision, autre équipement, automobile) ayant été pris en compte.

■ SANTÉ DES ENFANTS

Indicateur général de résultat : état de santé comparé pour l'ensemble des enfants et pour les enfants scolarisés en zone d'éducation prioritaire (Zep)

D'après une étude de la Drees à partir des résultats d'une enquête réalisée en 2000-2001 s'appuyant sur un échantillon de 30 000 élèves examinés à l'occasion d'un bilan de santé réalisé avant leur entrée en primaire, 14 % des enfants de 6ans présentent une surcharge pondérale, dont 4 % une obésité. Les problèmes de surpoids se rencontrent plus fréquemment en Zep¹⁶. Un élève sur cinq présente un trouble de la vision avec un déficit de dépistage qui apparaît plus prononcé en Zep. La santé bucco-dentaire semble également moins bonne pour les élèves de ces zones : le pourcentage d'élèves présentant des caries est près de deux fois plus élevé chez les enfants scolarisés en Zep que chez les enfants scolarisés dans les autres zones. Enfin les troubles et retards du langage sont également plus fréquents chez les enfants scolarisés en Zep.

■ AIDE SOCIALE À L'ENFANCE

Indicateur de mise en œuvre (moyens) : dépenses nettes d'aide sociale à l'enfance

En 2001, les placements en établissements représentent 50,3 % des dépenses d'aide sociale à l'enfance, les placements en famille d'accueil 24,3 %, les actions éducatives (à domicile et en milieu ouvert) 6,6 %, les allocations mensuelles, secours, bourses et autres aides financières 5,7 % et les mesures de prévention spécialisée 4,2 %.

	En millions d'euros					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Métropole	3 784	3 901	4 080	4 198	4 265	4 371
DOM	120	126	132	133	141	133
France entière (Métropole + dom)	3 904	4 027	4 212	4 331	4 406	4 504

Source : Drees - Enquête sur l'aide sociale des départements

c

Développer des actions globales en direction des territoires confrontés à l'exclusion. Ces objectifs pourront être mis en œuvre par leur intégration dans l'ensemble des autres objectifs et/ou par des politiques et actions spécifiques

■ COHÉSION RÉGIONALE

Indicateur de retenu au niveau européen : indicateurs de cohésion régionale

16 - Lancées en 1981, les Zones d'éducation prioritaire, les Zep, ont pour objectif de lutter contre l'échec scolaire dans des quartiers ou des villes où les élèves sont confrontés à des difficultés sociales ou d'intégration. L'appartenance de l'école à une zone d'éducation prioritaire est le seul indicateur socioéconomique dont on dispose dans l'enquête. Cet indicateur recouvre bien sûr des réalités différentes au niveau des populations concernées, et l'absence d'information détaillées sur chacun des élèves enquêtés, notamment la profession des parents, lui donne un caractère inévitablement réducteur. Néanmoins le classement d'établissements en Zep reflète des différenciations sociales marquées dans la composition socio-économique de ces zones. A la rentrée 1999, le Ministère de l'éducation nationale comptait ainsi 14,7 % des élèves des écoles de métropole (CP-CM2) scolarisés en Zep.

Indicateur général de résultat : coefficient de variation du taux d'emploi - France

	1991	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (p)
Emploi	7,2	6,3	6,2	6,3	6,3	6,4	6,4	6,3	6,1

Lecture : La dispersion est mesurée par le coefficient de variation des taux d'emploi régionaux, pondérés par la population active de 15 à 64 ans de la région en 2001. Les taux de chômage sont pris en moyenne annuelle. Les données de l'année 2002 sont provisoires.

Le coefficient de variation est l'écart - type divisé par la moyenne. Ce coefficient diminue lorsque les taux d'emploi se rapprochent de la moyenne, et il augmente lorsque les taux s'écartent (la disparité entre régions s'accroît).

En 2000 et 2002, l'emploi augmente en France dans toutes les régions. Sur une longue période les écarts de taux d'emploi entre les régions ont tendance à se réduire aussi bien en période de ralentissement économique qu'en période de reprise.

Source : Insee, *Estimations annuelles d'emploi et estimations de population, calculs Synthèse et conjoncture de l'emploi*.

Indicateur général de résultat : coefficient de variation du taux de chômage - France

	1991	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (p)
Chômage	21,0	18,3	18,5	18,9	20,0	21,0	23,1	23,6	19,0

La dispersion est mesurée par le coefficient de variation des taux de chômage régionaux, pondérés par la population active de la région en 2001. Les taux de chômage sont pris en moyenne annuelle. Le coefficient de variation est l'écart - type divisé par la moyenne. Ce coefficient diminue lorsque les taux de chômage se rapprochent de la moyenne, et il augmente lorsque les taux s'écartent (la disparité entre régions s'accroît).

La dispersion des taux de chômage s'est fortement réduite en 2001 et 2003. Une observation en longue période montre que cet indicateur évolue en phase avec le cycle économique : il se réduit en période de ralentissement et s'élève en période de reprise.

Source : Insee, *Estimations annuelles d'emploi et estimations de population, calculs Synthèse et conjoncture de l'emploi*.

■ POLITIQUE DE LA VILLE

• Zones urbaines sensibles

Les Zones urbaines sensibles (Zus) sont des quartiers ou territoires prioritaires pour la politique de la ville. L'enquête spécifique « vous et votre quartier » menée en 2001 par l'Insee dans le cadre de l'enquête permanente sur les conditions de vie des ménages permet de caractériser les populations qui y vivent ainsi que leur cadre de vie. Les ménages des Zus représentent seulement 4 % de l'ensemble des ménages vivant dans les unités urbaines de moins de 50 000 habitants mais près de 13% des ménages vivant dans les unités urbaines de taille plus importante. Le taux de pauvreté monétaire des ménages est de 21 % en Zus soit environ le double du taux de pauvreté moyen. Le taux de pauvreté est encore plus élevé dans les Zus des unités urbaines de plus de 200 000 habitants (27 %). Le fait de vivre en zone urbaine sensible expose, toutes choses égales par ailleurs, davantage les habitants aux nuisances, bruit et surtout actes de vandalisme. En revanche le fait d'habiter en Zus joue moins sur le fait d'avoir un logement trop petit ou présentant des défauts que le fait d'être locataire ou d'être pauvre en termes monétaires.

Indicateur de moyen : montant des crédits relatifs à la politique de la ville et au développement social urbain

Il n'existe pas de comptabilisation spécifique des aides publiques versées dans le cadre des zones urbaines sensibles. Les données ci-dessous présentent l'ensemble des crédits

relatifs à la politique de la ville et au développement social urbain inscrits dans l'état récapitulatif de l'effort financier consacré à ces domaines (jaune budgétaire).

	En millions d'euros		
	2001 DO+CP (1)	2002 DO+CP (1)	2003 DO+CP (1)
A1 - crédits spécifiques ville	389,73	383,55	385,90
A2 - Crédits contractualisés relevant de divers ministères	67,39	67,39	67,39
A3 - Crédits relevant de divers ministères contribuant à la politique de la ville	2092,3	2636,05	2556,45
A4 - Solidarité urbaine	472,54	484,98	484,98
Total A	3 021,96	3 571,97	3 494,72
B - Dépenses fiscales et compensation	511,47	589,67	513,16
C - fonds européens	221,6	221,6	221,6
D - Intervention de la CDC	228,9	287,2	224,2
E - Autres financements publics	155,5	160,5	160,5
F - Contribution des collectivités locales	1082,82	1093,48	1093,48
Total général	5 522,25	5 924,42	5 707,66

(1) LFI (2) PLF

Source : PLF 2003, état récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et au développement urbain

Indicateur de résultat : flux annuel d'embauches ouvrant droit à l'exonération spécifique de charges, dans les zones de redynamisation urbaine, les zones de revitalisation rurales et les zones franches urbaines

		Cumul sur l'année	Proportion de femmes
Exonération premier salarié			
Déclarations d'embauches reçues	2001	81 123	3%
Exonération du 1^{er} au 50^e salarié			
Zones de revitalisation urbaine			
Déclarations d'embauches acceptées	2001	4 282	n.d.
	2002	3 580	n.d.
Exonération du 1^{er} au 50^e salarié			
Zones de revitalisation rurale			
Déclarations d'embauches acceptées	2001	10 823	n.d.
	2002	7 671	n.d.
Exonération du 1^{er} au 50^e salarié			
Zones franches			
Déclarations d'embauches reçues	2001	n.d.	n.d.
	2002	5 458	n.d.

Source : Dares, Acoess

4 MOBILISER L'ENSEMBLE DES ACTEURS

a Promouvoir, selon les pratiques nationales, la participation et l'expression des personnes en situation d'exclusion, notamment sur leur situation, sur les politiques et sur les actions développées à leur endroit.

■ ACCÈS À LA CITOYENNETÉ

Indicateur général de résultat : proportion de personnes déclarant être inscrites sur une liste électorale selon le niveau de vie du ménage

	En %						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Au seuil de 50 % et avant transferts	74	71	70	70	70	69	72
Au seuil à 50 % et après transferts	81	82	82	78	80	82	81
Au seuil à 60 % et avant transferts	85	85	86	82	85	84	86
Au seuil à 60 % et après transferts	89	88	89	86	87	87	88

Champ : Personnes de 18 ans et plus

Sources : Insee, enquête permanente sur les conditions de vie des ménages (octobre)

■ PARTICIPATION ET EXPRESSION, NOTAMMENT PAR L'INTERMÉDIAIRE DES ASSOCIATIONS

Indicateur général de résultat : personnes participant à une association selon le niveau de vie du ménage

	En %						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Au seuil de 50 % et avant transferts	31	32	30	31	33	34	31
Au seuil à 50 % et après transferts	37	38	38	40	39	39	40
Au seuil à 60 % et avant transferts	42	43	45	45	46	45	48
Au seuil à 60 % et après transferts	55	56	54	57	60	57	58

Champ : Personnes de 18 ans et plus

Sources : Insee, enquête permanente sur les conditions de vie des ménages (octobre)

■ ACCÈS AUX DROITS

En 2000, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale a procédé à une enquête auprès des personnes en difficulté qui visait à établir un bilan de la situation de ces personnes et à connaître leurs modes d'accèsion aux prestations, les relais utilisés pour s'orienter parmi les nombreux guichets et les difficultés à surmonter pour faire valoir leurs droits. Elle pourra être renouvelée à l'avenir ; toutefois elle ne peut donner que des éléments d'appréciation sur l'accès aux droits puisque l'unité statistique est constituée par le passage au guichet et non par l'individu.

	En nombre de Caf assurant untraitement prioritaire				
	1998	1999	2000	2001	2002
Bénéficiaires de minima sociaux	80	85	93	96	112
Tout public	73	76	80	83	98

Source : bilan d'étape de la COG 2001/2004 entre la Cnaf et l'État

Par ailleurs, la Convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la Cnaf a mis en place plusieurs indicateurs de suivi dont l'un portant sur le nombre de Caf assurant un traitement prioritaire des dossiers pour les allocataires en difficulté, notamment les bénéficiaires de minima sociaux, repris ci-dessous.

Indicateur général de mise en œuvre (activité) : traitement prioritaire des dossiers pour les allocataires en difficulté, notamment les bénéficiaires de minima sociaux (en nombre de Caf)

b

Assurer l'intégration de la lutte contre les exclusions dans l'ensemble des politiques, notamment :

i

en mobilisant conjointement les autorités aux niveaux national, régional et local, dans le respect de leurs compétences respectives ;

Indicateur général de mise en œuvre : pourcentage de départements disposant d'un Plan Départemental d'Insertion (PDI)

Source : DGAS

En 2002 :

- 54 départements ont disposé d'un PDI pluriannuel couvrant notamment cette année ;
- 33 départements ont adopté un PDI annuel ;
- l'obligation légale n'a pas été satisfaite dans 9 départements (05, 06, 27, 31, 48, 66, 72, 90, 94) ;
- les données ne sont pas disponibles pour 4 départements.

Indicateur général de mise en œuvre (moyens) : montants mobilisés dans les fonds partenariaux (Faj, FSL, fonds énergie...)

Source : DGAS

Les crédits relatifs aux Faj, inscrits au chapitre 46-81 (article 20) ne sont pas individualisés en loi de finances. Les crédits délégués à ce titre aux DDASS en 2002 s'élevaient à 44,5 millions d'euros.

Cependant, les masses effectivement consacrées par l'État aux Faj ont été bien inférieures, du fait des redéploiements (au profit notamment de la bourse d'accès à l'emploi) intervenus sur cette ligne budgétaire : 17,9 millions d'euros ont effectivement été consommés sur les crédits budgétaires et 38,3 millions d'euros ont été versés aux jeunes, tous contributeurs confondus. La fin de l'expérimentation de la « bourse d'accès à l'emploi » n'a pas conduit à transférer les crédits correspondants sur les Faj. De fait, compte tenu de la sous-consommation chronique des crédits prévus à ce titre, les crédits disponibles doivent permettre de faire face au retour des bénéficiaires dans le dispositif de droit commun géré par les Faj.

■ PRAPS (PROGRAMMES RÉGIONAUX D'ACCÈS À LA PRÉVENTION ET AUX SOINS)

Indicateur de mise en œuvre (activité): nombre d'institutions mobilisées dans le cadre des Praps (au 31 décembre de chaque année)

le nombre de partenaires institutionnels progresse de 1999 à 2002

Nombre d'institutions	1999	2000	2001	2002
Partenaires institutionnels	244	298	354	406

Sources : DGS, SD6D

Indicateur de mise en œuvre (moyens): montants des co-financements mobilisés (État et collectivités locales) dans le cadre des Praps

Le financement du programme est assuré par l'État et les autres financeurs. Le FNPEIS (Fonds prévention du régime général) intervient depuis 2001 (catégorie autre). Les collectivités locales financent environ 20 % du programme.

En millions d'euros au 31 décembre

Partenaires institutionnels	1999	2000	2001	2002
État	21,04	20,58	22,87	25,61
Collectivités locales	6,1	8,84	9,6	10,67
Autres collectivités	7,62	9,3	11,59	12,2
Total	34,76	38,72	44,06	48,48

Sources : DGS, SD6D

Structure des montants en %

Partenaires institutionnels	1999	2000	2001	2002
État	61	53	52	53
Collectivités locales	18	23	22	22
Autres collectivités	22	24	26	25
Total	100	100	100	100

Sources : DGS, SD6D

■ ACCÈS À L'ÉDUCATION

Indicateur de mise en œuvre (activité): nombre de Contrats éducatifs locaux (CEL)

Les Contrats éducatifs locaux sont nés de la volonté d'appréhender l'éducation des enfants et des jeunes dans sa totalité. Ces contrats ont été mis en place pour mettre en cohérence tous les temps, scolaire, péri et extra scolaires. Il s'agit d'aborder l'éducation dans sa globalité, avec l'ensemble des partenaires concernés par ce qui est désormais défini comme une mission partagée : familles, État, et en particulier enseignants, milieu associatif, collectivités locales, pour parvenir à une réelle continuité éducative.

Globalement, au plan des actions mises en place, les deux tiers des contrats proposent au moins une activité artistique, une activité scientifique et technique et/ou une activité sportive : soit 25,3 % des actions proposées sont des activités sportives ; 68 % des contrats ont présenté au moins une action dans ce domaine. Le CEL concerne avant tout les établissements du premier degré, qui sont présents dans 87 % des contrats.

Les collèges représentent 11,3 % des établissements en CEL, ce qui constitue une sur-représentation par rapport aux chiffres nationaux. A l'inverse, on constat un faible nombre de lycées. La répartition par âge correspond à la répartition des établissements par niveau. Parmi le public des activités, notons qu'il y a 53 % des filles contre 47 % de garçons. Un établissement en CEL sur huit est en zone ou en réseau d'éducation prioritaire.

répartition des communes ayant conclu un CEL à la fin de 2001

Taille de la commune	Nombre de communes	Nombre de contrats conclus
Moins de 2 000 habitants	5 193	815
De 2 000 à moins de 5 000 habitants	630	438
De 5 000 à moins de 10 000 habitants	322	237
De 10 000 à moins de 20 000 habitants	195	144
De 20 000 à 100 000 habitants	196	145
De 100 000 habitants et plus	22	16
Total	6 556	1 668

Lecture : on estime à 5 193 le nombre de communes de moins de 2 000 habitants ayant signé un Cel. On estime que 33,5% de la population vivant dans une commune de 5 000 à moins de 10 000 habitants est concernée par le Cel.

Source : Direction de la jeunesse et de l'éducation populaire et recensement de la population 1999

répartition des bénéficiaires de CEL par tranche d'âge à la fin de 2001

	2 à 5 ans	6 à 11 ans	12 à 16 ans	Plus de 16 ans
Répartition des bénéficiaires	20,7 %	46,1 %	27,1 %	6,1 %

Source : Direction de la jeunesse et de l'éducation populaire et recensement de la population

ii

en développant des procédures et des structures de coordination appropriées ;

Pas d'indicateur

iii

en adaptant les services administratifs et sociaux aux besoins des personnes en situation d'exclusion et en sensibilisant à ces besoins les acteurs de terrain.

Indicateur de mise en œuvre (moyens): nombre de maisons de la solidarité

Source : DGAS

68 projets ont été reçus, 42 ont été sélectionnés et subventionnés. Compte tenu des nouvelles priorités du Plan de renforcement de la lutte contre les exclusions, cet indicateur ne sera pas maintenu.

Indicateur de mise en œuvre (moyens): mise en place des Casu

Source : DGAS

Les Commissions de l'action sociale d'urgence (Casu), instituées par la loi d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion visent à renforcer la coordination des acteurs locaux pour accroître l'efficacité de l'action d'urgence. Début 2002, des Casu avaient été installées dans tous les départements mais leur fonctionnement et les partenaires associés étaient variables suivant les départements. En ce qui concerne le suivi du socle minimal d'outils de coordination à mettre en œuvre par la Casu, le formulaire unique de demande

d'aides a été réalisé dans 85 départements, sans que cela signifie forcément qu'il sera réellement utilisé par tous les partenaires et pour tous les dispositifs d'aide.

Par ailleurs la réalisation d'un guide ou d'un répertoire des aides a été entreprise dans 83 départements (il n'est pas sûr que tous aient abouti). Une fiche navette entre organismes existe dans 25 départements. Ces deux derniers chiffres proviennent des réponses à une enquête réalisée au premier trimestre 2000. Aucune nouvelle enquête n'a été réalisée sur ce point depuis.

c

Promouvoir le dialogue et le partenariat entre tous les acteurs publics et privés concernés, notamment :

i

en impliquant les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales et les organisations de services sociaux, dans le respect de leurs compétences respectives en matière de lutte contre les exclusions ;

Indicateur de mise en œuvre (activité) : nombre de groupes, de réunions, d'avis et de propositions du Conseil national des politiques de lutte contre l'exclusion (CNLE)

Période 2000 à 2002

Nombre de groupes de travail	13
Nombre de réunions plénières	13
Nombre d'avis	4
Nombre de résolutions	2
Nombre de propositions	3

Source : rapport annuel du CNLE

QUELQUES COMMENTAIRES SUR L'ÉVOLUTION DES INDICATEURS ASSOCIÉS AU PLAN NATIONAL D'ACTION POUR L'INCLUSION SOCIALE POUR LA PÉRIODE 2001-2003

Katia JULIENNE et Patrick PÉTOUR

Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale

Ministère de la santé et de la protection sociale

Drees

Cet article se propose de commenter les principales tendances qui ressortent des indicateurs de suivi et d'évaluation du Plan national d'action pour l'inclusion sociale (2001-2003) présentés précédemment. Six axes principaux d'analyse ont été retenus : le contexte lié à la situation de l'économie et de l'emploi ; l'impact des transferts sur la réduction de la pauvreté ; l'évolution des difficultés de logement, l'impact des inégalités sociales sur l'état de santé et l'accès aux soins, la pauvreté des enfants, les inégalités concernant l'accès à l'éducation et l'insertion des jeunes en difficulté et enfin, la situation de certaines populations les plus vulnérables à la pauvreté.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie européenne de cohésion sociale, la France a remis en juillet 2003 à la Commission européenne, son plan national d'action pour l'inclusion sociale (PNAI) pour les années 2003-2005, comprenant notamment une annexe statistique rassemblant plus de 160 indicateurs de suivi et d'évaluation destinés à faire le bilan du précédent PNAI 2001-2003. Conformément à la méthode dite de coordination ouverte, la finalité de ces indicateurs, est de rendre compte, dans chaque État membre de l'Union européenne, des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs communautaires en matière de cohésion sociale.

L'élaboration de ces indicateurs a volontairement privilégié une démarche large et englobante, avec plusieurs niveaux d'indicateurs, et une approche la plus multidimensionnelle et interministérielle possible. En contrepartie, cette démarche a abouti à un nombre très élevé d'indicateurs, dont certains sont déclinés suivant plusieurs axes. Sur ce point, la France a adopté une conception extensive du rôle des indicateurs, l'Union européenne ayant souhaité la présence d'au moins un indicateur par thème mais n'ayant pas déterminé à l'avance l'ampleur du volet statistique.

Cet article se propose de commenter les principales tendances que les indicateurs de suivi et d'évaluation du PNAI 2001-2003 font ressortir. Six axes principaux d'analyse ont été retenus : le contexte de l'économie et de l'emploi ; l'impact des transferts sur la réduction de la pauvreté ; l'évolution des difficultés de logement, l'impact des inégalités sociales sur l'état de santé et les progrès dans l'accès aux soins ; la pauvreté des enfants, les inégalités d'accès à l'éducation et l'insertion des jeunes en difficulté ; les populations les plus vulnérables à la pauvreté.

UN CONTEXTE MARQUÉ PAR LA SITUATION DE L'ÉCONOMIE ET DE L'EMPLOI

Après une croissance soutenue de mi-1997 à 2000, l'économie française connaît depuis mi-2001 un taux de croissance faible (1,2 % en 2002, 0,2 % en 2003), une forte décélération de la création d'emplois (l'emploi salarié dans le secteur concurrentiel a baissé de 50 000 en 2003) et une reprise du chômage (8,8 % en 2002, 9,7 % fin 2003), frappant comme à l'habitude en période de ralentissement plus particulièrement les jeunes non qualifiés. Occultant la baisse continue du chômage de très longue durée (plus de trois ans) depuis 1999, le chômage de longue durée (plus d'un an), repart à la hausse avec quelque 700 000 demandeurs d'emploi concernés, les plus de 50 ans étant particulièrement touchés.

Le taux de chômage des femmes (10 %) reste supérieur à celui des hommes et de fortes inégalités persistent en matière de taux d'emploi entre régions. La dispersion des taux régionaux de chômage évolue quant à elle en phase avec le cycle économique : elle s'élève en période de reprise et se réduit en période de ralentissement. La dispersion des taux de chômage régionaux s'est ainsi fortement réduite entre 2001 et 2002, après avoir sensiblement augmenté de 1997 à 2001. La précarité s'accroît avec l'augmentation des entrées au chômage après celle des contrats d'intérim ou à durée déterminée. La succession de périodes d'emploi temporaire et de chômage caractérise ainsi l'entrée dans la vie active de nombreux jeunes, ce dont témoigne le flux des entrées et sorties à l'ANPE pour la classe d'âge 15/24 ans.

Les évolutions conjoncturelles de la pauvreté

Parmi les prestations sociales, les huit minima sociaux¹ permettent de mesurer la pauvreté dite « administrative », les personnes considérées comme pauvres étant les bénéficiaires des minima sociaux. Leur évolution reflète néanmoins simultanément les efforts de la collectivité pour assurer une protection minimale aux personnes en difficulté et les résultats des autres politiques économiques et sociales qui concourent à la sortie de la pauvreté (politique de l'emploi, prestations familiales etc...) mais aussi l'évolution de la réglementation tant des minima sociaux que d'autres dispositifs comme l'indemnisation du chômage.

Le nombre d'allocataires de minima sociaux n'a pas cessé d'augmenter de 1990 à 1999 passant de 2,862 à

3,188 millions de personnes puis s'est infléchi entre 1999 et 2001 pour s'établir à 3,031 millions de personnes fin 2001 suivant une évolution corrélée à celle du marché du travail. Par ailleurs, le nombre d'allocataires de minima sociaux s'avère particulièrement élevé dans les départements d'Outre mer. Au sein des minima sociaux, on constate une forte décroissance des effectifs bénéficiant de l'allocation supplémentaire de vieillesse de 1,182 million de personnes en 1990 à 670 000 en 2001 avec une montée puissance simultanée du nombre d'allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI) qui passe de 422 100 en 1990 à 938 500 en 2001.

Le revenu minimum d'insertion vise à garantir des ressources minimales à toute personne de plus de 25 ans (ou de moins de 25 ans ayant des charges de famille). L'évolution du RMI est corrélée à la fois aux efforts de la collectivité, aux résultats de la politique sociale et aux effets de la conjoncture, en particulier pour les allocataires les plus proches du marché du travail. A cet égard, la prise en compte d'indicateurs d'environnement permet de mieux analyser les évolutions du RMI. L'évolution du taux de couverture des demandeurs d'emploi par l'assurance chômage, celle de l'emploi salarié ou encore le montant du RMI ont un impact direct sur le nombre d'allocataires.

Sur la période couvrant le 31 décembre 1999 au 31 décembre 2002, on constate une hausse de près de 10 points du taux de couverture des demandeurs d'emploi (catégories 1,2,3,6,7,8 et dispensés de recherche d'emploi) par l'indemnisation du chômage de 53,9 % à 63,4 %. Sur le plan du marché du travail, l'évolution annuelle de l'emploi salarié dans les grands secteurs d'activité concurrentiels non agricoles (industrie, construction, tertiaire) fait apparaître une croissance annuelle de 2,4 % en 1998, 3,1 % en 1999 et 3,9 % en 2000 avant de ralentir pour s'établir à 1,5 % en 2001 et seulement 0,4 % en 2002. Enfin, les revalorisations successives du barème du RMI induisent une augmentation depuis sa création d'environ 6 % en euros constants (hors prime de Noël).

Le nombre d'allocataires du RMI a recommencé à augmenter à partir du deuxième semestre 2002 après deux années consécutives de diminution. Ce constat s'explique en partie par les difficultés du marché du travail, les créations d'emploi dans le secteur marchand et l'évolution du chômage non indemnisé qui ont toutes les deux contribué à faire diminuer le nombre d'allocataires en 2000 et 2001. Ces deux effets n'ont pas compensé en 2002 l'impact de la hausse du barème et la croissance tendancielle de la population active qui contribuent à augmenter le nombre d'allocataires.

1. Minima sociaux : revenu minimum d'insertion (RMI), allocation de parent isolé (Api), allocation aux adultes handicapés (AAH), allocation supplémentaire d'invalidité, allocation de solidarité spécifique (ASS), allocation d'insertion (AI), allocation supplémentaire de vieillesse, allocation veuvage.

Parallèlement à la perception d'un revenu minimum, les allocataires du RMI sont légalement tenus de signer un contrat d'insertion. Néanmoins, tel n'est le cas que pour environ 50 % des allocataires payés depuis plus de trois mois à la fin du premier semestre 2002. Ce constat doit cependant être relativisé d'une part en tenant compte de la possibilité pour un même allocataire de signer plusieurs contrats et, d'autre part, de la perception et de l'utilité du contrat que le seul taux de contractualisation ne permet pas de mesurer. Une enquête menée dans cinq départements a permis de compléter ces éléments : les actions d'accompagnement vers l'emploi, objet des 2/3 des contrats, bénéficient aux publics les plus proches de l'emploi et sont peu valorisées par ceux-ci ; *a contrario*, les actions d'accompagnement social (santé, logement...) bénéficient aux personnes les plus fragiles qui portent une appréciation positive sur le contrat d'insertion.

Les conseils généraux, qui ont en charge le volet insertion, ont consacré des dépenses croissantes à l'insertion des allocataires du RMI que ce soit en valeur absolue (de 584 millions d'euros en 1996 à 728 millions d'euros en 2001) ou en charges nettes d'insertion du RMI par allocataire (de 606 € en 1996 à 686 € en 2001).

*les politiques de l'emploi :
un levier pour le retour à l'emploi des allocataires
de minima sociaux*

Les politiques d'emploi pour les personnes en grande difficulté s'articulent autour de deux grands axes : permettre à ces personnes de renouer avec une activité productive en encourageant l'emploi et mettre en œuvre un programme de soutien personnalisé et adapté à la situation et aux besoins de l'individu.

Depuis la loi de lutte contre les exclusions de 1998, les politiques de l'emploi aidé (CES, CEC, CIE, structures d'insertion par l'activité économique, stages SIFE et aides aux chômeurs pour la création d'entreprises) ont été recentrées au profit des publics jugés prioritaires que sont notamment les allocataires de certains minima sociaux comme le RMI et l'ASS dans un contexte marqué par la réduction du volume des contrats aidés. Dans l'ensemble de ces dispositifs, la part des allocataires du RMI et de l'ASS a augmenté de près de 10 points entre 1996 et 2002.

En 2001 et 2002, dans le secteur non marchand, les bénéficiaires du RMI constituent 36,6 % et 35,2 % des effectifs moyens des contrats emploi - solidarité (CES), les bénéficiaires de l'ASS respectivement 9,4 % et 9,2 %. Quant aux contrats emploi - consolidés (CEC), les bénéficiaires du RMI représentent un peu plus de 25 % des effectifs en 2001 et 2002. Dans le secteur

marchand, la part des bénéficiaires du RMI entrés en contrats initiative emploi (CIE) est passée de 15,8 % en 1998 à 17,9 % en 2001 et 21,7 % en 2002.

Les sortants de CIE ont un accès plus rapide à l'emploi que les personnes en CES ou CEC même si les allocataires du RMI ou de l'ASS mettent plus de temps que les autres bénéficiaires à trouver un emploi stable : en 2002, entre 70 % et 80 % d'entre eux sont en emploi classique deux ans et demi après la fin de leur contrat aidé. Cependant, il importe de souligner que les caractéristiques des entrants en CIE diffèrent de celles des personnes en CES ou CEC.

Près de 60 % des sortants de CES fin 1999 sont en emploi en mars 2002 mais leurs trajectoires restent fortement composées d'emplois aidés (encore 42 % des emplois en mars 2002). L'occupation d'un emploi « classique » semble davantage liée à des facteurs personnels comme l'âge ou, dans une moindre mesure, la formation initiale. Pourtant, moins de 7 % des allocataires du RMI sans emploi depuis plus d'un an sont en CEC après leur CES, soit plus de quatre points au-dessous de la moyenne. Il s'agit essentiellement de bénéficiaires diplômés (38 % des publics prioritaires embauchés en CEC sont titulaires du bac alors que ce n'est le cas que de 16 % des publics non prioritaires). Qu'elles aient ou non retrouvé un emploi, les personnes interrogées déclarent que le principal bénéfice qu'elles retirent de leur CES est le sentiment d'une confiance et d'une utilité retrouvées.

En 2002, le nombre de structures d'insertion par l'activité économique du secteur marchand est en légère diminution, soit 3 % de moins qu'en 2001. Les entreprises d'insertion restent les structures d'accueil des publics les plus en difficulté : la part des allocataires du RMI y progresse de 3 points passant de 37,7 % à 40,7 % entre 2001 et 2002, celles des allocataires de l'ASS se stabilise autour de 8 %. Les allocataires du RMI représentent sur la même période près de 20 % des salariés des associations intermédiaires et des entreprises de travail temporaire d'insertion. De mi-99 à mi-2002, plus de sept salariés sur dix accèdent à un moment ou à un autre à un emploi « classique » mais une personne sur six est toujours en structure d'insertion. Dans la durée toutefois, l'insertion sur le marché du travail est très hétérogène.

Par ailleurs, au cours des dernières années plusieurs réformes ont eu pour objet d'améliorer les incitations financières à la reprise d'un emploi et à rendre le travail plus attractif : amélioration des mécanismes d'intéressement pour les titulaires de minima sociaux reprenant un emploi, lissage des effets de seuil liés à la perte des avantages connexes aux minima sociaux (réforme des aides au logement, allègement de la taxe d'habitation), mise en place de dispositifs réservés aux faibles revenus d'activité.

Le mécanisme dit d'intéressement permet de cumuler temporairement les minima sociaux et les revenus tirés de l'activité en cas de reprise d'un emploi. Pour les allocataires du RMI, l'allongement de 3 à 6 mois de la durée de cumul à 100 % du RMI avec un revenu d'activité, intervenu à la fin de 2001, a contribué à la remontée du taux d'intéressement en 2002 (13,6 % en décembre 2002 après 12,2 % fin 2001).

Instituée par la loi du 30 mai 2001, la prime pour l'emploi (PPE) a été élargie en 2003 aux salariés à temps partiel. Le nombre de ses bénéficiaires fournit un indicateur intéressant. Elle est en effet réservée aux foyers fiscaux dont l'un des membres, au moins, est actif et dont les revenus d'activité ne dépassent pas certains seuils (généralement 1,4 Smic annuel et 2,13 Smic² annuel dans le cas le plus favorable). En 2002, elle a été attribuée à 8,5 millions de foyers soit environ un foyer sur quatre.

un recul du sous-emploi et du nombre de travailleurs pauvres

Le fait d'avoir un emploi constitue globalement une protection contre la pauvreté. Toutefois le développement d'emplois intermittents et de situations de sous-emploi ont pu rendre plus floues les frontières de l'emploi et contribuer à l'émergence de ceux qu'on appelle les travailleurs pauvres. Au sens de l'Insee, le «travailleur pauvre» est un individu actif (employé ou chômeur) au moins 6 mois sur 12, dont au moins un mois en emploi, et qui vit au sein d'un ménage pauvre³. La pauvreté des travailleurs résulte donc de la conjonction de trois facteurs : la nature de l'emploi occupé (notamment le temps de travail mais aussi sa durée sur l'année), le niveau de salaire perçu et la composition du ménage. Le nombre de travailleurs pauvres estimé par l'Insee s'élevait en 2001 à un million de personnes avec un seuil de pauvreté égal à 50 % du niveau de vie médian et à environ 2 millions avec un seuil de pauvreté égal à 60 % du niveau de vie médian. Le nombre de travailleurs pauvres a diminué d'environ 200 000 entre 1996 et 2001, et ce quel que soit le seuil de pauvreté retenu (50 % ou 60 % du niveau de vie médian). Le recul de la proportion d'actifs occupés à temps partiel contraint depuis 1996 a contribué à ce recul. Le sous-emploi a en effet fortement diminué de 1996 à 2002 : la proportion d'individus en emploi souhaitant travailler davantage a en effet reculé de 6 points, passant de 38 % à 31,6 %, retrouvant son niveau du début des années 90. La diminution est particulièrement nette pour les hommes (-11 points), sensible aussi pour les

femmes (-5 points). Après avoir augmenté jusqu'en 2000, l'emploi intérimaire, variable d'ajustement de la demande de travail aux fluctuations de l'activité, recule à partir de 2001, en lien avec le ralentissement de la croissance.

L'IMPACT MAJEUR DES TRANSFERTS SUR LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

La pauvreté monétaire permet de mesurer les inégalités en terme de répartition des revenus avant que ne soient opérés les transferts mais aussi après transferts afin d'estimer l'impact de la redistribution en tenant compte des principales caractéristiques des bénéficiaires que ce soit en fonction de leur tranche d'âge ou de la configuration familiale du ménage.

Le taux de pauvreté monétaire est quant à lui mesuré au niveau des individus et correspond à la proportion d'individus vivant en dessous du seuil de pauvreté, c'est à dire vivant dans un ménage dont le revenu par unité de consommation est inférieur à 50 % en France (60 % en comparaison européenne), du revenu total médian par unité de consommation. Les taux de pauvreté monétaire sont calculés avant et après transferts (ajout des prestations sociales et déduction faite de l'impôt sur le revenu, de la taxe d'habitation et de la CSG).

Au seuil de 50 % du revenu disponible, avant transferts, le taux de pauvreté de l'ensemble de ménages diminue de près d'un point entre 1996 et 2001 (de 16,4 % à 15,1 %). Les types de ménage subissant le taux de pauvreté les plus élevés sont, en 2001, les familles monoparentales (37,2 %), les couples avec trois enfants et plus (33,6 %) puis les personnes seules. Les tranches d'âge les plus exposées sont les 15 ans ou moins (25 %) et les 16-24 ans (18,9 %).

Après prise en compte des transferts, le taux de pauvreté des ménages passe d'environ 15 % à environ 6 %. La redistribution opérée permet de ramener le taux de pauvreté des familles monoparentales de 37,2 % à 12,3 %, celui des couples avec trois enfants et plus de 33,6 % à 9,4 %. Les tranches d'âge les plus exposées restent les 16-24 ans dont le taux de pauvreté passe de 18,9 % à 9,3 % puis les 15 ans et moins (de 25 % à 7,6 %).

Avant transferts, le taux de pauvreté monétaire au seuil de 60 % du revenu disponible pour l'ensemble des ménages reste stable entre 1996 et 2001 (de 22,2 % à 21,2 %). Par type de ménage, en 2001, les taux de pauvreté sont les plus élevés pour les familles monoparentales (44,6 %) et pour les couples avec trois enfants et

2. Smic : salaire minimum interprofessionnel de croissance.

3. Cette définition est différente de celle qui a été retenue au niveau communautaire pour le nouvel indicateur de risque de pauvreté au travail (voir dans ce numéro).

plus (43,8 %) et, par tranche d'âge, pour les jeunes de 16 à 24 ans (25,7 %) et ceux de 15 ans ou moins (32,7 %).

Au même seuil et sur la même période, après transferts, le taux de pauvreté de l'ensemble des ménages est ramené à environ 12,4 %, celui des familles monoparentales est réduit de près de 20 points (24,4 %) et celui des couples avec trois enfants et plus à 19,9 %. Ces écarts révèlent l'impact redistributif très important des prestations familiales en particulier pour les familles nombreuses. En ce qui concerne les jeunes, les transferts ramènent le taux de pauvreté des 16 à 24 ans à environ 17 % et les 15 ans et moins à 16 %.

Après transferts, tant au seuil de 60 % qu'à celui de 50 % du revenu disponible, la pauvreté monétaire continue toutefois à concerner plus particulièrement les familles monoparentales et les personnes seules de 16 à 24 ans. Ces indicateurs mettent toutefois en exergue l'impact redistributif de la politique familiale (sociale et fiscale) sur la réduction de la pauvreté des familles et tout particulièrement des familles nombreuses et des enfants de moins de 15 ans.

En complément du taux de pauvreté monétaire, l'intensité de la pauvreté mesure l'écart relatif entre le seuil de pauvreté et le revenu moyen des personnes vivant en dessous de ce seuil. Ainsi, plus ce chiffre est important, plus le revenu moyen de la population pauvre est éloigné du seuil de pauvreté. Entre 1996 et 2001, l'écart s'est réduit de près de 4 points au seuil de 50 % (de 23 % à 19,3 %) et de plus de deux points au seuil de 60 % (de 23 % à 20,7 %).

L'évolution du ratio inter déciles (rapport entre le 9ème décile de revenu et le premier décile) permet de mesurer l'évolution de l'inégalité dans la répartition des revenus entre les extrêmes avant et après transferts en fonction de la configuration des ménages sans toutefois indiquer comment évoluent les classes moyennes. Le rapport inter-déciles du niveau de vie passe pour l'ensemble des ménages de 3,35 en 1996 à 3,23 en 2001.

La mesure de la pauvreté avant et après transferts souligne le rôle majeur joué par les prestations sociales dans la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités. La part des prestations sociales dans le PIB s'établit à 29,2 % en 1998 et décroît pour atteindre 28,5 % en 2001. Dans l'ensemble de ces prestations, le premier poste de dépenses concerne le risque vieillesse et survie (environ 12,5 % du PIB) avant la santé (un peu moins de 10 % du PIB) puis la famille (environ 3 % du PIB), l'emploi (2 % de PIB), le logement (0,9 % du PIB) et la pauvreté (0,4 %).

LES DIFFICULTÉS DE LOGEMENT

La pauvreté peut aussi être mesurée en termes de conditions de vie à partir d'indicateurs portant sur les contraintes budgétaires, les retards de paiement, les restrictions de consommation et les difficultés de logement.

Les indicateurs issus des enquêtes conditions de vie et relatifs au confort du logement montrent que la proportion de personnes ne disposant pas dans leur logement d'eau chaude courante, d'une salle d'eau ou d'une salle de bain ou de toilettes est très faible (entre 0 et 2 % en 2002) et cela quel que soit le niveau de revenu. Seul le pourcentage d'individus vivant dans des ménages ne disposant pas dans leur logement de système de chauffage central ou de chauffage électrique varie significativement entre bas et hauts revenus. L'indicateur de surpeuplement varie quant à lui assez fortement selon la situation familiale, les familles nombreuses et les familles monoparentales étant les plus nombreuses à vivre dans des logements trop exigus.

Les difficultés de logement ne se réduisent cependant pas au manque de confort voire à l'insalubrité. Elles recouvrent des réalités multiples, qui croisent différents critères : le type d'habitat, le statut d'occupation, le degré de stabilité ou de précarité de l'occupation. Elle englobe un continuum de situations qui vont du mal-logement, rassemblant des situations d'inconfort et de sur-occupation d'un logement, à la privation complète d'un logement, qui n'est souvent que temporaire, les personnes « circulant » entre différentes situations de logement : occupation d'un logement propre, hébergement par la famille ou des amis, hébergement des structures collectives, absence complète de logement (personnes vivant dans la rue).

les personnes sans domicile

Une enquête menée par l'Insee en janvier 2001, auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement et de restauration gratuite, a permis d'évaluer à 86 000 le nombre de personnes sans domicile au moment de l'enquête⁴. Le nombre de 86 000 est évalué en comptant les 63 500 adultes sans domicile, les 16 000 enfants de moins de 18 ans les accompagnant (l'enquête prend en compte les centres maternels ce qui contribue à expliquer ce nombre élevé), ainsi que les quelque 6 500 personnes logées dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile, les centres provisoires d'hébergement (CPH) et les centres de transit. Les personnes sans domicile

4. La catégorie des personnes sans domicile définie par l'Insee est plus large que celle des sans abri mais n'intègre pas en revanche les personnes logées dans des conditions particulières (constructions provisoires, habitations de fortune, habitations mobiles) ni les personnes contraintes de loger à leur frais à l'hôtel ou de se faire héberger par leur famille ou des amis.

sont repérées non comme une catégorie sociale isolée mais selon une nomenclature des conditions de logement, décrivant un continuum de situations entre lesquelles les personnes évoluent.

*des difficultés d'accès au logement
liées à son coût, que les aides au logement
n'atténuent que partiellement*

Les difficultés d'accès au logement sont liés en particulier aux tensions sur l'offre de logements sociaux au regard de la demande dans un contexte d'augmentation des loyers dans le parc privé. Ainsi, malgré le rebond observé entre 2000 et 2002 à la suite du plan de relance du printemps 2001, la construction de logements sociaux demeure globalement à un niveau peu élevé. Dans le même temps, le nombre de ménages demandeurs de logements sociaux pouvait être estimé à 1 640 000 au 1^{er} juin 2002, dont 1 100 000 premières demandes d'après les comptages effectués à partir du numéro d'enregistrement unique mis en œuvre depuis le 1^{er} juin 2001, certains ménages déposant plusieurs demandes.

Sous l'effet de la hausse des loyers, la charge du logement dans le budget des ménages pauvres est de plus en plus élevée. De 1988 à 2002, le taux d'effort brut des ménages pauvres locataires, qui rapporte le coût du loyer à leurs ressources (avant aides au logement) est ainsi passé de 29 % à 40 %. Dans le parc privé, le taux d'effort brut des ménages pauvres atteint 51 % en 2002. Les aides au logement n'atténuent que partiellement cette charge et leur impact sur la solvabilisation des ménages pauvres est surtout sensible dans le parc social. Si la grande majorité des ménages pauvres locataires bénéficient d'une aide au logement, le montant moyen de l'aide a progressé moins vite que leurs ressources et que leurs loyers entre 1988 et 2002. Les taux d'effort nets ont donc progressé sur cette période, pour les ménages pauvres, comme pour les autres ménages.

Des difficultés de paiement des charges de logement peuvent exister pour les personnes ayant des faibles ressources. Ainsi, d'après l'enquête Conditions de vie de l'Insee, 15 % des personnes du premier quartile de niveau de vie éprouvent des difficultés de paiement de leur charges indirectes de logement (eau, gaz, électricité).

*des difficultés de maintien
dans le logement*

L'ensemble de ces difficultés peut expliquer en partie la remontée, depuis 2000, du nombre de ménages en situation de contentieux locatif pour non paie-

ment des loyers et des charges, malgré les aides au titre du fonds de solidarité logement dont peuvent bénéficier les ménages en situation fragile. Cette remontée doit cependant être interprétée avec prudence : elle peut aussi résulter de l'allongement des délais résultant de la mise en œuvre de la nouvelle procédure de prévention des expulsions prévue par la loi de lutte contre les exclusions qui a pu entraîner un report de l'ouverture des procédures contentieuses de 1999 à 2000.

*L'ÉTAT DE SANTÉ
L'ACCÈS AUX SOINS
DES POPULATIONS VULNÉRABLES*

Les indicateurs relatifs à l'état de santé mettent en exergue les effets des inégalités sociales, identifiées au travers de la CSP, non seulement sur l'état de santé mais aussi les restrictions d'activité et l'espérance de vie. Face à ce constat et à celui d'un renoncement aux soins pour des raisons financières, la création de la couverture maladie universelle a constitué un réel progrès en terme d'accès aux soins.

L'état de santé perçu des personnes de plus de 16 ans, bien que subjectif, reflète toutefois assez bien l'état de santé tant physique que psychique des personnes interrogées. En 2000, on constate que globalement les femmes perçoivent leur état de santé comme moins bon que les hommes et ce quel que soit l'âge ou la catégorie socioprofessionnelle. Pour les femmes comme pour les hommes, l'état de santé est moins bon à partir de 50 ans et se dégrade progressivement. L'analyse par CSP révèle une perception moins bonne de leur état de santé par les agriculteurs, exploitants agricoles, tandis que le meilleur état de santé est ressenti par les professions libérales, les cadres et les professions intermédiaires. Cet indicateur souligne la situation particulière des agricultrices et des ouvrières, qualifiées ou non, qui ont la plus mauvaise perception de leur santé.

Par ailleurs, on constate un effet des inégalités sociales aux trois stades que sont l'apparition des déficiences, leur conversion en incapacités et leur transformation - en relation avec leur environnement social - en handicap. Le processus du handicap se caractérise à chaque étape par une aggravation des inégalités entre les personnes issues de ménages de cadres et professions libérales d'une part et de milieu ouvrier d'autre part. À âge et sexe donnés, le rapport entre ces deux catégories est de 1 à 2 pour le nombre de déficiences, de 1 à 5 pour le nombre d'incapacités et de 1 à 6 pour le non emploi.

Les restrictions d'activité dans la vie quotidienne apparaissent très liées à l'âge et augmentent rapidement

après 70 ans. Les difficultés diffèrent également selon la catégorie socioprofessionnelle : les agriculteurs et les ouvriers qualifiés sont les catégories les plus touchées par ces restrictions, alors que les cadres et les professions intermédiaires semblent plus protégés. Ces différences résultent cependant en partie de répartitions par âge différentes selon les CSP.

Au cours des années 1980, l'espérance de vie et l'espérance de vie sans incapacité se sont accrues simultanément. Cependant, on constate la persistance d'inégalités de santé simultanément dans ces deux dimensions : le groupe des ouvriers a l'espérance de vie la plus courte mais aussi une espérance de vie avec incapacité la plus longue. À l'inverse, le groupe des cadres a l'espérance de vie la plus élevée à 35 ans (43,5 ans) avec la plus faible espérance de vie avec incapacité (5,4 ans).

En ce qui concerne le renoncement aux soins pour des raisons financières au cours des 12 derniers mois entre 1997 et 2000, son taux a baissé pour les soins dispensés par les généralistes et les spécialistes mais a en revanche augmenté pour les soins dentaires et les soins optiques.

À cet égard, la Couverture maladie universelle (CMU) de base, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000, permet l'affiliation automatique au régime général de l'assurance maladie sur critère de résidence de toute personne résidant régulièrement en France, si elle n'a pas de droits ouverts à un autre régime d'assurance maladie. La CMU complémentaire fournit une couverture complémentaire gratuite sous condition de ressources.

Le nombre de bénéficiaires de la CMU de base est passé de 1 116 000 au 31 décembre 2000 à 1 423 000 au 31 décembre 2002. Aux mêmes dates, le nombre de bénéficiaires de la CMU complémentaire a diminué, passant de 5 040 000 à 4 398 000, une partie des anciens bénéficiaires de l'aide médicale prise en charge à titre provisoire ne remplissant plus les conditions de ressources requises.

Depuis l'instauration de la CMU, l'aide médicale de l'Etat (AME) constitue la couverture maladie des étrangers ne remplissant pas les conditions de stabilité et de régularité de séjour exigées pour la CMU. Les effectifs sont en progression rapide passant de 72 600 fin décembre 2000 à 145 400 fin décembre 2002 avec une concentration des bénéficiaires en région parisienne (73 %).

Ainsi, les progrès sensibles qui sont intervenus en terme d'accès aux soins devraient contribuer à améliorer la situation sanitaire des personnes défavorisées sans toutefois complètement résoudre les problèmes de renoncement aux soins pour des raisons financières.

PAUVRETÉ DES ENFANTS, INÉGALITÉS D'ACCÈS À L'ÉDUCATION ET INSERTION DES JEUNES EN DIFFICULTÉ

La pauvreté des ménages se retrouve au niveau des enfants qui appartiennent à ces ménages bien que les transferts sociaux, et plus particulièrement les prestations familiales, soient particulièrement ciblés sur la pauvreté des enfants. L'impact de la pauvreté et, plus largement des inégalités sociales, a des effets multiples tant sur les conditions de vie des enfants que sur leur parcours scolaire et donc, à terme, sur leur insertion sociale et professionnelle.

À cet égard, au seuil de 50 % du revenu médian, la proportion d'enfants de moins de 18 ans vivant dans des ménages pauvres passe d'un peu plus de 25 % avant transferts à 8 % après transferts sur la période allant de 1996 à 2001. Au seuil de 60 %, cette part passe d'un peu plus de 32 % à près de 16 %, les transferts réduisant de moitié la proportion d'enfants pauvres.

Cette pauvreté monétaire des ménages comportant des enfants implique souvent un environnement moins favorable que les autres enfants avec un cadre de vie plus dégradé (« cité ou grands ensembles »), des logements surpeuplés ou encore une plus grande exposition au bruit, à la pollution ou actes de vandalisme. En outre, les enfants scolarisés dans des Zep ont plus fréquemment des problèmes de surpoids, des troubles ou des retards de langage et une moins bonne santé bucco-dentaire. Cette différence attire l'attention sur les inégalités sociales qui peuvent exister dans le domaine des comportements de nutrition et de santé et de la façon dont elles peuvent se traduire au niveau des enfants.

Sur le plan des acquisitions scolaires, les disparités sociales se développent tout au long de scolarité et se traduisent notamment au niveau des redoublements : les données des rentrées scolaires de 1998, 2001 et 2002 indiquent que près de 40 % des enfants de parents de PCS défavorisées ont au moins un an de retard en classe de sixième contre un peu moins de 10 % pour les enfants de parents de PCS les plus favorisées soit un écart de près de 30 points. En classe de troisième générale, l'écart diminue à 20 points mais reste important.

Malgré l'ouverture croissante de l'enseignement secondaire et supérieur, les disparités de cursus liées à l'origine sociale des élèves demeurent relativement importantes. L'accès aux différentes filières du baccalauréat fait apparaître une sur-représentation des enfants des cadres dans les terminales générales et des enfants d'ouvriers dans les filières professionnelles,

tandis que pour les autres PCS la répartition est assez homogène. Quant à l'accès à l'enseignement supérieur, l'ouverture de l'accès au bac au cours des années 90 a augmenté de près de 10 points le taux de scolarisation à 20-21 ans pour l'ensemble des catégories socioprofessionnelles.

Néanmoins, les taux de scolarisation observés à cet âge demeurent largement différenciés en fonction de la PCS des parents : en 2002, le taux de scolarisation est de plus de 70 % pour les enfants de cadres et de professions libérales, 50 % pour les professions intermédiaires, 40 % pour les agriculteurs et les artisans, un peu plus de 30 % pour les employés et un peu plus de 20 % pour les ouvriers. Ces écarts ont peu varié de 1996 à 2002. En outre, les différences d'accès selon les filières d'enseignement supérieur (Université, grandes écoles) sont également très sensibles.

A l'occasion de la journée d'appel de préparation à la défense en 2000-2001, les tests de lecture organisés révèlent que 11,6 % des jeunes de 17-18 ans éprouvent des difficultés de lecture et d'écriture, 6,4 % d'entre eux étant illettrés⁵.

Parmi les 750 000 jeunes qui sortent chaque année du système éducatif depuis 1997, la part de ceux sortant sans qualification est passée de 12,8 % en 1990 à 7,6 % en 1997, pour se stabiliser à ce niveau avec 7,4 % en 2000 et 7,9 % en 2001. C'est environ 60 000 jeunes qui quittent chaque année sans qualification du système scolaire, c'est à dire sans avoir atteint au moins le niveau du CAP ou du BEP ou de la seconde générale ou technologique. La proportion de jeunes quittant l'école sans aucun diplôme est quant à elle d'environ 12 %.

Le dispositif « Trajet d'accès à l'emploi » (TRACE) mis en place en 1998 était destiné à favoriser l'insertion professionnelle des jeunes sortis du système scolaire sans diplôme ou avec un faible niveau de qualification, en proposant aux jeunes de 16 à 25 ans un accompagnement personnalisé. A la fin 2002, 230 000 jeunes avaient bénéficié d'un accompagnement personnalisé. A la mi-2002, deux ans et demi après leur entrée dans TRACE, près de la moitié des jeunes bénéficiaires sont en emploi soit de droit commun (36,2 %) soit aidé (10,6 %).

Pour s'insérer sur le marché du travail ou reprendre une activité professionnelle, les jeunes de moins de 30 ans peuvent bénéficier de mesures d'aides à l'embauche (CIE, CES) ou de dispositifs qui allient formation et emploi (contrats d'apprentissage, de qualification, d'adaptation et d'orientation). Sur la période 1996-2001, le nombre de bénéficiaires de ces dispositifs (« en stock ») a augmenté de 36 % pas-

sant de 643 400 à 872 500 jeunes. Cette croissance est liée au programme « Nouveaux services-emplois jeunes » qui a compensé la décreue des contrats aidés.

Entre 1996 et 2001, la part des jeunes de 18 à 29 ans vivant dans des ménages (hors étudiants vivant en logement autonome) dont le revenu par unité de consommation se situe en dessous de 50 % du niveau de vie médian passe de 20 % à 16 % avant transferts et de 10,4 % à 7,4 % après transferts. Au seuil de 60 % du niveau de vie médian retenu pour les comparaisons européennes, cette même part passe, avant transferts, de 24,4 % en 1996 à 21,9 % en 2001 et après transferts, de 17,2 % à 14 %. Lorsque les jeunes vivent seuls, les taux de pauvreté monétaire sont plus élevés : en 2001, au seuil de 60 %, la part des jeunes concernés passe de près de 21 % avant transferts à environ 15 % après transferts, soit des proportions plus élevées que celles observées pour les populations des autres tranches d'âge (30 à 59 ans et plus) se trouvant dans la même situation.

A cet égard, les fonds d'aides aux jeunes mis en place dans tous les départements depuis la loi du 29 juillet 1992 dispensent aux jeunes de 18 à 25 ans qui ne peuvent bénéficier du RMI soit des secours temporaires soit des aides financières destinées à soutenir leur projet d'insertion. Un peu plus de 100 000 jeunes bénéficient chaque année entre 1999 et 2002 d'une ou plusieurs aides des fonds d'aides aux jeunes.

LA SITUATION DE CERTAINES POPULATIONS PLUS VULNÉRABLES À LA PAUVRETÉ

Les indicateurs du PNAI soulignent la particulière vulnérabilité de certaines populations que ce soit en raison de leur configuration familiale (familles monoparentales), des obstacles à l'accès à l'emploi (personnes en situation de handicap, détenus et sortants de prison, demandeurs d'asile) ou encore de leur mode de vie (gens du voyage). Ces populations rencontrent non seulement des difficultés similaires quoique aggravées par rapport à celles des ménages modestes ou pauvres en matière de santé ou d'éducation, mais aussi des problèmes spécifiques à leur situation.

familles monoparentales

Les familles monoparentales sont des familles où la mère sans conjoint, plus rarement le père, vit avec des enfants. Le taux de pauvreté monétaire des familles monoparentales est l'un des plus élevés lorsque l'on distingue les ménages selon la configuration familiale

5. Illettrisme : personnes qui ne peuvent comprendre seules une information disponible sous une forme écrite, après avoir été scolarisées au moins 5 années.

(personnes isolées, familles monoparentales, couples sans enfant, couples avec enfants en distinguant selon le nombre d'enfants).

Ainsi, au seuil de 50 % du revenu médian, avant transferts, la proportion d'individus vivant dans des familles monoparentales sous le seuil de pauvreté passe d'un peu plus de 36 % à 12,7 % après transferts, entre 1996 et 2001. Au seuil de 60 %, la part d'individus vivant dans des familles monoparentales sous le seuil de pauvreté passe d'un peu plus de 40 % avant transferts à près de 25 %. Les familles monoparentales constituent donc l'un des publics les plus exposés à la pauvreté monétaire en dépit de transferts sociaux relativement plus importants que pour les autres configurations familiales.

Pour les familles monoparentales les plus en difficulté, l'allocation de parent isolé (API), l'un des huit minima sociaux est attribuée sous condition de ressources aux parents qui élèvent seuls leur enfant de moins de 3 ans ou qui sont séparés de leur conjoint depuis moins d'un an et qui ont des enfants à charge. 98 % des allocataires sont des femmes et plus du tiers des allocataires en France métropolitaine a moins de 25 ans. Depuis 1998, le nombre d'allocataires augmente régulièrement en raison surtout de l'augmentation du nombre de naissances au cours des dernières années passant de 167 074 allocataires en 1999 à 181 000 en 2002.

L'introduction de l'intéressement, qui permet de cumuler l'allocation avec un revenu d'activité, a contribué à maintenir temporairement dans le dispositif les allocataires de l'Api ayant retrouvé un emploi. L'intéressement concerne 6,7 % des allocataires en 1999 et 5,1 % en 2000 et 2001. Les difficultés d'accès à des modes de garde constitue sans doute l'un des facteurs explicatifs de la faiblesse de cette part en comparaison avec celui des allocataires du RMI bénéficiant du mécanisme d'intéressement.

personnes en situation de handicap

Outre la question des liens entre inégalités sociales et handicap déjà mentionnée, les difficultés en terme d'accès à l'emploi des personnes en situation de handicap contribuent à renforcer leur vulnérabilité à la pauvreté.

La catégorie administrative des travailleurs handicapés au sens de la loi de 1987 a été estimée à 1 million et demi d'individus (source : enquête « Handicap, Invalidité, Dépendance » réalisée fin 1999 par l'Insee). Un peu moins de la moitié des individus appartenant à

cette catégorie sont actifs : 718 000, soit un peu moins de 3 % de la population active totale. Ces actifs se répartissent de la sorte : 335 000 sont en emploi dans le milieu ordinaire, 117 000 dans le milieu ordinaire de la fonction publique, 95 000 en milieu protégé et 171 000 chômeurs (au sens du BIT). Le cumul des handicaps de tous ordres (faible qualification, âge élevé et handicap proprement dit) explique que le taux de chômage de cette population est de 24 % contre 10,4 % pour l'ensemble des actifs à la même date (décembre 1999).

Les individus appartenant à cette catégorie sont en général moins qualifiés, plus âgés et cumulent souvent plusieurs incapacités à la fois. De ce fait, ils n'ont que peu profité de la décade du chômage survenue à partir de 1997. Le nombre de DEFM (catégories 1+2+3) a continué à augmenter jusqu'à la fin 1999. Après une période de stabilisation, leur nombre s'est à nouveau accru à partir de 2001.

Les établissements de 20 salariés et plus du secteur privé⁶ sont soumis à une obligation d'emploi : 6 % de leurs effectifs, une fois défalquées les professions requérant des aptitudes particulières d'emploi, doivent correspondre à des « unités bénéficiaires » au sens de la loi. L'employeur peut s'acquitter de son obligation soit en recourant à l'emploi direct de personnes handicapées, soit en accueillant en stage des personnes handicapées ou des stagiaires de la formation professionnelle à concurrence, soit par d'autres modalités : recours à la sous-traitance avec le secteur protégé, versement d'une contribution à l'Agepih.

Le « taux d'emploi » des travailleurs handicapés (part des TH exprimés en « unités bénéficiaires » dans les effectifs des entreprises assujetties) est stable depuis quelques années, autour de 4 %, dans une période de croissance sensible de l'emploi. Cette stabilité s'explique par une croissance de l'emploi effectif de travailleurs handicapés de 4,8 % en deux ans de 1998 à 2000 (contre 8,7 % pour l'emploi total des établissements assujettis) et par une augmentation de la valeur moyenne, en termes d'unité bénéficiaire (qui dépend en particulier de l'importance du handicap) des travailleurs handicapés qui a progressé de 3 % en passant de 1,35 par personne en 1998 à 1,38 en 2000.

220 000 travailleurs handicapés sont effectivement employés en 2000 dans les 90 000 établissements assujettis contre 210 000 en 1998. Le profil des bénéficiaires de la loi demeure relativement stable : il s'agit essentiellement d'hommes (74 %), ayant une moyenne d'âge élevée (72 % des bénéficiaires ont 40 ans et plus contre 50 % pour l'ensemble des salariés des établis-

6. La législation s'applique également aux trois fonctions publiques mais avec des modalités de calcul différent du secteur privé. Les administrations ne peuvent exclure de leur assiette pour calculer leur taux d'emploi certaines catégories de personnels ; ensuite chaque bénéficiaire compte pour une unité sans pondération possible.

sements de 20 salariés et plus), à forte composante ouvrière (52 %) et relativement peu qualifiés (21 % d'ouvriers non qualifiés, 25 % d'employés, mais seulement 5 % de cadres).

Enfin, les adultes handicapés peuvent bénéficier de l'allocation adulte handicapé (AAH), l'un des huit minima sociaux, octroyée sous condition de ressources. Le nombre d'allocataires de l'AAH est passé de 650 000 en 1997 à 735 000 en 2003.

les demandeurs d'asile

Entre 1998 et 2001, le nombre de dossiers de demandes d'asile conventionnel a plus que doublé, passant de 22 375 à près de 47 300. Ces données ne comprennent ni les enfants mineurs rattachés à leurs parents (estimés à 12-15 % du nombre de majeurs), ni les demandeurs d'asile territorial (soit 31 200 en 2001). La croissance des effectifs des demandeurs d'asile a un impact majeur, notamment sur leurs conditions de logement, puisque l'insuffisance de structures adaptées les conduit à user de structures d'hébergement inadaptées à leurs besoins.

Les demandeurs d'asile ont l'interdiction de travailler sur le territoire français et perçoivent, pendant un an, une allocation d'insertion s'ils ne bénéficient pas d'un hébergement. Ainsi, le nombre de demandeurs d'asile bénéficiant d'une allocation d'insertion a augmenté entre 2000 et 2001 passant de 33 575 à 38 250 et représentent un peu plus de 80 % des bénéficiaires de l'allocation d'insertion.

population carcérale et sortants de prison

Entre 1996 et 2000, la part des détenus exerçant une activité rémunérée est passée de 40,4 % à 47,6 %, essentiellement en raison de la diminution du nombre total de détenus durant cette période (de 54 270 à 47 840), le nombre de détenus exerçant une activité rémunérée n'ayant que faiblement augmenté. Le nombre d'anciens détenus percevant une allocation d'insertion a quant à lui diminué entre 2000 et 2001 (de 8 300 à 7 420).

CONCLUSION

Dans l'avenir, l'approche large, multidimensionnelle et interministérielle, retenue pour élaborer les indicateurs destinés à faire le bilan de la mise en œuvre du PNAI 2001-2003 et commentés dans cet article, peut encore être approfondie.

D'ores et déjà, il a été obtenu qu'un nouvel indicateur, relatif aux travailleurs pauvres, soit intégré parmi les indicateurs communautaires dits de Laeken.

Il s'agit désormais d'obtenir que des indicateurs relatifs aux conditions de vie soient intégrés parmi les indicateurs de cohésion sociale retenus au niveau européen. Il faut aussi travailler pour améliorer la comparabilité des indicateurs en matière de santé, d'éducation ou de logement.

Un autre chantier vise à poursuivre le développement d'indicateurs longitudinaux de suivi des parcours d'insertion et du rôle que jouent les politiques sociales pour les appuyer, à l'instar de ce qui est fait dans le domaine de l'emploi depuis plusieurs années. Le suivi des publics en difficulté est un enjeu des politiques sociales, c'est donc aussi un enjeu pour la statistique.

Par ailleurs, dans le cadre des PNAI ce sont plutôt des indicateurs nationaux qui sont pris en compte. Mais la pauvreté n'est pas répartie de façon homogène sur le territoire et il est important de rendre compte des disparités existant en la matière.

C'est pourquoi des indicateurs mesurant la dispersion régionale des taux de chômage ou d'emploi ont été retenus parmi les indicateurs européens de cohésion sociale. La France a également inclus dans son PNAI des indicateurs de suivi de la mise en œuvre des politiques territorialisées, comme la politique de la ville.

Aujourd'hui, la décentralisation du RMI et celle de l'action sociale rendent indispensable la mise en place de systèmes de suivi et d'évaluation partagés entre l'État et les collectivités décentralisées. Dans l'optique du PNAI, l'introduction d'indicateurs de suivi de la mise en œuvre de ces politiques décentralisées est nécessaire afin de rendre compte d'un objectif majeur de la lutte contre l'exclusion, à savoir la mobilisation coordonnée de tous les acteurs nationaux et locaux, ainsi que l'équité d'accès aux prestations et aux droits sur l'ensemble du territoire. ■

UN NOUVEL INDICATEUR EUROPÉEN : LES TRAVAILLEURS PAUVRES*

Michèle LELIÈVRE*, Eric MARLIER**, Patrick PÉTOUR*

* Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale
Ministère de la santé et de la protection sociale
Drees

** conseiller scientifique international
auprès de l'institut de recherche CEPS/INSTEAD
(Differdange, Luxembourg)

*En adoptant un nouvel indicateur en 2003,
celui des « travailleurs pauvres »,
l'Union européenne a enrichi l'ensemble
des comparatifs d'indicateurs
permettant d'appréhender
les liens entre pauvreté et travail
au sein des différents pays enquêtés.
Dans cet article, les auteurs
reviennent notamment sur les raisons
qui ont conduit à privilégier
dans la définition de cet indicateur
« individu » plutôt que « ménage »
des liens entre travailleurs pauvres et l'emploi.
Les causes de la pauvreté d'un travailleur
peuvent être multiples
et doivent être analysées
sous deux angles complémentaires :
d'une part, l'emploi occupé
par la personne et d'autre part
les spécificités relatives
au ménage dans lequel il vit.
Enfin, même si ce nouvel indicateur
constitue un apport important,
il ne permet pas à lui seul
de comprendre de façon
complètement satisfaisante
les liens complexes pouvant exister
entre le travail et la pauvreté,
et il devra à cet égard
être complété dans l'avenir.*

En juillet 2003, dans le cadre de ses travaux relatifs au Processus communautaire d'inclusion sociale (encadré 1), le Comité de la Protection Sociale de l'Union européenne a adopté un nouvel indicateur commun destiné à évaluer le pourcentage de « travailleurs pauvres » au sein de l'Union européenne (UE) ainsi que quelques-unes des principales caractéristiques socio-démographiques de ceux-ci. Cet indicateur vient ainsi enrichir la liste des 18 indicateurs de Laeken qui avait été validée par le Conseil européen en décembre 2001. Parmi les personnes au travail (travail salarié ou indépendant), selon la définition du « statut d'activité le plus fréquent », les travailleurs pauvres sont les personnes qui vivent dans un ménage dont le revenu équivalent se situe sous un « seuil » de pauvreté égal à 60% du revenu médian national équivalent (pour ces différents concepts : voir encadrés 2 et 3). La définition retenue distingue donc clairement la notion de « travailleurs pauvres » de celle de « travailleurs à bas salaire ». D'une part, il n'y a pas de correspondance biunivoque entre les situations de bas salaire et de pauvreté. D'autre part, les enjeux et leviers d'action politique pour remédier à ces deux situations peuvent être (partiellement) différents.

La première partie de cet article revient sur l'importance de la problématique des travailleurs pauvres, et en particulier sur le fait que celle-ci constitue une préoccupation centrale de la Stratégie de Lisbonne. Vient ensuite, en seconde partie, la présentation de la « genèse méthodologique » de l'indicateur de travailleurs pauvres, notamment la discussion du choix d'une approche individuelle plutôt que centrée sur le ménage, ainsi que la description statistique de cet indicateur à partir des données de la dernière vague du Panel Communautaire de Ménages (encadré 2). Enfin, la dernière partie examine divers prolongements et ap-

* Nous tenons à remercier Anne-Catherine Guio et Ramón Peña Casas pour leurs commentaires et suggestions précieux, en précisant toutefois que seuls les auteurs du présent article sont responsables de son contenu.

profondissements possibles : si ce nouvel indicateur, avec les diverses variables explicatives qui l'accompagnent, constitue un apport important, il ne permet cependant pas à lui seul de comprendre de façon totalement satisfaisante les liens complexes pouvant exister entre le travail et la pauvreté et il doit, à cet égard, être complété.

TRAVAILLEURS PAUVRES : UNE PRÉOCCUPATION CENTRALE POUR LA STRATÉGIE DE LISBONNE

En novembre 1997, sur la base des dispositions du nouveau Titre sur l'emploi introduit par le Traité d'Amsterdam (signé la même année), le Conseil européen de

Luxembourg a lancé la Stratégie européenne pour l'emploi ; celle-ci repose sur l'élaboration de lignes directrices pour l'emploi, au niveau de la Communauté, et sur la transposition de celles-ci en plans d'action nationaux pour l'emploi. L'ambition était alors d'agir collectivement au niveau de l'UE afin de réaliser des progrès décisifs dans la lutte contre le chômage sur une durée de cinq ans.

En mars 2002, le Conseil européen de Barcelone a conclu que la Stratégie pour l'emploi avait fait ses preuves et qu'il convenait à présent de la renforcer afin d'en consolider les acquis et d'y intégrer le calendrier et les divers objectifs en matière d'emploi fixés à Lisbonne et précisés entre autres à Stockholm (grands

ENCADRÉ 1 ●

LE PROCESSUS COMMUNAUTAIRE D'« INCLUSION SOCIALE »

En mars 2000, le Conseil européen de Lisbonne a décidé de faire de la promotion de l'inclusion sociale un axe essentiel de la stratégie globale de l'UE pour atteindre l'objectif stratégique qu'il a fixé à l'Union pour 2010, à savoir de : « devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique au monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». Il s'est également accordé sur le fait que la meilleure façon de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale consistait à utiliser la « méthode ouverte de coordination » (MOC). Celle-ci requiert entre autres (voir Atkinson, Marlier et Nolan, 2004 ; Caillot, Lelièvre, Pétour, 2002) :

• Un accord sur un ensemble d'objectifs communs. En ce qui concerne la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ces objectifs furent adoptés par le Conseil européen de Nice de décembre 2000 et furent ensuite très légèrement amendés par le Conseil des ministres de l'Union en décembre 2002.

• La soumission à la Commission européenne, par l'ensemble des États membres, de Plans d'actions nationaux (PAN) ou de Rapports stratégiques. Le Rapport conjoint, dont le projet est rédigé par la Commission sur la base des soumissions nationales et est ensuite finalisé entre le Conseil et la Commission, constitue un élément clé de la MOC. Les premiers PAN/inclusion ont été remis à la Commission en 2001 et les seconds en 2003 ; la troisième vague est prévue pour 2006.

• L'adoption d'indicateurs communs à utiliser dans ces Plans afin de pouvoir suivre et évaluer, de façon comparable, les progrès de l'Union et de ses États membres dans la réalisation des objectifs communs. Ces indicateurs ont également pour but de favoriser l'apprentissage mutuel et l'échange de bonnes pratiques entre pays membres. C'est au Sous-Groupe Indicateurs du Comité de la Protection Sociale de l'UE qu'a été confiée la tâche de développer les indicateurs communs en matière d'inclusion sociale.

En décembre 2001, le Conseil européen de Laeken (Belgique) a adopté un premier ensemble de 18 indicateurs communs d'inclusion sociale (qui couvrent la pauvreté monétaire relative, l'emploi, la santé et l'éducation), ainsi qu'un cadre méthodologique devant guider le choix et l'organisation des indicateurs à retenir dans le cadre spécifique que constitue la méthode ouverte de coordination¹.

Bien qu'une certaine stabilité de ces indicateurs doive être assurée de façon à leur permettre d'assurer leur fonction d'instrument de « suivi », leur élaboration s'inscrit dans un processus nécessairement dynamique qui doit amener périodiquement à les améliorer et à en définir de nouveaux (Atkinson, Marlier, Nolan, 2004). En juillet 2003, le Comité de la protection sociale a procédé à quelques amendements de certains indicateurs de Laeken (en ce compris une renumérotation partielle), ainsi que sur la définition d'un nouvel indicateur commun relatif aux « travailleurs pauvres » (in, Work Poverty Risk, soit littéralement « risque de pauvreté parmi la population au travail »). Cette liste révisée, qui constitue l'état actuel des discussions relatives aux indicateurs de Laeken, est reprise dans l'annexe statistique au Rapport conjoint 2003 sur l'inclusion sociale adoptée par le Conseil en mars 2004 (Op. cit.)².

Depuis la décision du Conseil européen de Barcelone de mars 2002, chaque État membre doit fixer des objectifs nationaux chiffrés dans son PAN/inclusion « pour réduire de manière sensible, d'ici à 2010, le nombre de personnes menacées de pauvreté et d'exclusion sociale » (par 24). Pour une discussion sur la fixation de tels objectifs, en ce compris la question du passage éventuel d'objectifs nationaux à des objectifs communautaires dans le cadre du processus communautaire d'inclusion sociale, voir (Marlier et al, 2003).

1. Ces principes méthodologiques ont comme objectif d'assurer que les indicateurs retenus répondent à l'importante préoccupation de faciliter, dans le cadre de la MOC, les comparaisons internationales dans l'évaluation des résultats concrets des politiques nationales mises en œuvre dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Pour une discussion détaillée de ces principes, voir l'étude de Atkinson, Cantillon, Marlier et Nolan (Atkinson et al, 2002) dont ces divers principes sont issus. Pour plus de détails sur le processus qui a abouti à l'accord relatif aux indicateurs de Laeken, voir : (Atkinson, Marlier et Nolan, 2004), (Caillot, Lelièvre et Pétour, 2002), (Marlier, 2003) et (Politica Economica, 2002).

Le Rapport du Comité de la Protection Sociale sur les indicateurs de Laeken peut être obtenu à l'adresse suivante : http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection_committee/spc_topics_fr.htm#inclusion

2. Cette annexe ainsi que les Rapports conjoints 2001 et 2003 sur l'inclusion sociale (et les divers Plans d'action nationaux qu'ils synthétisent) sont accessibles sur le site de la Direction Générale *Emploi et Affaires Sociales* de la Commission européenne : http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/joint_rep_fr.htm

objectifs fixés pour 2010 et objectifs intermédiaires pour 2005). Il a également complété son engagement à promouvoir le vieillissement actif en adoptant un objectif supplémentaire dans ce domaine, et a prévu une évaluation à mi-parcours en 2006 des progrès réalisés par rapport aux objectifs fixés. Ce sont là quelques-uns des paris ambitieux de la Stratégie européenne pour l'emploi dite « révisée ». Un autre pari ambitieux, à caractère « horizontal » quant à lui, est de garantir dans ce cadre la qualité de l'emploi.

À la suite en particulier des Conseils européens de Lisbonne, Nice et Laeken, où la question de l'emploi a aussi été abondamment discutée à côté de celle du « social », l'amélioration de la productivité et de la qualité de l'emploi constitue, avec le plein emploi et la cohésion sociale, l'un des trois objectifs généraux fixés par les lignes directrices pour l'emploi adoptées par le Conseil des ministres de l'UE (ci-après : le Conseil) le 22 juillet 2003 pour la période 2003-2005¹. Et le rôle de la protection sociale dans ce contexte est essentiel, le but devant être d'assurer « une relation équilibrée entre (la politique sociale) et les autres piliers de la stratégie de Lisbonne, de telle sorte que la protection sociale permette non seulement la mobilisation du potentiel humain (cohésion sociale), mais facilite également la prise de risque et l'entrepreneuriat » (Atkinson, Marlier et Nolan, 2004, p. 50).

À ce titre, l'existence de travailleurs pauvres constitue une préoccupation qui se situe au cœur même de la Stratégie de Lisbonne (encadré 1) : il s'agit de mobiliser des actions qui relèvent de l'économie, de l'emploi et du social. L'enjeu, complexe et parfois contradictoire, est de promouvoir des politiques visant à rendre le travail plus rémunérateur (« making work pay »²), entre autres par des mesures d'« incitation au travail » (mesures susceptibles de mobiliser les personnes pour retrouver un emploi ou pour passer de l'inactivité à l'emploi...), sans mettre en péril l'objectif central des systèmes nationaux de protection sociale d'assurer un niveau élevé de protection sociale pour tous et ce, tout en évitant des coûts budgétaires excessifs. Cet enjeu suscite un intérêt politique considérable au niveau de l'Union et de ses États membres au regard de la viabilité financière et sociale des systèmes de pro-

tection sociale dans un contexte de population vieillissante. La participation accrue au marché de l'emploi, surtout pour les plus défavorisés, est sur ce point considérée comme la principale protection contre la dérive vers la pauvreté et l'exclusion sociale, sans pour autant toujours constituer une condition suffisante pour échapper à celle-ci.

C'est pour ces diverses raisons que les lignes directrices 2003-2005 pour l'emploi précisent que « les États membres réformeront les incitations financières afin de rendre l'emploi attrayant et d'encourager les hommes et les femmes à rechercher, occuper et conserver un emploi. » Dans ce cadre, il leur est demandé d'« élaborer des politiques appropriées permettant de réduire le nombre des travailleurs pauvres ». Les États membres sont également invités à supprimer les facteurs « dissuasifs » à la reprise d'emploi qui résultent d'une interaction pouvant exister entre l'imposition des revenus et les prestations sociales « afin d'éliminer les pièges du chômage, de la pauvreté et de l'inactivité et d'encourager la participation au monde professionnel des femmes, des travailleurs peu qualifiés, des travailleurs âgés, des personnes souffrant d'un handicap et des personnes extrêmement marginalisées. ». Tout ceci doit être réalisé « en préservant un niveau adéquat de protection sociale ». Notons encore que les politiques mises en oeuvre devront viser, pour l'horizon 2010, « une réduction significative des taux marginaux d'imposition effectifs, s'ils sont élevés, et, le cas échéant, de la charge fiscale pesant sur les bas salaires, en tenant compte des caractéristiques propres à chaque pays. »

Ces rappels institutionnels communautaires resituent l'enjeu de l'accord intervenu en juillet 2003 au sein du Comité de la protection sociale sur l'indicateur de travailleurs pauvres. Même s'il a été développé par le Comité de la protection sociale, cet indicateur fait à présent partie intégrante des outils de suivi au sein de la Stratégie européenne pour l'emploi³, et fait l'objet d'un objectif explicitement formulé dans les lignes directrices 2003-2006. Il vient utilement compléter la liste des indicateurs de qualité de l'emploi adoptés par le Conseil européen (également à Laeken, en décembre 2001), qui couvrent les dix dimensions de la

1. Une des conséquences de l'adoption par le Conseil des propositions contenues dans la Communication COM (2002) 487 final de la Commission européenne de septembre 2002 sur la rationalisation (« streamlining ») des cycles annuels de coordination de la politique économique et de la politique de l'emploi est que, depuis 2003, les lignes directrices s'inscrivent dans le cadre de cycles de coordination sur trois ans (2003-2005, 2006-2008...). L'objectif poursuivi est la réorganisation des processus européens de coordination autour de quelques moments clés afin de rendre le cycle de coordination plus compréhensible et plus transparent, et ainsi renforcer sa visibilité ainsi que son impact politique. Cette même logique s'appliquera dès 2006 dans le domaine social ; voir (Commission européenne, 2003a) ainsi que (Marlier et Berghman, à paraître).

2 Voir entre autres (Commission européenne, 2003c).

3. Cf. document de la Direction générale « Emploi et affaires sociales » de la Commission européenne, intitulé « Indicators for monitoring the 2003 Employment Guidelines (latest update 15/12/2003) » :

http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/indic/list_from_compendium_jer2002.pdf

qualité de l'emploi qu'avait identifiées auparavant la Commission et qui doivent permettre d'évaluer les progrès accomplis dans ce domaine. Il peut être considéré comme se rapportant à la dimension « qualité intrinsèque de l'emploi », qui « renvoie aux caractéristiques d'un emploi donné qui le rendent satisfaisant pour le travailleur et compatible avec des perspectives de carrière tant sur le plan de la rémunération que sur celui du statut » (Commission européenne, 2003b, p.10)⁴.

Un indicateur de travailleurs à bas salaires apporterait de précieuses informations complémentaires, plus directement liées à la qualité même des emplois occupés. Sans doute en partie par crainte qu'il ne débouche sur une « norme communautaire » en matière de salaire minimum, il a pour l'instant été écarté par le Comité de l'emploi de l'UE qui aurait la compétence pour le développement d'un tel indicateur⁵.

L'ÉLABORATION D'UN INDICATEUR DE « TRAVAILLEURS PAUVRES » : DÉFINITION, FACTEURS EXPLICATIFS ET RÉSULTATS

Le « travailleur pauvre » dans la définition retenue par le Comité de la protection sociale en juillet 2003 est une personne qui, durant l'année de référence, est « principalement au travail » (comme salarié ou indépendant) et vit au sein d'un ménage dont le revenu total se situe sous le seuil de 60 % du revenu médian national équivalent. La « pauvreté » d'un travailleur dépend donc à la fois de son revenu du travail personnel (qui traduit monétairement son lien au travail) et de sa situation familiale (de par la définition retenue du ménage « pauvre » ou, plus exactement, du ménage exposé à un « risque de pauvreté »⁶), ce qui

rejoint l'approche générale retenue par (Klein et Rones, 1989) aux États-Unis, ainsi que par l'Insee en France et (Atkinson et al, 2002) (encadré 3). Le nouvel indicateur combine ainsi une approche individuelle des liens du travailleur avec le marché du travail et une approche au niveau du ménage en ce qui concerne la mesure de ses revenus : la totalité des revenus du ménage pour l'ensemble des membres qui le composent sont pris en compte - revenus d'activité, mais également transferts sociaux, revenus du capital... (encadré 2). Cette définition met donc au premier plan une dimension individuelle, qui décrit la situation du travailleur proprement dite, même si une dimension liée à la composition du ménage intervient (souvent de façon déterminante ; voir ci-dessous) au niveau des facteurs explicatifs de cette situation.

Les causes de la pauvreté du travailleur peuvent ainsi être multiples et doivent impérativement s'analyser sous deux angles distincts. D'une part, les caractéristiques personnelles du travailleur pauvre et, en particulier, celle de l'emploi qu'il occupe. Et, d'autre part, les spécificités relatives au ménage dans lequel il vit.

Il importe de souligner d'emblée que le critère retenu dans la définition UE pour qualifier un individu de « travailleur » est donc un critère qui privilégie l'emploi effectif et non l'activité (emploi et chômage). Diverses raisons justifient ce choix. Tout d'abord, l'indicateur européen de travailleurs pauvres a été adopté pour être utilisé dans le contexte très spécifique que constitue la « méthode ouverte de coordination » (encadré 1). Pour assurer un suivi comparable de l'impact des politiques nationales dans l'Union et pour favoriser l'échange de bonnes pratiques entre les pays (sur lequel toute la méthode se construit), cette méthode requiert des indicateurs qui respectent des critères stricts⁷ ; entre autres, la nécessité pour les indicateurs retenus de pouvoir faire l'objet d'une interprétation

4. « Bien que son évaluation ne soit pas aisée, notamment en raison de sa subjectivité, ce facteur joue un rôle important dans la réalisation des objectifs de la Stratégie européenne pour l'emploi. L'attrait des emplois est l'une des conditions nécessaires à une augmentation de la participation au marché du travail. Bien que les personnes entrant sur le marché du travail ou les personnes défavorisées soient souvent obligées d'accepter des emplois précaires et mal rémunérés, l'existence de perspectives de carrière est essentielle pour maintenir le lien avec le marché du travail. » (Commission européenne, 2003b, p.10)

Jusqu'à l'adoption de l'indicateur de travailleurs pauvres, les seuls indicateurs censés permettre d'évaluer cette « qualité intrinsèque de l'emploi » étaient les indicateurs clé n° 3 (*transitions par niveau de rémunération*) et 16 (*transitions par type de contrat*), ainsi que l'indicateur de contexte n° 4 (satisfaction par rapport à l'emploi) du document précité de la Direction générale « Emploi et affaires sociales » de la Commission (« Indicators for monitoring the 2003 Employment Guidelines (latest update 15/12/2003) »).

5. La problématique des bas salaires apparaît néanmoins dans les indicateurs 36 (*piège à chômage*) et 37 (*imposition des travailleurs à bas salaires*) du document précité de la Direction générale « Emploi et affaires sociales » de la Commission. Ces indicateurs ont pour but de mesurer l'« incitation au travail » dans le cadre de la Stratégie européenne pour l'emploi.

6. Étant donné le caractère conventionnel du seuil de bas revenus retenu à Laeken, et parce qu'un revenu inférieur à ce seuil ne constitue ni une condition nécessaire ni une condition suffisante pour pouvoir parler d'état de pauvreté, le Conseil et la Commission se sont accordés à désigner les personnes vivant dans les ménages situés sous ce seuil non pas comme des personnes « pauvres » mais plutôt comme des personnes exposées à un « risque de pauvreté ».

7. Les neuf principes méthodologiques devant être respectés par les indicateurs communs d'inclusion sociale ont été identifiés par (Atkinson et al 2002) et avalisés par le Conseil européen de Laeken en même temps que les 18 *indicateurs de Laeken*.

ENCADRÉ 2 ●

PANEL COMMUNAUTAIRE DE MÉNAGES, EU-SILC, REVENU DISPONIBLE,
ÉCHELLE D'ÉQUIVALENCE ET SEUIL DE « RISQUE DE PAUVRETÉ »

Panel Communautaire de Ménages (PCM) : coordonné par Eurostat, l'Office statistique des Communautés européennes, le PCM est à l'heure actuelle la seule source disponible pour des données statistiques sur les revenus qui soient comparables au niveau de l'Union européenne des Quinze (soit l'Union précédant l'élargissement intervenu le 1er mai 2004). C'est une enquête basée sur un questionnaire standardisé soumis annuellement à un panel représentatif de ménages et d'individus, couvrant un large éventail de sujets : revenus (y compris les différentes prestations sociales), santé, éducation, logement, caractéristiques de l'emploi et démographie. La structure longitudinale du PCM permet de suivre et d'interroger les mêmes ménages et individus durant plusieurs années consécutives. Le PCM, comme la plupart des autres enquêtes portant sur les ménages, ne prend pas en compte les ménages collectifs, les personnes sans abris ou les autres groupes difficiles à interroger. Par ailleurs, la qualité des données dans le bas de la distribution des revenus peut être sujette à caution. Il en est de même pour les revenus professionnels d'activités exercées comme indépendants, dont la collecte est toujours très délicate.

La première vague du PCM a été réalisée en 1994 dans les douze États membres de l'époque, auprès d'un échantillon de quelque 60 500 ménages (environ 170 000 personnes). L'Autriche a adhéré au projet en 1995 et la Finlande en 1996. Même si la Suède ne participe pas au PCM proprement dit, des micro-données comparables issues de l'enquête suédoise sur les conditions de vie sont incluses dans la base de données des utilisateurs du PCM depuis 1997. Le PCM a été interrompu dans la plupart des pays de l'Union après la vague de 2001. C'est un nouvel instrument communautaire statistique (EU-SILC) qui deviendra dans les toutes prochaines années la source de référence communautaire pour les statistiques de revenus et de conditions de vie (voir ci-dessous). Des informations complémentaires peuvent être obtenues sur le site :

<http://forum.europa.eu.int/irc/dsis/echpanel/info/data/information.html>

Les chiffres suédois (voir ci-dessus) mais également danois qui sont présentés dans le présent papier sont issus non pas du PCM mais de sources nationales (voir annexe statistique du Rapport conjoint 2003 sur l'inclusion sociale (Commission européenne, 2004)).

EU Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) : il est actuellement prévu que le nouvel instrument communautaire statistique « EU-SILC », qui doit remplacer dans les toutes prochaines années le PCM comme source de référence communautaire pour les statistiques de revenus et de conditions de vie (le PCM a été arrêté dans la plupart de États membres après la vague de 2001), soit lancé dans l'ensemble des 25 États membres de l'Union élargie d'ici à la fin 2005. Le lancement de EU-SILC se fera selon un calendrier flexible, 6 États membres ayant déjà démarré en 2003. Pour plus d'informations, consulter le site d'Eurostat, l'office statistique des Communautés européennes. Voir également (Atkinson, Marlier et Nolan, 2004).

Revenu disponible : les données sur le revenu tirées du PCM concernent l'année précédant immédiatement l'enquête (par exemple, 2000 pour l'enquête de la 8ème vague effectuée en 2001), la composition du ménage et les caractéristiques socio-démographiques des membres du ménage étant celles enregistrées au moment de l'enquête (à l'exception des informations reprises dans le calendrier d'activité qui, elles, se rapportent aussi à l'année précédant immédiatement l'enquête - voir encadré 3). Le revenu total disponible du ménage correspond au total des revenus monétaires nets perçus par le ménage et ses membres au moment de l'entretien (certaines composantes de revenus en Finlande et en France ne sont qu'en partie « netifiées », à savoir l'ensemble des revenus du travail (salaires et revenus d'activités indépendantes), les revenus privés (revenus du capital et de la propriété) et l'ensemble des transferts sociaux perçus directement, y compris les pensions de vieillesse et les allocations sociales versées. Les transferts sociaux indirects, le paiement de taux d'intérêt, les transferts versés aux autres ménages, les revenus en nature et les loyers imputés des logements occupés par leurs propriétaires ne sont toutefois pas pris en compte. Le dernier élément notamment peut avoir une incidence significative pour certains pays.

Échelle d'équivalence : afin de traduire les différences de taille et de composition des ménages, les chiffres des revenus sont des montants par « équivalent adulte ». En d'autres termes, l'ensemble des revenus d'un ménage est divisé par la taille équivalente calculée au moyen de l'échelle d'équivalence « OCDE modifiée ». Cette échelle affecte un poids de 1,0 au chef du ménage, ou personne de référence, de 0,5 aux autres membres âgés de 14 ans et plus vivant dans le ménage et de 0,3 à chaque enfant. Le chiffre ainsi obtenu est attribué à chaque membre du ménage, adulte ou enfant. La taille équivalente d'un ménage comprenant deux adultes et deux enfants de moins de 14 ans est donc : $1,0 + 0,5 + (2 \times 0,3) = 2,1$.

Seuil de « risque de pauvreté » : dans la définition européenne, le seuil de risque de pauvreté utilisé pour définir les ménages monétairement « pauvres » est fixé, pour chaque pays, à 60 % du revenu médian national équivalent (sur la base de l'échelle d'équivalence OCDE modifiée - voir ci-dessus). En France, ce seuil est généralement mis à 50 % de la médiane. Le choix de seuils différents a une incidence très forte sur le nombre de travailleurs pauvres. Ceci s'explique largement par le fait que le taux de risque de pauvreté est lui-même très sensible au seuil retenu, comme l'illustre le tableau 4 ci-dessous.

Taux de risque de pauvreté selon le seuil retenu en 2001¹

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	EU15 ²
40 %	2	2	3	8	7	4	5	8	3	4	3	6	2	2	5	5
50 %	6	4	6	14	13	9	15	13	6	6	6	13	6	5	11	9
60 %	13	10	11	20	19	15	21	19	12	11	12	20	11	9	17	15
70 %	21	19	19	28	27	23	29	27	21	19	19	28	20	17	26	23

1. Seuil défini pour différents pourcentages du « revenu médian par équivalent adulte ».

2. La moyenne UE15 (moyenne pour l'Union européenne) est une moyenne pondérée des valeurs nationales disponibles (sur la base de la population respective de chaque État membre).

Source : Annexe statistique du Rapport conjoint 2003 sur l'inclusion sociale (Commission européenne, 2004)

claire et de réagir aux politiques mises en place par les États membres. Ceci plaide pour un indicateur qui ne combine pas les dimensions emploi et chômage en un indicateur unique. Ne pas mêler ces deux dimensions est d'autant plus important pour un indicateur à utiliser dans une Union à 25 que les niveaux de chômage varient énormément d'un pays à l'autre. Enfin, vu la façon dont le « statut d'activité le plus fréquent » est construit, et de fait la façon dont les « travailleurs » et les « chômeurs » sont définis, la catégorie « actifs » inclurait des personnes ne tombant ni dans la catégorie des travailleurs ni dans celle des chômeurs, créant ainsi des incohérences entre ces trois concepts (encadré 3).

***mobiliser des facteurs explicatifs
à la fois individuels et familiaux
pour mieux comprendre la pauvreté laborieuse***

Combinant approche individuelle du travail et approche ménage de la pauvreté, l'indicateur de « travailleurs pauvres » doit être analysé à la fois à partir de critères individuels et familiaux, comme le soulignaient d'ailleurs déjà Klein et Rones (1989) : « *l'aspect le plus compliqué de l'analyse (...) est que la pauvreté des travailleurs pauvres, pris comme groupe, est la résultante de deux dimensions :*

- (1) *des faibles revenus d'activité, qui s'expliquent par divers problèmes liés au marché du travail,*
(2) *et une structure familiale qui mène à la pauvreté (...) ».*

C'est dans cet esprit que trois catégories de variables ont été retenues dans le Rapport conjoint 2003 sur l'inclusion sociale (Commission européenne, 2004) : les caractéristiques socio-démographiques du travailleur, les traits distinctifs de l'emploi que celui-ci occupe et les particularités du ménage dans lequel il vit ; ces divers éléments étant en partie liés aux caractéristiques des marchés de l'emploi et des systèmes de protection sociale propres à chaque pays.

Les ventilations socio-démographiques retenues sont le sexe, l'âge et le niveau d'études. En ce qui concerne l'âge, trois classes sont distinguées : 16-24 ans, 25-54 ans et 55 ans et plus. En matière de formation initiale, trois niveaux sont distingués à partir de la clas-

sification internationale « Cite » : niveaux faible, moyen et élevé⁸.

En ce qui concerne l'emploi occupé, une distinction est faite entre emploi indépendant et emploi salarié avec, dans ce dernier cas, une prise en compte de trois caractéristiques : a) le type de contrat, permanent ou temporaire, les contrats temporaires incluant notamment les contrats à durée déterminée et les travaux occasionnels sans contrat ; b) la durée hebdomadaire du travail avec une séparation entre les plus de 30 heures hebdomadaires et les autres ; et c) la durée (en nombre de mois) d'occupation de l'emploi en distinguant « année entière » et « moins de l'année entière » (encadré 3).

Les caractéristiques des ménages dans lesquels vivent les travailleurs pauvres constituent un troisième ensemble de facteurs explicatifs. L'approche finalement retenue a été d'envisager un nombre limité de situations, en combinant configuration familiale et situation par rapport à l'emploi des autres membres du ménage. Sont ainsi distinguées six configurations : personne isolée sans enfant à charge⁹, famille monoparentale (personne isolée avec un ou plusieurs enfants à charge), présence d'autres adultes dans le ménage du travailleur mais tous ces autres adultes sont sans emploi et il n'y a pas d'enfants à charge, présence d'autres adultes dans le ménage du travailleur mais tous sont sans emploi et il y a au moins un enfant à charge, présence d'autres adultes dans le ménage dont un ou plusieurs avec emploi et il n'y a pas d'enfants à charge et enfin, présence d'autres adultes dans le ménage dont un ou plusieurs avec emploi et il y a au moins un enfant à charge.

***7 % des Européens occupant un emploi
sont des travailleurs pauvres***

Selon la définition européenne retenue, 7 % des citoyens de l'Union européenne des Quinze¹⁰ qui occupent un emploi sont des travailleurs pauvres (tableau 1). La diversité des situations nationales relève, d'une part, d'effets de structure associés à une proportion plus importante qu'ailleurs de populations à risques (de par les caractéristiques individuelles,

8. Dans la classification internationale « Cite » (*Classification Internationale Type de l'Éducation* ou, en anglais, *International Standard Classification of Education - ISCED*), les personnes à faible niveau de formation initiale sont celles dont le niveau de formation initiale est compris entre 0 et 2. Pour la France, cette catégorie recouvre globalement les niveaux VI et V-bis de la nomenclature nationale. À l'opposé, les personnes à niveau de formation initiale élevé sont celles qui tombent dans les classes 4, 5 ou 6 de la classification Cite. Entre ces deux catégories, le niveau Cite 2 correspond à un niveau de formation moyen. Pour plus d'informations, voir : http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/pdf/isced/ISCED_F.pdf

9. Dans les définitions retenues à Laeken, les enfants à charge comprennent les enfants âgés de moins de 16 ans ainsi que les personnes âgées de 16 à 24 ans qui, à la fois, sont économiquement inactives et vivent chez au moins un de leurs parents.

10. Les données commentées dans cet article sont des données harmonisées issues du Panel communautaire de ménages (sauf pour deux pays, le Danemark et la Suède). Elles ne couvrent donc que les pays qui étaient déjà membres de l'UE avant l'élargissement intervenu le 1er mai 2004 (Cf. encadré 1).

ENCADRÉ 3 ●

TRAVAILLEUR PAUVRE ET « STATUT D'ACTIVITÉ LE PLUS FRÉQUENT »

Travailleur pauvre : Selon la définition retenue au niveau européen en juillet 2003 par le Comité de la protection sociale, le travailleur pauvre est un individu qui, durant l'année de référence, est « principalement au travail » (emploi salarié ou indépendant) selon le critère du statut d'activité le plus fréquent (voir ci-dessous) et qui vit dans un ménage dont le revenu par unité de consommation se situe sous le seuil de « risque de pauvreté » (voir encadré 2).

Si cette définition est proche de celle recommandée par (Atkinson et al 2002), sans être identique pour autant en ce qui concerne la définition du « travailleur », elle diffère de façon non négligeable des définitions française et surtout américaine. Ces dernières prennent en effet en considération davantage (en France) voire exclusivement (aux États-Unis) un critère d'activité qui recouvre donc à la fois les situations d'emploi et celles de chômage (voir ci-dessous) ; le seuil de pauvreté retenu est également différent de celui retenu au niveau communautaire. Nettement plus éloignée encore de la définition européenne, la définition allemande assimile les travailleurs pauvres et les travailleurs à bas salaires, en les définissant comme les travailleurs à temps plein dont les salaires sont inférieurs à 50% de la moyenne nationale (pour une revue des diverses définitions retenues au niveau international, ainsi qu'une analyse approfondie de la problématique des travailleurs pauvres, voir entre autres (Peña Casas et Latta, 2004).

Les chiffres européens relatifs à l'indicateur de travailleurs pauvres sont pour l'instant calculés sur la base du Panel communautaire de ménages (à l'exception des chiffres suédois et danois ; voir encadré 2) ; dès que ces données seront disponibles, ils seront calculés sur la base du nouvel instrument communautaire statistique « EU-SILC » (voir encadré 2).

Statut d'activité le plus fréquent : Contrairement à la définition française, la définition communautaire d'un « travailleur » est basée sur un critère d'emploi effectif et non simplement d'activité (l'activité incluant aussi bien l'emploi que le chômage). La définition du travailleur retenue au niveau européen est en effet fondée sur la notion de statut d'activité le plus fréquent (« most frequent activity status »). Ce statut est calculé à partir d'un calendrier d'activité qui doit avoir été rempli pour au moins 7 des 12 mois de l'année de référence pour le calcul du revenu total du ménage, soit, pour la majorité des États membres, l'année calendrier précédant la date de l'enquête. Les quatre statuts retenus sont : « emploi (salarié et/ou indépendant) », « chômage », « retraité » et « autre économiquement inactif ». Le « statut d'activité le plus fréquent » retenu est celui que la personne déclare avoir été le sien pendant plus de la moitié des mois du calendrier d'activité de référence.

Pour être considéré comme « travailleur », un individu doit avoir occupé un emploi pendant plus de la moitié des mois pour lesquels il a déclaré un statut d'activité au cours de l'année de référence. La période d'occupation effective d'un emploi doit ainsi être d'au moins 4 mois si la personne n'a déclaré son statut d'activité que pour 7 des 12 mois de l'année de référence, elle doit être d'au moins 6 mois pour un calendrier d'activité rempli sur 10 ou 11 mois et d'au moins 7 mois quand le calendrier d'activité a été rempli pour la totalité des 12 mois de l'année de référence. Les faibles degrés de participation au marché du travail (étudiants ; personnes partant à la retraite au cours de la période de référence ; personnes alternant emploi, chômage et/ou inactivité sans rester dans le même statut durant plus de la moitié de la période de référence ...) sont ainsi éliminés afin de limiter les erreurs d'interprétation dans l'analyse de la situation et des transitions associées à la pauvreté laborieuse. Il importe de préciser que si la période d'occupation d'un emploi doit comprendre un nombre minimum de mois, ce n'est pas obligatoirement de façon consécutive. La définition retenue prend ainsi en compte l'alternance éventuelle de périodes d'occupation effective d'un emploi, de chômage et/ou d'inactivité au cours de la période de référence (pour autant que dans cette alternance un même statut ait été occupé durant plus de la moitié de la période de référence).

Compte tenu de cette définition du statut d'activité, une personne ayant travaillé « tous » les mois de l'année de référence (voir tableau 1) est une personne qui a travaillé l'ensemble des mois pour lesquels elle a déclaré un statut d'activité dans son calendrier d'activité ; le nombre de mois effectivement travaillés par une telle personne peut donc varier entre 7 et 12. De même, une personne qui n'a travaillé que durant une partie de l'année de référence est une personne qui a travaillé un minimum de 4 mois et un maximum de 11 mois (selon que la personne ait rempli respectivement 7 ou 12 mois de son calendrier d'activité).

La définition du travailleur énoncée ci-dessus est donc plus restrictive que celle qui sous-tend les définitions française et américaine du travailleur pauvre. En effet, celles-ci exigent seulement d'avoir participé au marché du travail pendant plus de la moitié de l'année de référence (cela peut être comme chômeur) et non pas l'occupation effective d'un emploi pendant la période considérée. La définition française, qui exige en plus une condition d'occupation d'un emploi pendant au moins un mois, est plus restrictive que la définition américaine mais reste moins restrictive que la définition européenne. La définition européenne exclut donc les personnes dont le statut d'activité principal est celui de « chômeur », ce qu'il convient de garder à l'esprit étant donné que c'est largement au nom de la lutte contre le chômage que sont mises en place des politiques destinées à rendre le travail plus « rémunérateur ».

Les calendriers d'activité même incomplètement remplis, dès lors qu'ils sont renseignés pour au moins sept mois, ont été retenus pour des raisons méthodologiques et techniques.

Depuis juillet 2003, la détermination du statut d'activité le plus fréquent se fait en une et non plus deux étapes comme dans la méthode initialement retenue à Laeken. La méthode qui prévalait jusqu'à présent au niveau de l'Union consistait en effet à distinguer dans un premier temps les personnes majoritairement en activité (ayant un lien avec le marché du travail - emploi et chômage confondus) des personnes majoritairement inactives sur la période de référence (avec priorité à l'activité en cas d'égalité des durées). Ensuite, parmi les personnes actives, les personnes majoritairement en emploi étaient distinguées selon la même méthode en donnant la priorité à l'emploi en cas d'égalité des durées. Cette méthode en deux étapes pouvait aboutir à des résultats paradoxaux (par exemple : une personne ayant passé 3 mois en emploi, 3 mois au chômage et 6 en inactivité était considérée comme travailleur). La méthode en une étape constitue un filtre plus restrictif, qui exclut certaines personnes de tout statut d'activité. Les chiffres du Panel indiquent, toutefois, que la proportion des personnes ainsi exclues est très faible.

L'indicateur de travailleurs pauvres reflète des statuts d'emploi très variés : salariés, indépendants mais également situations mixtes, où un même travailleur a occupé les statuts d'employé et d'indépendant (et s'est déclaré « au travail » pendant plus de la moitié de la période de référence considérée). C'est pourquoi il est utilement ventilé selon le statut (indépendants et salariés). Lors de l'analyse des chiffres d'« indépendants pauvres », il importe de garder à l'esprit les problèmes techniques liés à la faible robustesse statistique des revenus des indépendants mesurés par le Panel communautaire de ménages (et, plus généralement, par la plupart des autres enquêtes disponibles sur le sujet). Cette dernière remarque doit également être gardée à l'esprit lors de l'analyse de l'indicateur général (salariés plus indépendants), surtout dans les pays où l'on enregistre de fortes proportions d'indépendants dans la population au travail. Ceci peut plaider en faveur d'un indicateur de travailleur pauvre limité à la population salariée.

1- L'analyse des chiffres de « chômeurs pauvres », disponibles par ailleurs dans les indicateurs de Laeken (croisement du taux de risque de pauvreté par statut d'activité le plus fréquent, ce statut comprenant entre autres la catégorie « chômeur ») permet de relativiser quelque peu une partie du discours de type « rendre le travail rémunérateur » (voir entre autres : Commission européenne, 2003c), selon lequel ce sont des allocations de chômage trop généreuses qui seraient largement à l'origine du désintérêt présumé des chômeurs pour l'emploi.

familiales et de l'emploi qui ont été identifiées comme facteurs de risque) et, d'autre part, de l'ampleur et de la nature des transferts sociaux accordés par les Etats membres pour lutter contre la pauvreté. Ce phénomène est ainsi sensiblement plus développé dans les pays qui comptent davantage de travailleurs indépendants - un statut à risque - et où les transferts sociaux sont plus limités, soit typiquement en Europe du Sud. À cela s'ajoute pour ces pays d'autres facteurs déterminants, comme la faiblesse de la formation initiale et l'existence d'une importante population faiblement qualifiée : le taux de sortie précoce du système scolaire s'élève en 2003 à 41% au Portugal, 30% en Espagne et 25% en Italie contre 18% pour la moyenne communautaire (notons que la Grèce, avec 15%, se différencie fortement des autres pays du Sud en matière de niveau d'études¹¹). Dans ces pays (et sur cet aspect la Grèce ne fait pas du tout exception), la pauvreté laborieuse répartie selon le niveau d'études est très fortement concentrée au sein des catégories aux niveaux les plus faibles.

Ainsi, la proportion de travailleurs pauvres atteint respectivement 12% et 13% au Portugal et en Grèce, deux pays où la pauvreté monétaire relative est beaucoup plus élevée que dans le reste de l'Union, et 10% en Espagne et en Italie. Elle est sensiblement plus faible (3%) au Danemark et en Suède, pays où les inégalités de revenus, mais également salariales, sont les plus faibles et où les transferts sociaux sont aussi les plus généreux (Cohen-Solal et Loisy, 2002). Ce taux est également très faible en Allemagne et en Belgique (4%). Les sept pays restants, dont la France, se situent dans une fourchette autour de la moyenne communautaire, avec des taux de 6 à 8%.

La qualité médiocre des emplois pourvus (en termes de nombre d'heures travaillées par semaine, de nombre de mois travaillés durant l'année et de type de contrat) augmente sensiblement le risque de pauvreté au travail. Il en va de même de la faiblesse des salaires : les travailleurs à bas salaires sont proportionnellement nettement plus nombreux à être exposés au risque de pauvreté que ceux qui perçoivent des rémunérations plus élevées¹² (tableau 2).

Dans le tableau 2, les travailleurs à bas salaires sont définis comme les personnes qui sont rémunérées à

un salaire horaire inférieur à 60% de la médiane du salaire horaire du pays dans lequel elles travaillent. Comme le résume le Rapport conjoint 2003 sur l'inclusion sociale, « les faibles rémunérations sont de toute évidence un facteur de risque élevé de la pauvreté des travailleurs, mais les faibles qualifications de même que l'emploi précaire et souvent à temps partiel conduisent fréquemment à la pauvreté de même qu'à des retraites insuffisantes ». Si un faible niveau de rémunération est une cause importante de pauvreté laborieuse, ce facteur jouerait néanmoins un rôle nettement moins déterminant que les caractéristiques socio-démographiques du ménage dans lequel vit le travailleur (Strengmann-Kuhn, 2002).

Comme indiqué précédemment, le niveau d'études est également un facteur très discriminant : alors que le pourcentage de travailleurs pauvres est de 12% chez les Européens ayant un faible niveau de formation initiale, il tombe à 3% chez ceux dont le niveau de formation initiale est élevé (tableau 1). L'influence du genre ou de l'âge des individus est nettement moins marquée, même si dans l'ensemble les jeunes sont un peu plus touchés, et ce particulièrement aux Pays-Bas et au Luxembourg. En Irlande, ce phénomène est quasi inexistant chez les jeunes travailleurs (alors qu'il est relativement élevé chez les travailleurs âgés de 55 ans et plus). Sans doute parce que les systèmes de retraite n'y ont pas encore atteint leur pleine maturité et que l'activité des plus âgés y est très répandue, la proportion de travailleurs pauvres en Grèce et au Portugal est plus de deux fois supérieure à la moyenne européenne chez les personnes âgées de 55 ans et plus (Cohen-Solal et Lelièvre, 2003).

Le risque de pauvreté est par ailleurs particulièrement présent chez les travailleurs indépendants : 16% en moyenne communautaire contre 6% chez les salariés (ces chiffres doivent néanmoins être considérés avec prudence étant donné la difficulté de collecter des données robustes sur les revenus des indépendants ; encadré 2). Si l'on observe les résultats nationaux, on note que le problème de la pauvreté laborieuse est particulièrement important chez les indépendants résidant au Portugal, en Grèce, en France, en Autriche et en Suède : de 22% à 28%. Pour la Suède, la proportion de 22% enregistrée chez les indépendants est à opposer

11. Pour ces chiffres et, plus généralement, pour les valeurs de l'ensemble des indicateurs pour les différents pays de l'UE des Quinze, voir l'annexe statistique du Rapport conjoint 2003 sur l'inclusion sociale :

http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/sec_2003_1425_final_en.pdf

12. Si la variable explicative clé que constitue le bas salaire n'a pas été retenue dans le rapport conjoint 2003 pour l'analyse des causes de la pauvreté laborieuse, c'est principalement pour des raisons méthodologiques liées à l'information disponible dans l'actuelle source de référence utilisée pour le calcul de l'indicateur de travailleurs pauvres (Panel communautaire de ménages). Il est, en effet, essentiel de pouvoir corriger les données salariales par le nombre d'heures de travail auxquelles ce salaire se rapporte (pour prendre en compte en particulier les situations de temps partiel très développées dans certains pays membres), ce qu'il est difficile de faire de façon vraiment robuste sur la base des résultats du Panel. Les résultats relatifs aux bas salaires présentés ici doivent donc être considérés comme illustratifs de la situation.

TABLEAU 1 ●

les travailleurs pauvres selon diverses caractéristiques socio-démographiques en 2001

	%															
	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL ¹	A	P	FIN	S	UK	UE(15)
Total	4	3	4	13	10	8	7	10	8	8	6	12	6	3	6	7
Salarié	3	1	4	5	7	6	6	7	8	:	3	7	4	2	5	6
Travailleur indépendant	10	15	5	25	20	25	16	18	2	:	24	28	17	22	14	16
Caractéristiques individuelles par sexe, tranches d'âge et niveau d'instruction																
Femmes	4	2	6	12	8	7	4	6	8	7	6	11	6	3	7	7
Hommes	4	3	4	13	10	9	9	13	8	8	6	13	5	3	6	8
Par âge																
16 à 24 ans	8	7	10	13	6	10	2	9	16	20	5	10	15	6	11	10
25 à 54 ans	4	2	4	11	10	8	7	10	8	7	6	11	5	3	6	7
55 ans et plus	5	3	5	21	10	8	13	14	5	3	8	21	7	2	7	9
Par niveau d'études ²																
Bas	6	4	9	23	16	11	12	16	16	8	8	16	8	4	10	12
Moyen	5	2	4	9	6	6	6	5	5	:	5	3	7	3	7	5
Elevé	2	1	2	1	3	3	3	5	1	6	7	1	3	2	4	3
Caractéristiques des ménages selon le nombre d'enfants et d'adultes à charge ³																
Personne isolée sans enfant à charge	9	5	7	12	6	6	11	4	7	12	4	19	7	5	9	8
Personne isolée avec au moins un enfant à charge	11	4	31	3 ^u	34	15	9 ^u	17	22	22	11	25	5	6	28	22
Ménage sans enfant à charge et composé d'autres adultes, dont aucun ne travaille	8	2	8	17	6	13	12	9	3	6	9	16	7	4	7	9
Ménage avec au moins un enfant à charge et composé d'autres adultes, dont aucun ne travaille	14	2	9	20	24	26	24	32	16	13	13	35	8	10	19	20
Ménage sans enfant à charge et composé d'autres adultes dont un au moins travaille	2	1	1	11	2	5	2	3	1	3	4	9	5	1	1	3
Ménage avec au moins un enfant à charge et composé d'autres adultes dont un au moins travaille	4	3	3	11	4	5	2	6	9	6	6	15	3	1	4	5
Salariés - Caractéristiques de l'emploi selon la durée du travail mensuel et le statut d'activité																
Nombre de mois travaillés ⁴																
Pas Tous	8	2	10	7	12	12	11	19	12	:	4	13	11	:	13	12
Tous	3	1	4	5	6	6	5	7	8	:	3	7	3	:	5	5
Durée du travail hebdomadaire																
Inférieure à 30 heures	7	9	9	16	11	6	12	9	:	:	3	20	18	:	11	10
Supérieure à 30 heures	3	1	3	5	6	5	4	7	8	:	3	6	3	:	3	5
Par statut d'activité ⁵																
Contrat à durée indéterminée	3	:	3	4	5	5	4	6	8	:	3	6	3	:	4	4
Travail temporaire	7	:	8	10	9	9	8	18	7	:	3	12	8	:	8	10

u : Résultats incertains en raison d'une faible taille d'échantillon et/ou d'une forte proportion de valeurs manquantes.

1) Pour les Pays-Bas, le calendrier d'activité n'étant pas disponible, la variable « statut d'activité le plus fréquent » (voir encadré 3) n'a pas pu être calculée. Les « travailleurs » néerlandais sont les personnes qui travaillent selon le critère du statut d'activité courant, c'est-à-dire au moment de l'enquête.

2) Niveau d'études : Bas = CITE 0-2 ; Moyen = CITE 3 ; Elevé = CITE 4-6.

3) À l'exception des chiffres néerlandais (comme indiqué ci-dessus), le « travail » est défini en fonction du « statut d'activité le plus fréquent » pour l'ensemble des membres du ménage. Quant aux « enfants à charge », ils comprennent les enfants âgés de moins de 16 ans ainsi que les personnes âgées de 16 à 24 ans qui, à la fois, sont économiquement inactives et vivent chez au moins un de leurs parents.

4) « Tous les mois travaillés » correspond à un emploi occupé durant la totalité des mois pour lesquels le calendrier d'activité a été rempli. « Pas tous les mois travaillés » correspond à un emploi occupé pour plus de la moitié de la période mais pas la totalité (voir encadré 3).

5) « Travail temporaire » inclut les « contrats à durée déterminée ou les contrats à durée courte », « les travaux occasionnels sans contrat » et les « autres modalités d'organisation du travail ».

« UE15 » est une moyenne pondérée des valeurs nationales disponibles (pondération sur la base de la population respective de chaque État membre).

Source : Annexe statistique du Rapport conjoint 2003 sur l'inclusion sociale (Commission européenne, 2004) ; données 2001 issues du Panel communautaire de Ménages (PCM)

aux 2 % observés chez les salariés ; une situation similaire existe au Danemark, où ces taux sont respectivement de 15 % et 1 %. Slavnic (2002) avance l'idée que le taux élevé d'indépendants pauvres observés en Suède pourrait être lié à la question de l'intégration de certains groupes ethniques sur le marché de l'emploi. Une telle situation, où l'existence d'un marché du travail segmenté se traduit par une présence plus grande d'immigrés dans des emplois d'indépendants de faible qualité se retrouve dans d'autres pays européens. Le Luxembourg est le seul pays où l'impact de la variable salarié/ indépendant est inverse, avec une proportion de travailleurs pauvres de 2 % chez les indépendants contre 8 % chez les salariés ; en Allemagne, le risque est pratiquement identique chez les salariés et les indépendants.

Le risque de pauvreté au travail est enfin plus élevé pour les parents isolés (22 % en moyenne européenne) et les familles avec enfant(s) à charge qui comptent plus d'un adulte mais dont un seulement occupe un emploi (20 %). Lorsqu'il y a des enfants et au moins deux apporteurs de revenus du travail, le risque de pauvreté tombe à 5 %. Cette menace s'amoin-drit plus encore quand il n'y a pas d'enfants à charge et que le ménage comporte au moins deux travailleurs (3 %). Sous cet aspect du rôle des structures familiales, on note des différences significatives non seulement dans l'importance du risque mais également dans l'impact des variables explicatives considérées. Les différences nationales sont particulièrement nettes lorsque l'on examine les risques associés à la monoparentalité ou aux familles avec enfant(s) qui comptent plus d'un adulte mais dont un seulement travaille. On notera que si l'on considère l'ensemble des familles monoparentales et non pas exclusivement celles dont le parent isolé occupe un emploi, le taux de pauvreté passe de 22 % à 35 % au niveau communautaire ; il atteint même 50 % au Royaume-Uni (cf. annexe statistique du Rapport conjoint 2003 sur l'inclusion sociale, Op. cit.).

monoparentalité et risque de pauvreté au travail

Le pourcentage de travailleurs pauvres parmi les familles monoparentales atteint des niveaux très élevés en Espagne (34 %), en Allemagne (31 %), et au Royaume-Uni (28 %) alors qu'il oscille autour de 5 % dans les pays nordiques ; en France, il est de 15 %, soit 7 points de moins que la moyenne communautaire¹³. En ce qui concerne la France, on retrouve ici un résultat bien connu, à savoir que dans ce pays les charges de familles augmentent le risque de pauvreté mais que par contre un travailleur parent isolé est moins exposé à la pauvreté que celui qui vit dans un couple dont, par exemple, un seul membre travaille (Lagarenne et Legendre, 2000). Ceci s'explique par le fait que les prestations compensent les charges familiales des parents isolés en emploi.

Pour analyser ces résultats il est utile de les confronter à des informations complémentaires sur la situation d'emploi des parents isolés. Au niveau des Quinze, plus de 70 % des parents isolés (âgés de 25 à 49 ans) travaillaient en 2001 et parmi eux, 83 % exerçaient une activité à temps plein (tableau 3). Ils n'étaient ainsi que 17 % en moyenne à occuper un emploi à temps partiel, excepté aux Pays-Bas où cette pratique est nettement plus répandue (59 %) (Lehmann et Wirtz, 2004). Pratiquement tous les parents isolés travaillent à temps complet dans les pays nordiques (surtout au Danemark et en Finlande), dans ceux du sud de l'Europe (Grèce et Portugal) et en France.

Le cas de l'Espagne mérite quelques commentaires spécifiques, même si la faible robustesse des chiffres espagnols concernant la proportion de travailleurs à temps partiel parmi les parents isolés âgés de 25 à 49 ans doit inciter à la prudence. En 2001, cette proportion était de 14%, soit 3 points de moins que pour la moyenne communautaire. Toujours en 2001 (voir ci-dessus), l'Espagne, avec 34 %, était par ailleurs le pays où le taux de pauvreté au travail parmi les familles monoparentales était le plus élevé. Cette situation s'ex-

TABLEAU 2 ●

risque de pauvreté parmi les travailleurs ayant de faibles rémunérations* en 2001 %

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	EU15
Bas salaires	13	13	14	12	17	18	11	23	-	-	12	23	8	-	15	17
autres	2	2	2	2	4	4	3	6	-	-	3	7	3	-	3	4

* Dont le salaire horaire est inférieur à 60 % de la médiane

« UE15 » est une moyenne pondérée des valeurs nationales disponibles (pondération sur la base de la population respective de chaque État membre).

Source : Commission européenne, document produit pour le Sous-Groupes Indicateurs du Comité de la Protection Sociale ; données 2001 issues du PCM

13. Les résultats pour la Grèce et l'Irlande ne sont pas commentés en raison de leur manque de fiabilité statistique.

plique largement par l'importance des bas salaires et des contrats à durée déterminée dans ce pays. Le salaire minimum se situait en effet à environ 32 % du salaire médian en 2000 (Peña Casas et Latta, 2004, p. 73). A cela, s'ajoute la faiblesse des transferts sociaux destinés à ce public (Chambaz, 2000).

un phénomène également prégnant parmi les ménages mono-actifs composés d'au moins deux adultes et d'un ou plusieurs enfants à charge

Les personnes vivant dans des ménages mono-actifs avec un ou plusieurs enfants à charge ainsi qu'un ou plusieurs autres adultes mais dont aucun ne travaille connaissent également un risque de pauvreté laborieuse particulièrement élevé (20 % pour la moyenne communautaire). Ceci est particulièrement visible au Portugal (35 %) et en Italie (32 %) ainsi que, dans une moindre mesure, en France (26 %). A contrario, les proportions les plus faibles s'observent dans les pays nordiques et en Allemagne (pourcentages oscillant dans une fourchette de 2 à 9 %). Pour le Portugal et l'Italie, ces résultats rejoignent ceux de l'analyse de la pauvreté monétaire en général, à savoir que les prestations sociales, fréquemment d'un montant faible, ont un impact limité sur la pauvreté (Cohen-Solal et Loisy, 2001). Il n'est dès lors pas rare que les

revenus du travail perçus par l'unique apporteur de ressources ne suffisent pas à sortir le ménage de la pauvreté, surtout si le nombre d'enfants dont il a la responsabilité augmente. Au-delà de trois enfants, ce risque est renforcé quand les allocations familiales sont d'un montant peu important, comme c'est le cas pour ces deux pays. Il en va autrement en France puisque, comme déjà mentionné, l'ampleur des transferts sociaux, qu'il s'agisse des prestations à caractère plutôt universel ou des transferts davantage ciblés sur les plus démunis, réduit dans une proportion significative le risque de pauvreté. Toutefois, un ménage français peut se situer sous le seuil de pauvreté alors que l'un de ses membres occupe un emploi, même stable et à temps plein. C'est souvent le cas, par exemple, pour un couple mono-actif dont l'unique conjoint occupé ne perçoit que le SMIC ; surtout si ce couple élève un ou deux enfants étant donné que la politique familiale en France favorise traditionnellement le troisième enfant (Hourriez, 2000 et 2003).

PROLONGEMENTS ET APPROFONDISSEMENTS DE L'ANALYSE DE LA PAUVRETÉ LABORIEUSE : QUELQUES PISTES À ENVISAGER

Le choix du Comité de la Protection Sociale d'une définition de l'indicateur de travailleurs pauvres privilégiant une approche par l'individu plutôt que par le ménage dans lequel il vit a répondu à l'objectif de cerner le nombre et les caractéristiques des personnes qui, alors qu'elles travaillent, demeurent sous le seuil de « risque de pauvreté ». Cette optique revient à considérer qu'une insuffisante quantité et/ou qualité de travail (la qualité incluant le salaire perçu pour ce travail) peut se traduire par une contribution du travailleur aux revenus du ménage qui ne permet pas d'élever le ménage au-dessus de ce seuil.

Si l'approche individuelle des liens au marché du travail du travailleur pauvre a semblé plus appropriée pour la définition de l'indicateur commun retenu, c'est en particulier parce que l'approche par le ménage de la pauvreté laborieuse soulève la difficile question de la signification précise d'un « ménage occupant un emploi ». En effet, le changement d'unité d'observation ne va pas de soi : si l'on sait repérer un ménage « pauvre », comment repérer un « ménage occupant un emploi » ? Cela pose la question de la définition de l'activité du ménage, qui soulève des difficultés de plusieurs ordres. En dépit de ces difficultés, l'« approche ménage » présente néanmoins un intérêt appréciable pour la compréhension de certains aspects importants des liens complexes existants entre travail, absence de travail et inclusion sociale ; elle peut compléter utilement l'indicateur de travailleurs pauvres.

TABLEAU 3 ●

part de l'emploi à temps partiel parmi les parents isolés qui occupent un emploi et sont âgés de 25 à 49 ans en 2001 %

	2001	2000	1999	1998	1997
B	27	31	35	37	31
DK	8	7	4	4	7
D	22	21	29	18 u	26
EL	2 u	0 u	0 u	7 u	4 u
E	14 u	10 u	22	10 u	14
F	6 u	7 u	7 u	10 u	11
IRL	41 u	39 u	53 u	68 u	46 u
I	16	4	3	6	12
NL	59	56	54	55	57
A	16	30	30	26	25
P	2	2 u	3	7	8
FIN	5	6	7	10	6
S	12	13	17	12	16
UE15	17 e	17 e	20 e	18 e	21 e

e : estimation d'Eurostat.

u : résultats incertains en raison de la faible taille des échantillons et/ou de la forte proportion d'observations manquantes.

Source : Eurostat, NewCronos, PCM, vague 2001

faut-il un indicateur de l'intensité de travail des ménages ?

Au terme de longs débats, le Comité de la protection sociale a retenu en juillet 2003 une variable explicative destinée à éclairer, par le « degré d'attachement » des ménages au marché du travail, non pas les situations de pauvreté laborieuse comme telles mais bien le risque de pauvreté monétaire relative comme défini à Laeken. Cette variable d'« intensité de travail » des ménages (« Work Intensity », ou WI en abrégé) indique la proportion dans laquelle les membres en âge de travailler au sein du ménage occupent un emploi. Elle est calculée en divisant le nombre de tous les mois travaillés durant l'année de référence (par l'ensemble des membres du ménage en âge de travailler) par le nombre total de mois « travaillables » (*workable*) par l'ensemble des membres du ménage en âge de travailler. Ces mois « travaillables » sont calculés en prenant en compte le nombre de mois pour lesquels on dispose d'information sur le statut d'activité (emploi, chômage ou inactivité) des divers membres du ménage en âge de travailler¹⁴. L'intensité de travail est maximale (WI=1) lorsque tous les membres du ménage en âge de travailler occupent un emploi durant la totalité des mois pour lesquels ils ont rempli leur « calendrier d'activité » (encadré 3). Elle est nulle (WI=0) si aucun des membres en âge de travailler n'a exercé d'activité professionnelle durant les mois pour lesquels ils ont rempli ce calendrier.

Si elle offre l'attrait d'une variable synthétique pouvant résumer en trois ou quatre modalités la multitude d'arrangements familiaux possibles, elle soulève néanmoins quatre questions qu'il convient de garder à l'esprit lors de son utilisation.

• *La première de ces questions* est celle de la définition de l'« emploi du ménage » et de l'« employeur du ménage », à laquelle il n'est généralement pas possible de répondre. À de rares exceptions près, le contrat de travail est établi avec un travailleur individuel et non un ménage. De même, la demande de travail salarié, de la part des employeurs, est adressée le plus souvent à des individus. L'approche ménage est en revanche pertinente quand il s'agit d'analyser l'offre

de travail. Une vaste littérature théorique et empirique montre en effet que les décisions d'offre de travail ne peuvent être appréhendées seulement au niveau individuel mais doivent tenir compte de l'interdépendance des comportements des autres membres du ménage en la matière (encadré 4). Précisons que les modèles développés dans ce cadre ne remettent pas pour autant en cause la nécessité d'une analyse individuelle des liens des travailleurs pauvres au marché du travail qui sous-tend les variables explicatives de l'indicateur de travailleurs pauvres qui ont été retenues par le Comité de la Protection Sociale¹⁵.

• *La deuxième question* que soulève la variable d'intensité de travail des ménages est celle de son « interprétation », de sa transparence et de son accessibilité, qui sont des critères figurant parmi les principes méthodologiques avalisés par le Conseil européen de Laeken comme devant être respectés par tout indicateur commun d'inclusion sociale (cf. ci-dessus). Tout d'abord, l'agrégation au niveau du ménage de caractéristiques spécifiques à des emplois individuels, qui peuvent être très différents les uns des autres, ne permet pas d'établir un lien explicite à l'emploi (quantité et qualité) au niveau individuel. Une telle agrégation équivaut de fait à considérer que les membres d'un même ménage sont « interchangeables » sur le marché du travail. Ensuite, une difficulté réside dans le fait qu'à une valeur donnée d'intensité de travail peuvent correspondre des situations familiales extrêmement diverses. Ainsi, par exemple, dans la modalité WI = 1 (« intensité de travail=1 »), on trouve à la fois, entre autres, des couples dont les deux membres sont en emploi et des familles monoparentales dont la personne de référence est en emploi. Enfin, en raison de l'absence des données statistiques requises, cette variable ne prend pas en compte le nombre d'heures travaillées et fait donc l'amalgame entre les situations de travail à temps complet et les situations de travail à temps partiel. La modalité WI = 1, pour reprendre le même exemple, regroupe entre autres des couples dont les deux membres travaillent toute l'année à temps plein, des couples dont les deux membres travaillent toute l'année à temps partiel, des familles monoparentales dont la personne de référence travaille 40 heures par semaine,

14. Pour une définition précise de cette variable et de la population « en âge de travailler », voir l'annexe statistique du Rapport conjoint 2003 sur l'inclusion sociale (Op. cit.).

15. Ces modèles et les validations empiriques auxquelles ils donnent lieu peuvent en revanche à terme bouleverser les hypothèses traditionnelles de l'analyse du bien-être et de la pauvreté au niveau individuel qui postulent une répartition égale des revenus au sein du ménage à travers l'utilisation d'échelles d'équivalence qui allouent *in fine* un revenu identique à chacun des membres du ménage. La plupart des études empiriques invalident cette hypothèse de répartition égalitaire des niveaux de vie : l'une d'entre elles montre par exemple que le changement de bénéficiaire (de l'homme vers la femme) d'un revenu de transfert a modifié en Grande-Bretagne la structure de consommation familiale au bénéfice des enfants (Lundberg et alii, 1997). Par ailleurs, les modèles collectifs développés à la suite de Chiappori montrent que le partage du revenu au sein du ménage est en partie lié aux pouvoirs de négociation de chacun des conjoints.

des familles monoparentales dont la personne de référence travaille 15 heures par semaine... Ce dernier problème devrait cependant être résolu (au moins en partie) dans le cadre du nouvel instrument statistique communautaire « EU-SILC » (Cf. encadré 2 pour une description de cet instrument).

• *La troisième question* que pose l'approche ménage qui sous-tend la variable d'intensité de travail est celle, délicate, du repérage de l'ensemble des personnes potentiellement actives (Chardon, 2002), une étape indispensable pour appréhender correctement le concept d'intensité de travail dans le ménage.

• Enfin, *la quatrième question* que soulève cette variable est d'ordre plus « politique » et réside dans l'utilisation d'un tel indicateur dans le cadre de la « méthode ouverte de coordination » (Cf. ci-dessus et encadré 1). Pour les diverses raisons exposées dans les paragraphes qui précèdent, une approche globale au niveau du ménage du volume de travail, de la qualité du travail, des revenus d'activité perçus... semble peu appropriée si l'objectif de l'indicateur de travailleurs pauvres doit être de permettre aux États membres de l'Union européenne d'analyser la dynamique de la pauvreté laborieuse sur la base d'un indicateur de résultat, de comprendre celle-ci et, de là, de décider des politiques susceptibles de l'influencer le plus effica-

cement¹⁶ ? Comment, sur la base d'un tel indicateur, les pays pourraient-ils échanger entre eux des bonnes pratiques en ce domaine dans le cadre des « revues par les pairs » (peer reviews) qui jouent un rôle clé dans la méthode ouverte ?

L'attrait d'une variable synthétique permettant d'exprimer la quantité relative d'emploi au niveau d'un ménage, d'une part, et les diverses limites de cette variable, d'autre part, ont conduit à un compromis lors de la discussion européenne sur le sujet. L'indicateur européen de travailleurs pauvres n'est pas défini sur la base de l'intensité de travail du ménage, mais sur la base d'un critère d'emploi purement individuel ; en revanche, l'intensité de travail du ménage est une des variables explicatives de l'indicateur européen de risque de pauvreté.

comment prendre en compte la spécificité féminine des situations de bas salaires ?

L'information statistique disponible sur les travailleurs pauvres telle qu'elle émane des définitions et sources européennes n'est pas exempte de critiques, en particulier de la part d'auteurs qui prônent une approche purement individuelle ou de ceux qui, au contraire, se prononcent en faveur d'une démarche mé-

ENCADRÉ 4 ●

LES MODÈLES ÉCONOMIQUES DE DÉCISION AU SEIN DE LA FAMILLE

La modélisation de la prise de décision au sein de la famille a connu un essor important depuis le début des années 80 : modèle unitaire d'offre de travail, (Becker, 1981, Gronau, 1980, Cigno, 1991), modèles de jeux coopératifs (Manser et Brown, 1980, Mc Elroy et Horney, 1981 et Ludberg et Pollak, 1996), modèles de jeux non coopératifs (Bergström, 1996), modèles collectifs (Chiappori, 1988 et 1992, Bourguignon et Chiappori, 1992, Browning et Chiappori, 1998). Ces modèles interviennent dans les analyses économiques de trois principaux domaines d'étude : les évolutions démographiques (fécondité, mariage, cohabitation, divorce), la division du travail entre les conjoints et la détermination de leur offre de travail, la répartition des revenus et l'analyse de la pauvreté (Sofer, 1999). Les modèles unitaires considèrent le ménage comme une entité décisionnelle unique. Ces modèles, parfois aussi qualifiés de patriarcaux (le chef de famille décide pour tous les membres du ménage), soulèvent des difficultés à la fois théoriques (ils supposent une fonction d'utilité commune au niveau du ménage, avec le problème classique d'agrégation des préférences individuelles) et de validation empirique (rejet de l'hypothèse centrale de mise en commun de tous les revenus). Les modèles de jeux, coopératifs et non coopératifs, et les modèles collectifs représentent au contraire le ménage comme un lieu de négociations entre conjoints, décideurs caractérisés par des préférences propres. Ces modèles de « négociation » apparaissent beaucoup plus réalistes que les modèles unitaires, comme le confirment les nombreuses validations empiriques dont ils ont fait l'objet. Les modèles de jeux coopératifs postulent que les conjoints s'accordent pour améliorer ensemble leur niveau de satisfaction à partir de leurs situations de référence respectives appelées points de menace. Les points de menace sont la situation des conjoints, par exemple, en cas de divorce ou bien en cas de mésentente. Les modèles collectifs, développés à partir des travaux fondateurs de Chiappori, font l'hypothèse que le fait de vivre en couple suppose un minimum de coopération entre les conjoints et que la négociation peut ainsi aboutir à une issue optimale au sens de Pareto. Le processus de décision se fait en deux étapes : la mise en place d'une règle de partage du revenu, qui dépend des préférences individuelles et du pouvoir de négociation de chacun, puis la maximisation, de manière indépendante, de l'utilité de chaque conjoint, sous contrainte de budget. Selon ces modèles, les femmes ne sont pas forcément condamnées à n'apporter qu'un salaire d'appoint ou à effectuer les tâches domestiques. Tout dépend de leur pouvoir de négociation et donc de leur salaire potentiel (lui-même lié à leur niveau de diplôme) relativement à celui de leur conjoint. D'autres facteurs peuvent cependant affecter toutes choses égales par ailleurs le pouvoir de négociation sans modifier les préférences individuelles : le caractère plus ou moins favorable de la législation du divorce ou bien les proportions d'hommes et de femmes participant au marché du travail.

16. Comme indiqué précédemment, la sensibilité de l'indicateur aux politiques mises en place constitue également un des principes méthodologiques avaisés à Laeken en ce qui concerne les critères de sélection des indicateurs communs d'inclusion sociale.

thodologique qui laisse davantage de place à l'analyse au niveau du ménage. Ce débat est en fait à l'intersection de celui qui porte sur la question de l'individualisation ou de la « familialisation » des droits sociaux.

Les tenants d'une conception totalement individuelle de la pauvreté laborieuse se fondent prioritairement sur des indicateurs de bas salaire et approchent donc la problématique sous un angle très différent de celui que le Comité de la protection sociale a délibérément choisi de privilégier. Pour ces personnes, la définition « hybride » d'un indicateur de travailleurs pauvres qui croise critères individuels et familiaux, empêche d'appréhender tout un pan de la pauvreté issue du salariat, et en particulier la pauvreté engendrée par l'indigence des revenus du travail surtout parmi les travailleuses (Maruani, 2003)¹⁷. Cette définition « hybride », qui agglomère ainsi des situations diverses afin « de les convertir en une "moyenne familiale", fait fi de l'autonomie des individus - et (correspond) à une moyenne qui brouille l'analyse des causes de la pauvreté » (p. 3).

À cet égard, les répartitions par sexe d'une part des travailleurs pauvres et d'autre part des travailleurs à bas salaires sont très différentes. En effet, alors que les travailleurs pauvres sont en France, et en moyenne en Europe, le plus souvent des hommes, les travailleurs à bas salaires sont au contraire en grande majorité des femmes (voir pour la France, Concialdi, 2001). En France, l'étude de Concialdi et Ponthieux (1999) portant sur la décomposition des familles de travailleurs à bas salaires indique ainsi qu'une large proportion de salariés pauvres sont des mères célibataires et des femmes dont le conjoint est soit chômeur, soit inactif, soit encore travailleur à bas salaire. Et lorsqu'elles vivent avec un conjoint qui n'est ni chômeur ni travailleur pauvre, leur salaire correspond aux deux tiers de celui du conjoint dans la majorité des cas¹⁸.

Deux enseignements se dégagent de ces « faits stylisés », à savoir la nécessité de prendre en compte de façon satisfaisante, d'une part, la spécificité féminine des situations de monoparentalité qui constitue un risque majeur de pauvreté salariale (91 % des familles monoparentales au sein de l'Union des Quinze ont à leur tête une femme ; Lehmann et Wirtz, 2004)¹⁹ et, d'autre part, la polarisation de l'emploi au niveau des ménages.

À cet égard, dans la limite des sources statistiques disponibles, il conviendrait d'assortir l'indicateur de pauvreté laborieuse de ventilations supplémentaires par genre sur des caractéristiques propres au ménage, à l'individu et/ou à l'emploi occupé : monoparentalité, temps partiel, bas salaires, autres aspects de la qualité de l'emploi... où l'on sait que la question du genre est bien marquée.

comment prendre en compte la polarisation de l'emploi au niveau des ménages ?

En ce qui concerne la polarisation de l'emploi au niveau des ménages, les données du Rapport conjoint 2003 sur l'inclusion sociale montrent clairement que le risque d'être travailleur pauvre est moindre dans les ménages dont au moins deux membres travaillent. Etant donné la façon dont il a été construit, l'indicateur européen de « travailleurs pauvres » et les variables explicatives qui l'accompagnent ne permettent pas de mettre en évidence, dans toute sa diversité, une éventuelle polarisation de l'emploi au niveau des ménages, même si, comme nous l'avons vu, ces variables explicatives comprennent une typologie (générale mais déjà fort utile) de ménages.

Certaines études (Hourriez, 2000 et Ponthieux, 2004) ont, à cet égard, mis en avant que l'approche de l'emploi au niveau du ménage se justifiait par le fait que la définition du travailleur pauvre exige, par « construction »,

17. Selon (Maruani, 2003) l'éviction des femmes de l'analyse de la pauvreté au travail proviendrait de la référence implicite au salaire d'appoint qui sous tendrait ainsi la philosophie de la définition des « travailleurs pauvres » : « Madame Gagnepetit ne serait pas pauvre puisque son salaire ne serait qu'un appoint au revenu familial ». Or, dans la grande majorité des cas, l'apport salarial de ces femmes qui travaillent en gagnant moins que le salaire minimum est souvent « tout sauf d'appoint » (Concialdi et Ponthieux, 1999).

18. Il convient d'indiquer que les champs et définitions utilisés dans ces études diffèrent sensiblement de ceux retenus au niveau européen pour l'indicateur commun de travailleurs pauvres.

19. À cela, pourrait se greffer un autre argument qui a trait à la nature de ce que l'on entend par travail... il s'agit de la question du « double travail » des femmes, dans l'emploi puis à la maison. S'ajoute aussi dans ce contexte le problème des « autres économiquement inactifs » dont on sait qu'il s'agit pour l'essentiel de femmes (souvent mères) au foyer. Enfin, la question des femmes se pose aussi de manière particulière dans le contexte du travail indépendant avec la question des travailleuses « aidantes » du conjoint, notamment dans les exploitations agricoles. Un autre aspect est celui relatif aux dispositifs sociaux nationaux, comme par exemple le rôle joué dans le haut taux d'emploi féminin des pays nordiques par la grande disponibilité d'infrastructures de garde d'enfants (et de personnes dépendantes)...

que l'on puisse établir la contribution de l'emploi total au sein d'un ménage au bien-être matériel de ce ménage (le ménage constituant l'unité de référence pour la mesure de la pauvreté). Plusieurs études (Gregg et Wadsworth, 1996 et 2000, Iacovou, 2003 et OCDE, 1998) ont montré, en effet, les limites d'une analyse de l'évolution de l'activité sur la base de données individuelles. Une augmentation du taux d'emploi, par exemple, peut recouvrir une évolution de la polarisation de l'emploi entre les ménages, par exemple : la hausse concomitante de la proportion de ménages où personne ne travaille et de la part des ménages dont les membres en âge de travailler sont tous en emploi. Cette dualité du marché du travail semble ainsi avoir été renforcée Outre-Manche, accroissant les inégalités entre ménages. Les créations d'emplois massives au Royaume-Uni depuis la fin des années 70, principalement alimentées par des formes d'emploi précaires et atypiques (contrats à durée déterminée, temps partiel, travail temporaire et indépendant...) ont été majoritairement pourvues par des individus dont le conjoint travaille. La raison essentielle de cette évolution réside, selon Gregg et Wadsworth (1996a), dans la faiblesse des salaires proposés pour ce type de postes, le faible niveau de salaire diminuant la probabilité qu'un membre d'un ménage sans emploi soit intéressé par celui-ci. Cette évolution aurait renforcé la polarisation de l'emploi même si l'introduction d'un salaire minimum au Royaume-Uni en 1999 a toutefois depuis lors limité ces évolutions.

L'évaluation de la coexistence d'une concentration de l'emploi au sein des ménages et de son absence totale dans certaines catégories de familles, doit permettre d'enrichir le diagnostic porté sur les déterminants de la pauvreté et de l'exclusion sociale en général, et pas uniquement de la pauvreté laborieuse. Dans cette idée, et sous réserve à nouveau des sources statistiques disponibles, l'analyse de la composition des ménages par type d'emploi (temps plein, temps partiel...) occupé par les individus qui le composent (pour l'ensemble de la population éligible) devrait permettre d'esquisser une typologie des caractéristiques d'emplois pourvus (et de l'absence de travail) au sein de certaines catégories de ménages ; et, de là, d'en tirer les premiers enseignements opérationnels. Il sera difficile toutefois d'intégrer une dimension spatiale en opérant par exemple ce croisement dans un contexte régional, faute de données disponibles. Notons cependant que (Gregg et Wadsworth, 2000) ont montré que la polarisation de l'emploi au niveau des ménages observée Outre-Manche devait s'analyser à travers les mutations structurelles qui sont intervenues durant ces 25 dernières années et ont davantage affecté certaines régions et certains groupes socio-économiques dans la société.

CONCLUSION

En intégrant un indicateur de « travailleurs pauvres » aux indicateurs de Laeken, l'Union européenne a enrichi le portefeuille d'indicateurs permettant d'appréhender les liens pouvant exister entre pauvreté et travail. Le suivi efficace de la lutte contre la pauvreté laborieuse requiert toutefois que l'on approfondisse les travaux européens dans ce domaine et que l'on complète à cette fin les outils actuellement disponibles pour son analyse.

Peu de chemin reste à parcourir pour atteindre cet objectif puisqu'il reste principalement à mieux prendre en compte, par l'introduction de ventilations supplémentaires, la spécificité féminine de la pauvreté salariale associée à la qualité médiocre des emplois occupés par beaucoup de femmes.

A cet égard, il serait utile de progresser dans la connaissance des phénomènes de polarisation de l'emploi au niveau des ménages, par exemple dans la lignée des travaux entrepris par (Gregg et Wadsworth, 2000). Ceci exigera que soient croisées, à un niveau fin, les caractéristiques des ménages et celles des emplois occupés par les individus qui les composent, en tenant compte du genre, de manière à mieux appréhender le rôle joué par la précarité des salaires et des emplois, qui touche le plus souvent les femmes.

À terme, même si cela requiert une amélioration de l'outil statistique existant au sein des États membres, il s'avère important de pouvoir analyser de façon statistiquement robuste le lien entre bas salaire et pauvreté laborieuse. L'adoption d'un indicateur de bas salaire, recommandée entre autres par (Atkinson et al, 2002), et à ventiler en particulier par genre et par composition familiale, devrait constituer une priorité comme l'ont notamment montré les travaux réalisés par Concialdi et Ponthieux (1999) ou Gregg et Wadsworth (1996).

La dimension dynamique des indicateurs envisagés doit également être étudiée. Certaines analyses longitudinales de la pauvreté laborieuse montrent, en effet, qu'il existe une proportion non négligeable de travailleurs qui restent sous le seuil de pauvreté durant plusieurs années alors qu'ils occupent un emploi à temps plein sur la période considérée (Hourriez, 2003).

Il importe que ces prolongements méthodologiques ne soient pas compromis dans le cadre du processus de « rationalisation » (« streamlining ») des processus sociaux qui, par nature, devrait encourager les pays et la Commission européenne à réduire le nombre d'indicateurs à retenir pour illustrer les futurs rapports sur la protection sociale et l'inclusion sociale des pays de l'UE (Commission européenne, 2003 ; Lelièvre et Pétour, 2004 ; Marlier et Berghman, à paraître). ■

BIBLIOGRAPHIE

- ATKINSON T., CANTILLON B., MARLIER E. et NOLAN B., « Social Indicators : The EU and Social Inclusion », *Oxford University Press*, Oxford, 2002.
- ATKINSON T., MARLIER E. et NOLAN B., « Indicators and Targets for Social Inclusion in the European Union », *Journal of Common Market Studies*, 42 (1), pp. 47-75, 2004.
- BECKER G., « A treatise on the Family », *Harvard University Press*, Cambridge, Mass, 1981.
- BERGSTROM T.C., « Economics in a Family Way », *Journal of Economic Literature*, vol. XXXIV, décembre, pp. 1903-1934, 1996.
- BOURGUIGNON F., CHIAPPORI P.A., « Collective Models of Household Behavior », *European Economic Review*, 36, pp.355-364, 1992.
- BROWNING M., CHIAPPORI P.A., « Efficient Intra-household allocation : A General Characterization and Empirical Tests », *Econometrica*, 66, pp. 1241-78, 1998.
- CAILLOT L., LELIÈVRE M. et PÉTOUR P., « Les indicateurs de suivi et d'évaluation du plan national d'action contre la pauvreté et l'exclusion sociale », *Dossiers solidarité et santé*, n°2, avril-juin 2002.
- CHAMBAZ C., « Les familles monoparentales en Europe », *Drees, Études et résultats*, n°66, juin 2000.
- CHARDON O., « De moins en moins d'inactifs entre la fin des études et l'âge de la retraite », *Insee, Première*, n° 872, décembre 2002.
- CHIAPPORI P.A., « Rational Household Labor Supply », *Econometrica*, 56, pp. 63-89, 1998.
- CHIAPPORI P.A. (1988), « Nash-Bargained Household Decisions », *International Economic Review*, 32, pp. 791-796, 1988.
- CIGNO A., « Economics of the Family », *Clarendon Press*, 1991.
- Commission européenne, « Rapport conjoint sur l'inclusion sociale », document adopté par le Conseil des ministres de l'Union européenne en mars 2004.
- Commission européenne, « Strengthening the social dimension of the Lisbon strategy : Streamlining open coordination in the field of social protection », Communication from the Commission, COM (2003) 261 final, Brussels, 2003a.
- Commission européenne, « Amélioration de la qualité de l'emploi : un examen des derniers progrès accomplis », Communication de la Commission, COM (2003) 728 final, Bruxelles, 2003b.
- Commission européenne, « Moderniser la protection sociale pour des emplois plus nombreux et de meilleure qualité : une approche globale pour rendre le travail rémunérateur », Communication de la Commission, COM (2003) 842 final, Bruxelles, 2003c.
- Commission européenne, « Streamlining the annual economic and employment policy coordination cycles », Communication from the Commission, COM (2002) 487 final, Brussels, 2002.
- CONCIALDI P. et PONTHEUX S., « L'emploi à bas salaires : les femmes d'abord », *Travail, genre et sociétés*, n°1, 1999.
- CONCIALDI P., « Bas salaires et travailleurs pauvres », *Les Cahiers français*, n° 304, septembre-octobre 2001.
- GREGG P., HANSEN K. et WADSWORTH J., « Measuring the Polarisation of Work Across Households », February, 2000.
- GREGG P., HANSEN K. et WADSWORTH J., « It takes two. Employment Polarisation in the OECD », *Centre for Economic Performance*, Discussion Paper, n°304, 1996(b).
- GREGG P. et WADSWORTH J., « More Work in Fewer Households ? », in *New Inequalities* (ed. J. Hills), C.U.P., 1996.
- GREGG P. et WADSWORTH J., « Mind the Gap Contra for Economic Performance », *Discussion Paper*, n°303, août 1996(a)
- GRONAU R. (1997), « Leisure, home production and Work : the theory of the allocation of time revisited », *Journal of Political Economy*, décembre 1997.
- HOURRIEZ J-M., « Avoir un emploi et être pauvre. Bas salaires, sous-emploi et chômage, quels liens avec la pauvreté ? », *Insee, France, portrait social 2001-2002*, octobre, 2001.
- HOURRIEZ J-M., « Que nous apprend l'information statistique disponible sur les travailleurs pauvres en France ? », Actes des journées «Working poor en France», CERC-Insee-CGP-Université d'Évry, Évry, 29 mai et 27 octobre 2000.
- IACOVOU M., « Work-rich and work-poor couples : Polarisation in 14 countries in Europe », *Working Paper 45*, University of Essex, Colchester, 2003.
- KLEIN B.W. et RONES P.L., « A profile of the working poor », *Monthly Labour Review*, October, pp. 3-13, 1989.
- LAGARENNE C. et LEGENDRE N., « Les travailleurs pauvres en France : facteurs individuels et familiaux », *Economie et Statistique*, n° 335, 2000.
- LEHMANN P. et WIRTZ C., « Formation des ménages dans l'UE - parents isolés », *Statistiques en Bref, Thème 3*, n° 5/2004, *Office des Publications Officielles des Communautés européennes*, Luxembourg, 2004.
- LELIÈVRE M. ET PÉTOUR P., « Les indicateurs communautaires de cohésion sociale : vers l'élaboration d'un projet d'ensemble », *Informations sociales*, CNAF, n° 114, février 2004.
- LUNDBERG S. et POLLACK R., « Bargaining and distribution in marriage », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10-4, pp. 139-158, 1996.
- MANSER M. et BROWN M., « Marriage and household decision theory. A bargaining analysis », *International Economic Review*, 21, pp. 21-34, 1980.
- Mc ELROY M. et HORNEY M. (1981), « Nash-Bargained decisions : toward a generalization of the theory of demand », *International economic review*, 22, pp. 333-349, 1981.
- MARLIER E., « The EU Social Inclusion Process - Where We Were, Where We Are and What We Should Aim At... », in Förster M.F. et al (eds.), *Understanding Social Inclusion in a Larger Europe - An Open Debate*, *Eurosocal71/03*, Vienna, pp. 55-67, 2003.
- MARLIER E., ATKINSON T. et NOLAN B., « Setting social inclusion targets in a European Union context », in Euzeby C. et al (eds.), *Mondialisation et régulation sociale*, L'Harmattan, Paris, pp. 223-236, 2003.
- MARLIER E. et BERGHMAN J. (à paraître dans les Actes des XXIV^e Journées de l'Association d'économie sociale, Nantes, 9 et 10 septembre 2004), « Open Coordination at EU Level in the Field of Social Protection and Social Inclusion : Streamlining without diluting ».
- MARUANI M., « Les working poor, version française travailleurs pauvres et/ou salarié(s) pauvres ? », *Droit social*, n° 7/8, juillet-août, 2003.
- OECD, *OECD Employment Outlook*, Paris, 1998.
- PEÑA CASAS R. et LATTA M., « Working Poor in the European Union », *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official Publications of the European Communities*, Luxembourg, 2004.
- Politica Economica., Special issue devoted to « Indicators for Social Inclusion : Making Common EU Objectives Work », No. 1/2002, il Mulino, Bologna, 2002.
- PONTHEUX S., « Les travailleurs pauvres : identification d'une catégorie », *Travail, genre et sociétés*, n°11, avril 2004.
- SLAVNIC Z., « Immigrants and Small Business Research in Sweden. An Overview ». XV World Congress of Sociology, Brisbane, Australia, National Institute for Working Life, 2002.
- SOFER C., « Modélisations économiques de la prise de décision dans la famille », annexe A, *Rapport du conseil d'analyse économique, Egalité entre femmes et hommes*, 1999.
- STRENGMANN-KUHN W., « Working Poor in Europe: A Partial Basic Income for Workers? », *Basic Income European Network 9th International Congress*, Geneva, University of Frankfurt, 2002.

CONSTRUCTION D'UN INDICATEUR DES « SANS-ABRI » : quelle harmonisation au niveau européen ?

Cécile BROUSSE*

Insee

Comment construire un indicateur européen pour les personnes privées de logement ? La diversité institutionnelle et culturelle des États membres de l'Union européenne montre que chaque pays a une manière particulière d'intervenir auprès des sans-abri et dispose donc de systèmes de dénombrement spécifiques. Cet article retrace le processus de réflexion sur la possibilité d'élaborer un indicateur commun à tous les pays que tente de réaliser Eurostat et ce depuis les Conseils européens successifs de Laeken et de Nice. L'auteur examine à cet égard tour à tour la difficulté de répondre à plusieurs questions centrales qui se posent aux États membres, et qui apparaissent encore plus complexes au niveau européen : quelle catégorie de population va-t-on dénombrer ? comment la qualifier ? comment collecter les données et qui participe à l'élaboration statistique ?

En décembre 2001, le Conseil européen de Laeken a adopté une série de 18 indicateurs statistiques sur « l'inclusion sociale », destinés à mesurer les progrès accomplis par chaque État membre dans la « lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale » et la convergence vers les objectifs établis par le Conseil européen de Nice en 2001. La liste comprend des indicateurs sur la pauvreté monétaire et des indicateurs sur les conditions de vie dont un sur les logements inconfortables et surpeuplés et un sur les sans-abri. Le sous-groupe « indicateurs » du Comité de la protection sociale (CPS), un service de la Direction générale Emploi et affaires sociales, a été chargé de préciser le contenu de chaque indicateur, ce qui, dans le cas des sans-abri supposait, de construire une catégorie acceptée par les 25 pays membres et de décrire une ou plusieurs méthodes pour parvenir au décompte attendu. Le CPS a d'abord confié à Eurostat, l'office statistique de la Commission, le soin de dresser un bilan des pratiques statistiques en vigueur dans chaque État et d'élaborer une méthode commune pour appréhender cette catégorie de population. À cette fin, Eurostat a constitué un groupe de travail réunissant statisticiens et organisations caritatives et s'est tourné vers l'Insee, qui avait une expérience récente dans ce domaine pour avoir mené en 2001, en France, une enquête auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement et les distributions de repas. Après ce premier moment « européen » ou prégouvernemental, qui s'étend de la fin de l'année 2001 au premier trimestre de l'année 2004, et fait l'objet de cet article, les administrations des 25 pays, puis les instituts de statistiques seront amenés à se prononcer sur le projet qui fera éventuellement l'objet d'un règlement soumis au Parlement et au Conseil.

Cet article montre d'abord la diversité des pratiques quantitatives à l'égard des personnes privées de logement. Chaque pays a une manière particulière d'intervenir auprès des sans-abri et donc une manière spéci-

* Ce travail n'aurait pas pu être réalisé sans l'aide précieuse de D. Wahl et M. Marpsat. L'auteur remercie M. Elbaum, N. Roth, G. de Peretti, J.-R. Suesser et E. Soutrenon pour leur relecture attentive de ce texte.

Ce texte s'appuie sur un article à paraître dans la revue *Genèse* en 2004.

fique de les dénombrer. En nous appuyant sur la notion d'objet frontière élaborée par Bowker et Star (Bowker et Star, 1997), nous décrivons ensuite comment la Commission et son office de statistique ont procédé pour concevoir un indicateur commun à tous les pays européens. Ce qui nous conduira à examiner tour à tour les réponses qu'ils tentent d'apporter à trois questions centrales dans tout projet de quantification : quelle population dénombrer et comment la qualifier ? Comment collecter les données ? Qui participe à l'opération statistique ?

DIVERSITÉ DES POLITIQUES, DIVERSITÉ DES INSTRUMENTS DE MESURE

La plupart des statistiques concernant les sans-abri sont élaborées par les services ministériels ou les associations qui interviennent dans le champ de la pauvreté ou de l'accès au logement. Elles sont produites pour rendre compte de l'utilisation des moyens matériels et humains ou du bon déroulement des procédures prévues par la loi.

En règle générale, il existe dans un pays donné une façon unique de procéder au dénombrement des sans-abri. Le nombre de sans-abri apparaît alors comme une donnée « évidente » alors qu'elle est le produit d'un processus complexe. La comparaison internationale rend plus visible la diversité des objectifs assignés aux données et de manière sous-jacente les politiques sociales dont les sans-abri font l'objet. De ce point de vue, le mode de présentation des données est une bonne entrée en matière car il articule les outils quantitatifs et les interventions sociales, effectives ou souhaitées.

usage et mode de présentation des données

Pour chaque pays, nous avons examiné les publications statistiques consacrées aux sans-abri avec une attention particulière aux documents de synthèse associant les données sur les sans-abri à des informations relatives à d'autres sujets. Cette approche nous semble pertinente car les données prennent sens non pas en elles-mêmes mais dans les rapports qu'elles entretiennent avec d'autres informations, notamment quantitatives. On distingue quatre types de documents, publiés pour la plupart par l'organisme ayant contribué au financement de l'opération statistique :

les tableaux d'ensemble sur la société édités pour le compte de la statistique publique, les comptes du logement publiés par des ministères du Logement, les rapports sur la pauvreté et l'exclusion publiés par des ministères des Affaires sociales et enfin les rapports sur l'activité des services d'aide aux sans-domicile, diffusés par des municipalités ou des ONG. Ces modes de présentation reflètent des façons particulières d'aborder la problématique des sans-abri.

Le premier type de document s'apparente à ce que l'on pourrait appeler un tableau sur l'état général de la société. Les publications statistiques suédoises et danoises relèvent de cette approche généraliste. Ainsi, en Suède, les données relatives aux sans-domicile ne sont pas spécifiquement rattachées à la problématique du logement ou de la pauvreté mais elles s'inscrivent dans une description complète de la société, composée de grands chapitres sur le marché du travail, le niveau de vie, la vulnérabilité sociale, la ségrégation sociale¹. La privation de logement y est considérée comme un cas particulier de vulnérabilité sociale, au même titre que l'alcoolisme, la criminalité ou la prostitution.

La deuxième catégorie de documents met en rapport l'offre et la demande de logements sous la forme d'un compte de flux et de stocks ventilés par comtés pour le Royaume-Uni² et l'Irlande ou par communes pour la Finlande³. Dans les pays qui recourent à ce mode de présentation, les ménages sans-domicile sont considérés comme des personnes en attente d'être logées. Les données statistiques sont publiées à intervalles réguliers sous forme de tableaux comptables, les définitions de la population sans-domicile sont larges et reposent sur un cadre juridique précis. Le nombre de sans-domicile ainsi mesuré sert d'indicateur sur le marché du logement et peut être mobilisé à côté d'autres paramètres, pour orienter les politiques municipales en matière de construction ou d'aides au logement.

Le troisième mode de présentation des données est le rapport sur la pauvreté et l'exclusion sociale. Ces documents abordent des sujets comme les inégalités de revenus, les minima sociaux, les groupes de population particulièrement touchés : en Italie les enfants⁴, en France⁵ les étrangers et dans chaque rapport les sans-domicile (Belgique⁶). Dans ces publications, le thème du logement peut être abordé mais la question des sans-domicile est alors traitée dans des parties

1 - Suède, Rapport social 2001, Socialstyrelsen, Direction nationale de la Santé publique et de la prévention sociale.

2 - Angleterre, Housing Investment Programme.

3 - Rapport sur le marché du logement établi par le Fond finlandais du Logement.

4 - Commissione di indagine sul l'esclusione sociale 2000b, Rapporto annuale sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 2000.

5 - Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, Rapport 2001-2001.

6 - 8^e rapport sur l'état de la pauvreté en Région de Bruxelles Capitale, Observatoire de la santé et du social Bruxelles.

distinctes : partie sur les indicateurs de la pauvreté (Bruxelles-Capitale) ou chapitre sur « les visages » de la pauvreté (France).

À côté de ces publications émanant de services ministériels et rassemblant des données sur le logement, la pauvreté ou la société dans son ensemble, il existe un quatrième type de documents visant plus particulièrement la population sans-abri et les services qui lui sont proposés (dans une ville, une région, ou un état). La forme en est le compte-rendu d'activités. Ces documents sont centrés sur les actions entreprises par les services d'aide et laissent une large place à l'expression des responsables de services⁷, voire à celle des sans-domicile⁸. Ces comptes-rendus, qui s'apparentent, par certains côtés, à des études de clientèle, s'organisent selon le plan suivant : description des services, caractéristiques de la clientèle, et éventuellement, opinion de la clientèle sur les services offerts, opinion des prestataires de services sur la question des sans-abri et sur la façon d'y remédier. Ces rapports dressent un bilan de la situation et montrent le rôle joué par les acteurs, en particulier, ceux qui ont commandé l'étude⁹.

Au travers de cette production statistique, on peut classer schématiquement les pays en quatre groupes. D'abord, des pays où il n'existe pas de politique publique spécifique en direction des sans-abri mais un système de protection sociale et une politique d'accès au logement généraliste (Suède, Danemark). Les données sur les sans-abri sont alors intégrées à des tableaux statistiques d'ensemble sur la société et ses évolutions.

À l'opposé, certains pays du sud de l'Europe (Grèce, Portugal) ainsi que les nouveaux pays de l'Est n'ont pas non plus de politique publique spécifique en direction des sans-abri, mais offrent un plus faible niveau de protection sociale. Dans ces pays, un rôle important est dévolu au secteur caritatif. Il n'y a pas de publications statistiques officielles mais quelques rapports d'activité d'associations bénévoles, plus ou moins réguliers.

Dans les deux autres groupes de pays, le secteur public intervient de manière spécifique soit en soutenant financièrement les institutions qui hébergent les

sans-abri (France, Pays-Bas, Belgique, Italie, Espagne), soit en aidant directement les sans-abri à retrouver un logement (Royaume-Uni, Irlande)¹⁰ ou les locataires à se maintenir chez eux (Allemagne). Dans les pays où l'action publique est centrée sur l'hébergement, l'État donne un cadre juridique aux structures d'accueil, dans les autres pays, l'État¹¹ définit des catégories juridiques d'ayant droit (les sans-domicile prioritaires au Royaume-Uni). Dans le premier groupe de pays, la présence de sans-domicile est analysée en termes de pauvreté ou de handicap social plus que de déséquilibre sur le marché du logement : les enquêtes ont alors un caractère souvent ponctuel ou aperiodique et visent un champ restreint, celui des personnes vivant dans la rue et dans des centres d'hébergement. Dans ces pays, les données sur les sans-abri sont incluses dans des rapports spécifiques sur la pauvreté et l'exclusion sociale. En revanche, dans les autres pays, les données sur les sans-abri s'intègrent aux comptes sur le logement et sont publiées sur une base annuelle. La production de comptes du logement comme d'ailleurs la publication de tableaux d'ensemble sur la société repose sur un dispositif de collecte régulier, assis sur une nomenclature stable.

Ces faits stylisés sont bien sûr présentés de façon quelque peu conventionnelle car il existe un continuum de situations. Néanmoins trois dimensions apparaissent bien essentielles : celle qui oppose les pays qui développent une politique spécifique envers les sans-abri à ceux qui n'en ont pas, celle qui distingue les pays selon le poids relatif du secteur public et du secteur caritatif dans l'aide au sans-abri, la troisième selon que l'action est principalement tournée vers l'hébergement ou l'accès au logement.

lien entre types d'intervention et outils de quantification

Les trois dimensions selon lesquelles se déclinent les interventions en direction des sans-abri se reflètent dans le choix des outils de quantification : le caractère général ou spécifique des méthodes statistiques, les institutions chargées du dénombrement, les

7 - La acción social con personas sin hogar en España, Caritas et Université Comillas, Madrid, The Homelessness in the Czech Republic-The Price of Freedom, Obadalová M.

8 - La problématique des personnes sans-abri en Région de Bruxelles-Capitale, Rapport Final, janvier 2001.

9 - Rough sleepers initiative - monitoring the target of ending the need to sleep rough by 2003 -second report 2001-2002.

10 - Le cas de l'Allemagne est particulier : les communes interviennent pour prévenir les expulsions locatives et le secteur public contribue au financement des structures d'hébergement, les communes ayant l'obligation de prendre en charge l'hébergement des personnes qui peuvent causer un trouble à l'ordre public du fait de leur expulsion. Les porte-parole des sans-abri demandent des statistiques sur les personnes qui ont des arriérés de loyer et développent le concept de personnes « à risque de devenir sans-abri ».

11 - CHRS en France, établissements au titre de la loi sur les services sociaux au Danemark (\$94), centres d'hébergement affiliés à la Federatie Opvang aux Pays-Bas

unités de compte, les modes de collecte, les périodes de référence sont autant d'indicateurs de la façon dont les sans-abri sont pris en charge ou représentés.

approches ciblées, outils statistiques spécifiques

Dans les pays où l'approche généraliste domine, les outils statistiques destinés à mieux connaître les sans-abri ne sont pas d'une nature différente de ceux qui s'appliquent à la population générale. Ainsi en Suède et au Danemark, les sans-abri sont appréhendés au moyen de registres comme le reste de la population.

À l'opposé, dans les pays où les sans-abri font l'objet d'un traitement particulier, les données les concernant sont marquées par cette spécificité et les techniques de collecte dérogent aux règles habituelles : aux Pays-Bas, utilisation d'un identifiant spécifique, similaire à celui attribué aux toxicomanes, en Italie et en Pologne (Poméranie) recours ponctuel à la police à l'occasion du recensement des sans-abri, dans les rues anglaises dénombrement global des sans-abri sans nécessairement entrer en contact avec eux et, dans de nombreux pays, interrogation non pas des personnes elles-mêmes, comme il est d'usage dans les enquêtes statistiques habituelles, mais des institutions qui les prennent en charge.

La France apparaissait ici dans une position intermédiaire. Le mode de collecte de l'enquête réalisée par l'Insee en 2001 repose sur une méthodologie spécifique mais le questionnement adressé aux sans-abri est très proche de celui qui est posé aux personnes en logement. En France, les sans-abri et les personnes logées sont décrites au travers d'un même ensemble de variables communes qui renvoie aux grandes fonctions de l'État dans le domaine de l'emploi, du logement, de la santé, des revenus. Ces quelques exceptions mises à part, rares sont les travaux qui permettent de dégager les caractéristiques des individus sans-domicile et de les rapprocher de celles de la population logée¹².

acteurs publics, statistique publique

Dans les pays où l'État joue un rôle central dans l'aide apportée aux sans-domicile, il joue généralement aussi un rôle central dans la collecte d'informations par ses services statistiques ministériels (Royaume-Uni, Finlande, Danemark, Suède). En France, on re-

trouve ce rôle joué par la Drees dans la collecte des données auprès des établissements d'hébergement (enquêtes *ES*), ainsi que le rôle particulier joué par l'institut national de statistique (Insee), qui a mené en 2001 une opération de collecte originale ayant vocation à fournir des données représentatives de l'ensemble des personnes fréquentant les lieux d'hébergement et de restauration.

Dans les pays où les responsabilités sont partagées avec le secteur caritatif, les configurations sont variées. Les collaborations entre l'État et les associations sont fréquentes : financement de la collecte par l'État et réalisation par les ONG (la *Federatie Opvang* au Pays-Bas, *Steunpunt Algemeen Welzijnswerk* dans la communauté néerlandophone de la Belgique), recueil collectif de données (Italie où le plan de sondage de l'enquête a été réalisé par institut de statistique, les interviews par l'observatoire de Caritas et la fondation Zancan et le financement assuré par l'Observatoire de la pauvreté) ou encore collaboration étroite entre les services publics et les ONG (comme dans la province polonaise de Poméranie) où les services publics et les associations ont réalisé ensemble un recensement dans la rue et dans les centres d'hébergement, dont la méthodologie sera peut-être reprise par l'institut de statistique. Il arrive aussi que l'État et les institutions caritatives mettent en place des systèmes d'information ou des enquêtes de façon parallèle ou spécifique (en France, à quelques mois d'intervalle, l'institut de statistique et la Fnars ont réalisé deux enquêtes relativement proches par la méthodologie). Ces configurations peuvent être évolutives. En Espagne, on assiste à l'émergence d'une statistique publique : pour sa première enquête, l'institut national de statistique s'est inspiré de la méthode élaborée par Caritas et l'université Pontificia Comillas de Madrid.

La participation des associations caritatives aux opérations statistiques obéit à deux motifs. D'abord, en tant qu'acteur de terrain, les associations sont amenées à fournir des informations quantitatives ou bien à ouvrir leurs portes aux enquêteurs. Ensuite, les administrations ou les instituts de statistiques essaient toujours d'associer le secteur caritatif au dénombrement afin que cette démarche recueille leur adhésion, ou tout du moins leur accord implicite.

L'appui du secteur caritatif est ainsi indispensable dans les pays où la statistique gouvernementale n'est pas en situation de monopole (Royaume-Uni) ou dans

12 - Pourtant les personnes privées de logement sont très proches socialement des individus logés les plus pauvres, comme l'attestent la proximité de leurs origines sociales, les rapports qu'ils entretiennent avec des institutions comme le marché du travail ou l'aide sociale et enfin les allers et retours entre le non-logement et le mal-logement. Ainsi d'après l'enquête de l'Insee (2001), les deux tiers des sans domiciles enquêtés ont un jour été locataire de leur logement et trois sur dix mentionnent une activité professionnelle au moment de l'enquête. Autant de caractéristiques qui seraient passées inaperçues si l'enquête n'avait pas reposé sur un questionnement généraliste.

ceux où le secteur caritatif a un poids important dans l'opinion publique (Italie). À l'opposé, dans les pays scandinaves où le secteur public est le principal acteur de l'assistance aux sans-abri, l'enjeu autour du dénombrement y apparaît moins vif.

En Belgique et en Allemagne, la régionalisation des systèmes de protection sociale et la division du réseau caritatif ont pu ralentir l'émergence de dispositifs statistiques nationaux. En Allemagne, les deux grandes organisations caritatives (la BAG-W et Caritas) associées à des instituts de recherche ou à des bureaux d'étude privés éprouvent des difficultés à élaborer des données nationales. Parallèlement, l'institut du Länd de Rhénanie du Nord Westphalie (NRW) produit ses propres données à partir de recueils régionaux. Enfin, dans les pays où l'intervention publique en direction des sans-abri est limitée, il n'existe pas de données issues des statistiques publiques (Grèce, Portugal, Autriche, nouveaux États membres).

*des catégories statistiques différentes,
plus ou moins proches du cadre juridique
ou institutionnel*

Dans quelques pays (ou régions), les catégories statistiques s'appuient sur un cadre juridique précis. Ainsi, en NRW (Allemagne), les sans-abri sont définis par le fait qu'ils ont perdu leur logement (par résiliation du bail, rupture du contrat de location, non-renouvellement du bail, démolition de l'immeuble). Dans cette région, les communes rendent compte annuellement de la façon dont elles organisent l'hébergement des personnes qui ont dû quitter leur logement (Allemagne, NRW). Au Royaume-Uni et en Irlande, les sans-abri sont défini par le fait qu'un logement leur sera proposé par la municipalité prioritairement à d'autres catégories de population. Les comtés sont chargés de rendre compte tous les trimestres des procédures d'attribution de logements à ce public spécifiques (Royaume-Uni).

Contrairement aux recueils de données qui s'appuient sur des catégories juridiques, les enquêtes auprès des services d'aide aux sans-domicile ne reposent sur aucun cadre légal. Les concepteurs de ces enquêtes (administrations, chercheurs, organisations caritatives ou instituts de statistique) doivent donc s'assurer qu'il existe un minimum d'accord sur le sens des catégories qu'ils emploient. Ainsi, les entretiens de l'équipe de recherche bruxelloise avec les responsables d'établissements commencent par une question générale : « Qu'est-ce qu'un sans-abri ? ». Avant

de fournir une estimation du nombre de sans-abri dans leur commune, les responsables de centres ou les experts de terrain espagnols doivent répondre à la question suivante : « À votre avis quand on parle de sans-abri (“ *sin hogar* ”) de qui parle-t-on ? ». L'enquête pragoise s'ouvre sur la même interrogation : « Comment comprenez-vous le terme sans-domicile ? ».

*finalité des interventions et unités de compte
(ménage versus individu)*

Dans les pays où les politiques d'assistance portent sur l'accès au logement, les dispositifs statistiques ont pour unité de compte les ménages¹³ (Royaume-Uni, Irlande, Finlande, Rhénanie du Nord Westphalie) dont ils décrivent précisément les conditions temporaires d'habitation (à l'exception du recueil irlandais). Les nomenclatures diffèrent bien entendu d'un pays (ou d'une région) à l'autre (Écosse et l'Angleterre) mais toutes intègrent le degré de confort de l'hébergement, avec par exemple une distinction entre l'hébergement collectif et l'hébergement en logement individuel (Allemagne, Écosse), entre bed-and-breakfast et autres types de logement (Royaume-Uni) mais également des critères comme le statut d'occupation avec la distinction entre les logements de la commune et les logements du parc privé (Allemagne, Royaume-Uni).

À l'inverse, la collecte d'informations sur les résidents des centres d'hébergement s'effectue au niveau des individus et non des ménages. Dans ce système de représentation la problématique de l'accès au logement est peu présente : les femmes et les enfants qui les accompagnent ne constituent pas des ménages mais des individus distincts. Rappelons qu'à leurs débuts, ces structures d'accueil étaient destinées à des personnes seules : les femmes étaient prises en charge dans des congrégations religieuses féminines ; les hommes dans des congrégations masculines.

Les personnes hébergées sont représentées au moyen de deux types de nomenclatures : les unes se rapportent aux « problèmes » supposés caractériser ces personnes, expliquer leur situation ou justifier une prise en charge particulière (toxicomanie, alcoolisme, violence domestique, sortie de prison), les autres renvoient à leur situation familiale (homme seul, femme seule, personne en couple, accompagné(e) d'enfants, mineurs non accompagné). Notons que cette représentation est cohérente avec la perception du rôle des institutions : il s'agit d'apporter aux personnes hébergées un soutien adapté à leurs difficultés personnelles de manière à les « réinsérer » dans la société.

13 - Les dispositifs en place en Finlande et en NRW sont mixtes car ils offrent la possibilité d'un décompte en individus et en ménages.

en général, le secteur public mesure un nombre d'individus ou de ménages à une date donnée les associations caritatives des passages de personnes par les dispositifs d'aide au cours de l'année

Les statistiques élaborées par les organismes publics fournissent une évaluation du nombre de sans-abri à une date précise (un jour ou une semaine¹⁴) donnée, tandis que les données produites par les associations se réfèrent à une période plus longue, en général à l'année. En Allemagne, par exemple, Caritas estime le nombre de sans-abri ayant eu recours à ses services au cours de l'année. Aux Pays-Bas, la *Federatie Opvang* procède de la même manière avec les personnes hébergées en centre. Du point de vue des associations caritatives locales, un hébergé ou un client de soupe populaire est un individu de passage, il se définit par le fait qu'il est mobile ou qu'il effectue des séjours dans la rue, qu'il n'a plus de liens sociaux. Par nature, cette approche conduit donc à un dénombrement des passages dans les services ou les établissements, plutôt qu'à un décompte des individus. En revanche, en mettant à plat les trajectoires pour ne conserver que la situation des individus au moment de l'enquête ou de l'enregistrement, la statistique publique ne retient ainsi qu'une dimension de réalité à savoir l'identification des personnes par leur position dans un espace des conditions d'habitation. Ce parti pris, qui est un préalable indispensable à la quantification, n'interdit cependant pas toute mesure diachronique : si un suivi précis des trajectoires jour après jour des individus serait complexe à mettre en œuvre en raison de la mobilité de ces personnes et du respect de l'anonymat, des questions rétrospectives sur le passé immédiat des personnes, ou sur le lieu d'où elles viennent ou vers lequel elles vont, peuvent être incluses dans les enquêtes.

Ces opérations de quantification par la statistique publique s'accompagnent souvent d'un changement de terminologie, probable reflet de l'intérêt grandissant pour les conditions de logement (décompte transversal), et du désintérêt pour le thème de la mobilité (perte de la référence à l'instabilité). Ainsi, dans le vocabulaire statistique¹⁵, les mots qui indiquent l'absence de « toit » ou « d'abri » (sans-abri, sin techo, Obdachlos, koditon) sont remplacés par des termes faisant référence à la privation de logement (sans-domicile, *sin hogar*, *Wohnungslos*, *asunnoton*). Ces nouveaux mots-composés donnent lieu à l'emploi de termes de totalisation (*falta de hogar*, *Wohnungslosigkeit*), témoignant, là encore, de l'opération de quantification. Ensuite dans les langues où elle existait, l'indication de la mobilité disparaît. Ainsi dans les publications statistiques italiennes et françaises les adjectifs « *fissa* » et « fixe » sont supprimés. Des mots « *sensa fissa dimora* » et « sans-domicile-fixe », de même les termes « *transeuntes* » en espagnol et « *Nichtseßhafte* » en allemand, signifiant « itinérant » et « instable » ne sont plus employés dans le vocabulaire quantitatif. *A contrario* les Portugais continuent à utiliser le mot « *sem-abrigo* ».

Les statisticiens ne sont pas les seuls à employer ce nouveau vocabulaire. Les grandes ONG et les chercheurs l'utilisent également. Moins péjoratif, ce vocabulaire est plus conforme à la réalité (des pays de l'Europe de l'Ouest). En effet, l'amélioration des services d'hébergement, l'offre croissante d'hébergement en studio ou en appartement ont rendu de plus en plus anachronique¹⁶ le terme « sans-abri ». Dans le vocabulaire anglais des institutions européennes (Feantsa, chercheurs), apparaissent, dans un souci de traduction des nuances présentes dans la plupart des langues européennes¹⁶, les termes « *rooflessness* » pour désigner l'absence de toit, « *houselessness* », parfois

14 - Seul le Québec avec la tentative par l'Institut de la statistique du Québec (ISQ) d'évaluer, non sans difficultés, le nombre de passages dans les centres d'hébergement au cours de l'année 1996 et 1997 dans les communautés urbaines de Montréal et Québec.

15 - L'examen de la fréquence dans les pages Internet des mots « unemployed » et « unemployment » d'un côté, et des termes « homeless » et « homelessness » de l'autre, montre que les sans-domicile sont beaucoup plus souvent cités en tant qu'individus que ne le sont les chômeurs. Autrement dit, si la problématique du chômage est posée en termes collectifs celle des sans-domicile est souvent abordée en termes de comportements ou de caractéristiques individuelles. Une analyse des registres allemand, néerlandais, luxembourgeois, suédois et danois conduit aux mêmes conclusions. Dans les pays de langue latine et slave il n'existe même pas de termes de totalisation comparable aux vocables comme « *homelessness* », « *Wohnungslosigkeit* » employés dans les pays de langue germanique.

Dans le domaine des sans-abri et de la privation de logement plus que dans tout autre, les approches centrées sur l'individu prévalent et le manque de données agrégées les renforce. Ce phénomène s'observe aussi bien dans le domaine de la recherche où domine la méthode des approches biographiques par entretiens que dans les médias où les caractéristiques individuelles et les parcours des sans-domicile sont très largement commentés quand ils ne sont pas mis en image.

16 - L'appellation de certaines ONG porte la marque de ces changements de vocabulaire. De création récente, la fédération italienne des organisations caritatives s'appelle la FIODPS (« Federazione Italiana Organismi Persone Senza Dimora »), mais au plan européen elle appartient à la « Federazione europea delle associazioni nazionali operanti con i senzatetto » (Feantsa), dont la fondation est plus ancienne. On remarque le même décalage du côté allemand : la fédération nationale porte le nom de BAG W (« Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. »), tout en étant membre de l'« Europäischer Verband nationaler Vereinigungen die mit Obdachlosen arbeiten » (Feantsa).

« *dwellinglessness* » ou même « *flatlessness* » pour qualifier l'absence de logement alors que le terme anglais « *homeless* » renvoie à la notion subjective de « foyer ». Mais ces mots restent très peu employés par les locuteurs britanniques ou irlandais.

enquête par questionnaire ou registre ?

Les données de registre et les enquêtes répétées dans le temps témoignent des compromis élaborés par les acteurs impliqués dans la prise en charge des sans-abri tandis que les enquêtes ponctuelles interrogent le système d'aide aux sans-abri ou le fonctionnement du marché du logement.

Pour produire des données de registres ou des enquêtes répétées dans le temps, responsables de centres ou communes doivent avoir apporté des réponses à de multiples questions : comment rendre compte quantitativement des actions entreprises ? Quelle catégorie d'action mobiliser ? Quelle est la finalité des interventions ? Selon les pays, les réponses à ces questions varient. Pour les uns, il importe de mesurer l'efficacité des procédures de relogement, pour d'autres l'état de santé des personnes accueillies en centre ou les prestations sociales qu'elles perçoivent, leur situation sur le marché du travail. Ainsi au Danemark, les directeurs de centre collectent la durée du séjour et la destination des personnes sorties du système d'hébergement tandis qu'aux Pays-Bas, les travailleurs sociaux recueillent des informations sur la situation familiale des hébergés et sur leur état de santé. L'enquête quadriennale française auprès des structures d'hébergement collecte des données sur le statut professionnel des résidents et le recours aux prestations sociales. Quand ils mettent en place un dispositif de collecte continu, les acteurs doivent aussi s'accorder sur l'institution chargée de l'administrer et le champ des institutions concernées, ce qui ne va pas sans difficultés car le réseau des services d'aide est très morcelé. Aux Pays-Bas, le ministère de la Santé a contribué à l'unification du système en réservant ses subventions aux associations affiliées à la Fédération d'associations chargée de gérer le système d'information. Ainsi, l'Armée du Salut qui dispose pourtant d'un système de gestion indépendant, a collaboré avec les autres associations afin d'assurer la compatibilité des logiciels d'enregistrement des clients des centres d'hébergement. En France, le ministère des Affaires sociales étudie la possibilité d'élargir le dispositif d'enquêtes quadriennales aux centres d'hébergement qui ne sont pas conventionnés au titre de l'aide sociale. En Allemagne, la principale organisation protestante souhaiterait introduire dans chaque centre d'hébergement un logiciel d'enregistrement des usagers. Mais elle se heurte à un problème épineux : certaines associations se considèrent

comme propriétaires de leurs données et refusent de les lui transmettre, redoutant que des données comme le taux d'occupation des centres ou le nombre total de personnes hébergées ne soient transmises à d'éventuels donateurs ou financeurs. Enfin, les registres incorporent des décisions et des modes d'action. Ainsi, aux Pays-Bas, les sans-abri ne peuvent être enregistrés ailleurs que dans leur commune de résidence. Les registres ou les enquêtes répétées dans le temps apparaissent donc comme des compromis réifiés par les technologies ou par les habitudes acquises par les acteurs. Bowker et Star parlent au sujet de ces technologies (les logiciels) ou de ces représentations complexes (les enquêtes répétées) de « discours d'organisation solidifiés ». Mais en même temps qu'ils produisent du consensus, ces dispositifs ont tendance à se rigidifier. À l'inverse, les enquêtes ponctuelles par questionnaire montrent des éléments en débat, des compromis non stabilisés avec une fonction de dévoilement. Elles servent également à mettre en évidence des catégories de population mal enregistrées faute d'être prises en charge. Ainsi les enquêtes française et néerlandaise sur le logement réalisées par les instituts de statistiques ont mis en évidence l'existence d'un nombre important de personnes hébergées chez des membres de leur famille ou chez des connaissances faute de pouvoir accéder à un logement personnel. De même, l'enquête de l'Insee dans les distributions de repas chauds a montré que toutes les personnes qui le souhaitaient n'avaient pas accès à un centre d'hébergement.

Dans un même pays, données de registres et données d'enquête peuvent cohabiter, soit elles se complètent (Flandres, Danemark), soit les données d'enquête servent à resituer dans un cadre plus large les informations issues des registres (Royaume-Uni). Ainsi, l'enquête anglaise sur le Logement demande aux répondants s'il leur est arrivé d'avoir été sans-domicile et de n'avoir pas été pris en charge par les services du comté chargés du logement.

Dans les pays où des efforts de quantification ont été menés par les administrations ou les instituts de statistiques, la perception de la question « sans-abri » s'en est trouvée modifiée. À la vision « biographique » de l'individu a succédé un intérêt grandissant pour les conditions d'habitation. Cette convergence est propice à un travail d'harmonisation internationales. Mais les définitions et plus encore les modes de collecte restent encore très hétérogènes car les données statistiques prennent toutes pour base, peu ou prou, les dispositifs d'aide aux sans-domicile ce qui les rend a priori peu comparables. Ainsi, selon les programmes d'assistance, les sans-domicile sont considérés comme des personnes évincées de leur logement, des personnes à reloger, à héberger ou à aider au moyen de

prestations sociales. Comment la Commission européenne et son office statistique peuvent-ils alors concevoir un indicateur harmonisé sur les sans-abri sachant que les pays recourent à des catégories et à des instruments de mesure inscrits dans des histoires sociales particulières ?

LE TRAVAIL D'HARMONISATION STATISTIQUE : LE MOMENT EUROPÉEN OU PRÉ-GOUVERNEMENTAL

Eurostat, l'office européen de statistique, a constitué un groupe de travail (« task-force ») composé d'une statisticienne de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) - l'auteur de cet article - chargée de rédiger un rapport et des recommandations, de quatre représentants d'Instituts nationaux de statistiques (INS) [Italie, Espagne, Finlande, Pays-Bas] et du secrétaire général de la Fédération européenne d'associations nationales travaillant avec les sans-abri (Feantsa), organisation européenne financée par la Commission, et rassemblant les présidents des principales organisations caritatives européennes. La France est représentée par Emmaüs à la Feantsa et par la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) qui fédère environ 80 % des associations françaises de réinsertion sociale, l'Allemagne par la BAG-W, l'Italie par la FIO-psd. Les pays où le secteur caritatif est peu unifié, comme le Royaume-Uni ou la Grèce, sont représentés à la Feantsa par plusieurs associations.

Le travail d'harmonisation ainsi lancé a fait apparaître des difficultés propres à la question des sans-abri déjà identifiées dans de nombreux pays ; un champ difficile à définir en l'absence de cadre juridique, un conflit de légitimité entre le secteur public et les organisations caritatives, des techniques statistiques complexes. Mais des difficultés supplémentaires apparaissent quand le projet de quantification s'inscrit dans un cadre européen : en l'absence de politique envers les sans-abri définie au niveau européen, la définition d'une catégorie statistique s'avère difficile ; la diversité des contextes institutionnels et des cultures statistiques nationales étant des freins supplémentaires au travail d'harmonisation.

En outre, les divergences observées dans certains pays à l'échelle nationale se retrouvent au plan européen tandis que des compromis noués dans d'autres pays ne peuvent y être maintenus. Le travail de normalisation des définitions et des instruments statistiques est, aussi, l'occasion pour des acteurs européens comme Eurostat ou la Feantsa de faire reconnaître leur légitimité en ce domaine.

essai d'harmonisation ex-ante ? comment compter et qui participe au décompte ?

Proposer aux différents instituts de statistique une méthode statistique commune, tel était le projet initial d'Eurostat, à l'instar de ce qui est mis en œuvre dans d'autres domaines comme les enquêtes sur les forces de travail ou sur les revenus des ménages (harmonisation des inputs). Eurostat pensait en effet que le mode de collecte mis en œuvre par l'Insee serait transposable à tous les pays européens. Mais très rapidement, la Feantsa n'a pas souhaité que soit retenue la méthode française et la définition de la population sans-abri sous-jacente (les personnes séjournant dans la rue et les résidents des centres d'hébergement). Aux yeux des associations représentées dans le groupe de travail d'Eurostat, la méthode de l'Insee présentait en effet plusieurs limites : dispositif d'enquête ponctuel, recours à un tirage d'échantillon¹⁸ alors qu'un dénombrement exhaustif et régulier serait préférable¹⁹. En outre, la définition française n'incluait ni les personnes hébergées par des tiers faute d'avoir un logement à elles, ni les futurs sortants de prison privés de logement²⁰. La Feantsa préconisait pour sa part, un dispositif statistique à deux étages : les gouvernements devraient être responsables du dénombrement des sans-domicile (il reste cependant à voir comment), et les ONG de la publication de données sur les publics dont elles s'occupent, livrant par exemple des informations sur l'évolution de la part des femmes, des étrangers, etc... dans leur clientèle. S'appuyant sur l'exemple néerlandais, la direction de la Feantsa suggérait qu'un système d'enregistrement des clients des centres soit généralisé à l'ensemble des pays européens et sollicitait

17 - La notion de « home » pour « foyer » qui entre dans la composition du terme anglais « homeless » reste difficilement traduisible, notamment en italien, en français, en allemand puisque le terme « home » a une connotation affective, absente des termes « Wohnung », « dimora » ou « domicile ». Alors qu'un logement désigne une structure physique, un bâtiment, la notion de foyer est très liée à celle de famille. Le terme « foyer » véhicule l'idée de chaleur, de confort, de sécurité et de stabilité.

18 - Desrosières 1993, Porter 1994 même si une méthode aléatoire peut donner des résultats plus précis qu'un dénombrement elle est dotée d'une faible crédibilité dans l'opinion publique

19 - « La Feantsa pense que les autorités publiques devraient être responsables de la détermination du nombre de sans-abri et de la réalisation du recensement. Dans certains États membres, comme en Irlande et en Finlande, les autorités publiques recensent le nombre total de personnes sans-abri de manière régulière » (Feantsa, 2002a).

20 - La Finlande est le seul pays à fournir des données qui permettent une estimation de l'ampleur du sans-abrisme dans toutes ses composantes selon une définition en rapport avec celle de la Feantsa .../... Pour élaborer une définition opérationnelle du sans-abrisme, nous avons adapté les définitions employées en Finlande par le Fonds National du Logement (the National Housing Fund). Selon cette définition sept catégories doivent être distinguées pour estimer le sans-abrisme (Edgar, Doherty, Meert, 2002).

un appui financier pour le mettre en œuvre. Elle défendait l'idée d'un enregistrement sur une base annuelle (mesure des flux) plutôt que un jour donné. L'argument statistique mis en avant correspond aussi à cet égard à la nécessité pour les associations de présenter des comptes-rendus de leurs activités.

Issus de pays aux traditions statistiques différentes, les représentants des instituts de statistique nationaux ne se sont pas montrés quant à eux en mesure de proposer une méthode commune d'observation. Pour les statisticiens, en effet, les sans-abri se définissent par le fait qu'ils ne sont pas inscrits dans les registres ou qu'ils échappent aux enquêtes traditionnelles par sondage.

le choix d'une définition provisoire

Le groupe de travail qui s'est réuni à quatre reprises entre décembre 2001 et mars 2003 sous l'égide d'Eurostat a ainsi été un lieu de discussions entre les différents pays d'une part, ce qui est habituel en raison de la diversité des systèmes statistiques, mais aussi un lieu de débat entre les différents acteurs, en raison de la présence des associations caritatives représentées par la Feantsa²¹. Malgré les difficultés, Eurostat a toutefois continué à progresser sur le front de la définition statistique des sans-abri. Il a à cet égard établi une définition provisoire de la condition de sans-domicile (« *homelessness* »), laquelle a été acceptée par les membres du groupe de travail.

Définition²² :

Une personne est dite sans-abri si elle n'a pas accès à un logement qu'il/elle pourrait raisonnablement

occuper, que ce logement soit légalement sa propriété ou qu'il soit loué ; fourni par un employeur ; occupé sans loyer d'une manière contractuelle ou selon un autre arrangement.

En conséquence, il/elle est obligé de dormir :

- à l'extérieur ;
- dans des bâtiments qui ne satisfont pas aux critères reconnus communément pour l'habitation ;
- dans un centre d'urgence dépendant du secteur public ou d'organisations caritatives ;
- dans des centres de plus long séjour dépendant du secteur public ou d'organisations caritatives ;
- dans un bed-and-breakfast ;
- dans un autre hébergement de court séjour ;
- chez des amis ou de la famille ;
- dans des squats occupés avec autorisation.

On peut toutefois considérer que cette définition s'inspire largement du contexte britannique, dans la mesure où ni les squats enregistrés, ni l'hébergement en *bed-and-breakfast* n'ont d'équivalents dans les autres pays. Le concept de logement temporaire est lui-même très lié au contexte britannique puisque la législation oblige les comtés à fournir un logement temporaire aux sans-abri statutaires dans l'attente de leur procurer un logement permanent.

Cette définition est apparue comme un compromis pour les statisticiens comme pour les représentants d'ONG. Ce compromis s'est parallèlement construit à la fois dans le groupe des statisticiens, et dans celui des ONG. On retrouve ce type de situation dans d'autres domaines. En analysant la construction de la classification internationale des maladies, Bowker et Star ont ainsi analysé de manière détaillée les tensions

21 - Au moment où l'Insee commençait sa mission, la Feantsa s'est fait interroger par un journaliste du *Time* qui critique très ouvertement les instituts de statistiques européens dans un long article comparant la situation des sans-abri en Europe et aux Etats-Unis : « Ce qui est le plus étonnant c'est que le chiffre de 3 millions est probablement sous-estimé (chiffre fourni par la Feantsa NDT). La plupart des pays européens ne savent tout simplement pas où regarder ou comment compter les sans-abri (« homeless »). Les données des gouvernements sont confuses et aussi peu fiables que les informations fournies par Big Sid (un sans-abri alcoolique dont l'histoire est racontée dans l'article, photos à l'appui, NDT). L'Autriche et l'Espagne n'ont pas de données officielles. L'Allemagne, la France, l'Italie, et le Royaume-Uni ont tout au plus ce que l'on pourrait appeler des estimations, considérées avec scepticisme par les organisations volontaires qui travaillent avec les sans-abri... La Feantsa, l'instance pan-européenne la plus qualifiée sur le sujet, utilise dans le cadre de sa propre recherche une combinaison de données officielles et de données du secteur volontaire pour faire une hypothèse raisonnée (« educated guess ») puis l'article se poursuit avec notamment des critiques de l'enquête conduite par l'Insee. La Feantsa a choisi d'utiliser son pouvoir médiatique pour peser sur un débat jusque-là confiné à l'enceinte de l'office statistique (changement de champ). On retrouve dans ses positions les trois formes d'actions décrites par M. Offerlé quand il analyse les stratégies des groupes d'intérêt (Offerlé, 1998) : le nombre (« 3 millions de sans-abri »), l'expertise (l'instance pan-européenne la plus qualifiée sur le sujet), la vertu (l'indignation).

22 - Traduction anglaise : « *A homeless person is someone who does not have access to accommodation which he can reasonably occupy, whether this accommodation is legally his own property or whether the property is rented ; provided by employers ; or occupied rent-free under some contractual or other arrangement.*

In consequence, he is obliged to sleep either :

- outdoors ;
- in buildings which do not meet commonly agreed criteria for human habitation ;
- in night-time emergency hostel accommodation provided by public sector or charitable organisations ;
- in longer-stay hostels provided by public sector or charitable organisations ;
- in Bed and Breakfast accommodation ;
- in other short-stay accommodation ;
- in the home of friends and relatives ;
- in registered squats. ».

qui peuvent apparaître à l'occasion du choix de nomenclatures internationales. Ils montrent que les sources de conflits sont nombreuses car les classifications sont plus que de simples représentations ; elles sont utilisées pour coordonner les activités d'institutions multiples (Bowker et Star, 1997).

Ainsi, pour les statisticiens, la définition des sans-abri et la liste des situations qu'elles recouvrent se présente avant tout comme une succession de tâches statistiques à réaliser. Il faut donc que la liste soit cohérente avec l'organisation de leur système statistique. Or dans le domaine de la statistique sociale, la production s'organise selon les sources utilisées : dans la plupart des pays européens, les statistiques s'appuient sur les recensements et les enquêtes par sondage et mais quelques pays recourent en priorité aux données de registres. Les tâches de production²³ sont organisées autour des enquêtes dans le premier groupe de pays, autour des registres dans le deuxième.

Pour les ONG, les choix en matière de définitions sont également indissociables des modes de coordination de leurs activités. La Feantsa se définit par le fait qu'elle travaille au côté des sans-abri donc pour les ONG fédérées autour de cette fédération, définir les sans-abri équivaut à qualifier ce qui les réunit au plan européen. Or l'analyse des discours tenus par des responsables d'association lors d'entretiens laisse penser que les associations en ont des conceptions différentes.

Dans les pays de tradition catholique, les associations caritatives ont un spectre d'interventions très étendu ; elles s'occupent des plus démunis sans que les sans-abri constituent forcément leur clientèle principale. Ainsi en Espagne, en Italie, en Pologne, Caritas a une gamme d'activités très étendue : soutien scolaire, vestiaire, aide alimentaire, hébergement, dispensaire, maison de retraite.

À l'opposé, dans les pays de tradition protestante où le secteur caritatif est moins unifié et plus laïcisé, l'assistance en nature est peu développée, à l'exception de l'hébergement. Par contre, les associations de défense des sans-abri sont puissantes : Shelter au Royaume-Uni en est l'exemple emblématique groupe de pression très important, il publie des revues d'information, interpelle le gouvernement sans pour autant disposer d'un réseau d'hébergement. La Fondation Abbé Pierre joue pour la France un rôle similaire. Leur objectif est surtout d'alerter les pouvoirs publics en vue de l'amélioration des conditions de logement des plus pauvres. Ces deux traditions (*lobbying-contestation* versus as-

sistance-charité) doivent donc s'accorder au sein de la Feantsa autour d'une définition commune.

L'avis d'autres acteurs : les enseignements d'une consultation par questionnaire

L'experte de l'Insee a essayé d'ouvrir une discussion sur la définition établie par Eurostat en sollicitant également l'avis d'autres acteurs peu représentés dans le groupe de travail : chercheurs, représentants d'associations locales, d'unions de locataires, de banques alimentaires ou d'administrations chargées des sans-abri, « le public profane²⁴ » et de manière générale des acteurs des anciens pays de l'Est. Il leur était demandé d'une part de se prononcer sur la définition d'Eurostat et d'autre part d'indiquer, dans une liste d'une trentaine de situations, lesquelles relevaient selon eux de la privation de logement (« *Homelessness* ») [voir encadré].

En réponse à la première question, certains ont considéré que la définition de l'office de statistique recouvrait un éventail de situations beaucoup trop large, d'autres au contraire ont regretté l'absence de nombreux cas de figure : les ménages très mal logés, les femmes victimes de violence domestiques, les personnes en instances d'expulsion ou logées par leur employeurs, les futurs sortants de prison ou d'hôpital sans logement. Enfin, d'autres ont jugé la catégorie trop exclusivement centrée sur les conditions de logement ou trop influencée par le contexte de l'Europe de l'ouest.

Les répondants d'un même groupe professionnel partagent en général des opinions relativement semblables même s'ils représentent des pays différents. Les statisticiens appartenant aux instituts nationaux ont ainsi le plus souvent une conception assez étroite de la catégorie des « *homeless* », proche de celle du grand public et des images véhiculées par les médias. À l'inverse, les ONG et les chercheurs prônent une définition plus large, notamment quand ils travaillent dans un contexte européen. Quant aux représentants des administrations, ils occupent du point de vue de l'étendue de la définition une place intermédiaire entre les statisticiens et les représentants d'ONG. Par ailleurs ont souvent tendance à développer des définitions complexes, distinguant d'un côté les personnes qui relèvent de leurs compétences les sans-abri, de l'autre, les individus capables de subvenir à leurs besoins sans l'aide des pouvoirs publics (les ménages mal logés) ou ceux qui relèvent d'une autre administration que la leur (les étrangers sans titre de séjour) (graphiques 1, 2 et 3).

23 - Est-ce qu'un grenier aménagé, une cave, une vieille masure constitue un logement ou bien un lieu non prévu pour l'habitation ? Il n'y a pas de réponse théorique à cette question. Il faut observer la pratique des agents recenseurs. Un logement est un lieu fermé où ils sont en mesure de laisser un bulletin de recensement et de le récupérer quelques jours plus tard...

24 - En raison des difficultés linguistiques, le « public profane » est représenté ici par des étudiants en école d'interprétariat et par quelques professeurs de langue.

*du rapport de l'Insee pour Eurostat
aux décisions du sous-groupe indicateurs*

En octobre 2003, l'experte de l'Insee a rendu le rapport qui tout en retraçant les difficultés rencontrées dans le choix d'une définition commune de la privation de logement suggère quelques pistes pour harmoniser les dispositifs statistiques dans ce domaine.

En s'inspirant du travail mené en France par le Conseil National de l'Information Statistique entre 1993 et 1996, le rapport recommande d'élaborer une nomenclature générale des conditions d'habitation avant d'entreprendre tout travail statistique relatif à la catégorie des sans-domicile. Il suggère également que les instituts nationaux statistiques tiennent à jour un inventaire permanent des structures d'hébergement et interrogent à intervalles réguliers les responsables de ces structures de manière à recueillir une information sur le nombre de personnes accueillies, leurs conditions d'habitation et leurs principales caractéristiques. Le rapport suggère de compléter cet inventaire par une enquête auprès d'un échantillon de résidents selon une périodicité plus longue.

Le rapport propose en outre d'intégrer dans une des enquêtes généralistes déjà harmonisées au plan européen, un questionnement sur les personnes hébergées

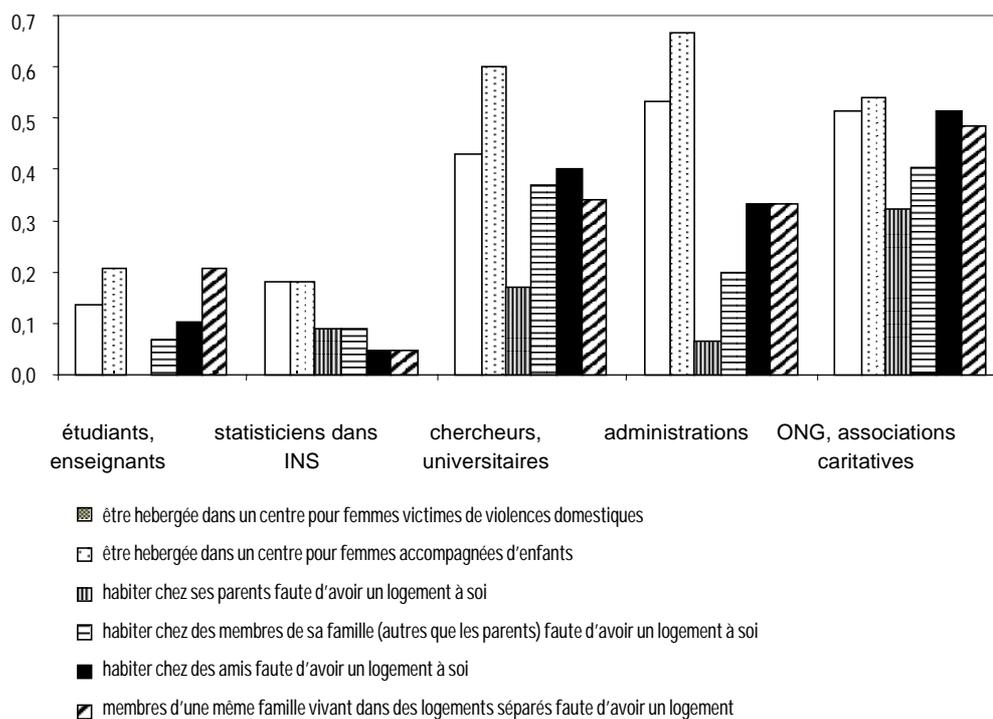
faute d'avoir un logement personnel ainsi qu'un module destinés aux personnes ayant connu par le passé des épisodes de privation de logement. Enfin, l'Insee recommande d'engager une réflexion sur la manière de mieux utiliser les recensements pour atteindre les personnes privées de logement, en particulier celles qui logent dans des hôtels bon marché ou chez des parents ou des amis faute d'avoir un logement.

Il appartiendra ensuite au groupe de travail d'Eurostat de se prononcer définitivement sur les recommandations émises, puis à la DG-Emploi et à Eurostat de proposer en septembre 2004 aux représentants des États-membres du sous-groupe « indicateurs » du Comité de la Protection sociale un certain nombre de recommandations, afin de parvenir à la construction effective d'un indicateur harmonisé relatif aux sans-abri.

Cet exemple qui retrace un processus encore inachevé, illustre donc que la quantification dans l'espace social est un enjeu entre différents acteurs, qui ont des préoccupations ou des intérêts spécifiques quant aux catégories et aux outils de mesure à employer. Leur prise en compte à l'échelle européenne et non plus seulement nationale est en soi une interrogation pour les années à venir.

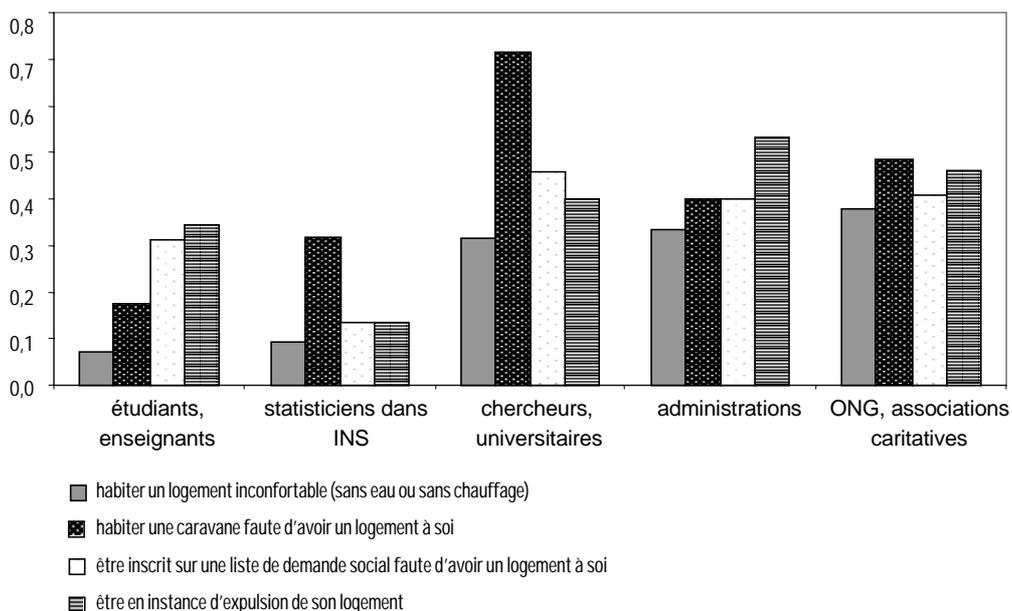
GRAPHIQUE 1 ●

part des répondants qui, selon leur appartenance professionnelle, ont classé comme « sans-domicile » (« homeless ») les personnes dans des situations familiales spécifiques



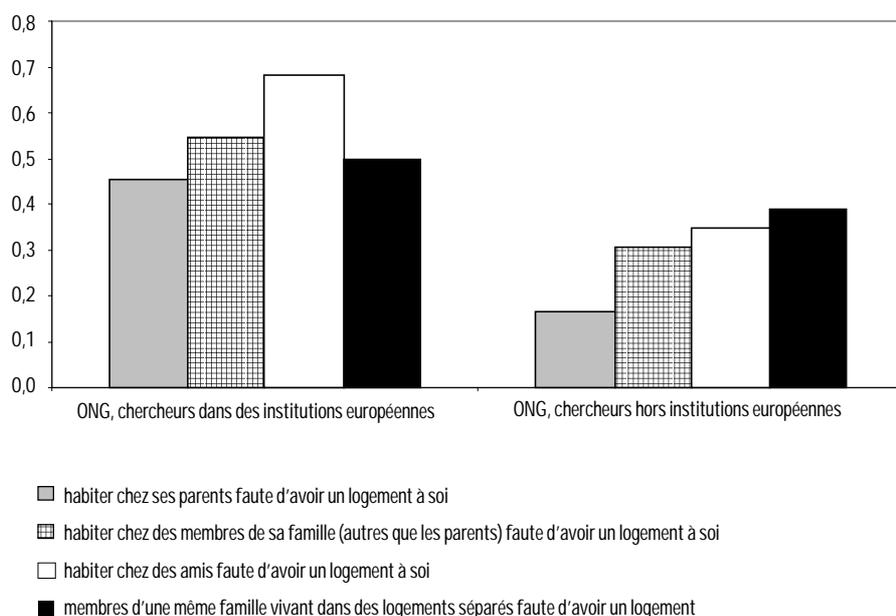
GRAPHIQUE 2 ●

part des répondants qui, selon leur appartenance professionnelle, ont classé comme « sans-domicile » (« homeless ») les personnes dont les conditions d'habitation sont définies au moyen de critères relatifs au logement



GRAPHIQUE 3 ●

part des répondants, chercheurs ou membres d'ONG (associations caritatives) qui, selon leur degré de proximité avec les institutions européennes, ont classé comme « sans-domicile » (« homeless ») les personnes dans des situations familiales spécifiques



ENCADRÉ 1 ●

LA CONSULTATION PAR QUESTIONNAIRE
SUR LA DÉFINITION DU TERME « HOMELESS »

Le questionnaire proposait aux répondants de définir le terme « homeless », d'indiquer des équivalents dans leur propre langue puis de distinguer, dans une liste de situations celles qui, selon eux, correspondaient à la condition de sans-domicile, celles pour lesquelles il leur était difficile de se faire une opinion, et enfin celles qui, au contraire, n'avaient pas de rapport avec le fait d'être sans-domicile. La question était formulée de la façon suivante : « Laquelle des situations suivantes renvoie à votre conception de la condition de sans-domicile ? » (« Which conditions as described below refer to your own perception of homelessness ? »). La liste comprenait des situations relatives aux conditions d'habitation, sans aucune référence ni à des comportements individuels ni à des caractéristiques personnelles (« être en instance d'expulsion », « être hébergé par des parents ou des amis »). Enfin, on leur demandait leur avis sur la définition provisoire élaborée par Eurostat. La consultation s'est déroulée principalement en anglais, en français, en allemand et en polonais, ce qui n'a pas manqué d'entraîner des difficultés d'interprétation.

Sur les 300 personnes contactées, 145 issues de 28 pays européens ont répondu à la consultation : 37 représentent des associations caritatives ou des ONG, parmi elles, un tiers occupe des fonctions de représentations nationales notamment dans des institutions européennes. L'échantillon comprend aussi 35 chargés d'études, chercheurs ou universitaires spécialistes de la question des sans-domicile, de la pauvreté, un tiers siégeant à l'Observatoire européen sur les sans-abri. 15 représentants d'administrations chargées de la prise en charge des sans-abri ont également pris part à cette enquête, (dont certains sont statisticiens) ainsi que 22 statisticiens spécialistes des revenus et de la pauvreté au sein des instituts nationaux de statistiques (INS). 4 des répondants sont des représentants d'unions de locataires et enfin 29 sont des étudiants en école d'interprétariat ou des professeurs d'Université dans des départements de langues étrangères.

- ATKINSON, CANTILLON, MARLIER, NOLAN, « Social Indicators, The EU and Social Inclusion », *Oxford University Press*, 2001.
- BOLTANSKI, L., THÉVENOT L., « L'économie du codage social », *Critiques de l'économie politique*, n° 23-24, 1983.
- BOWKER G., STAR S.L., « Problèmes de classification et de codage dans la gestion internationale de l'information » in CONEIN B. et THÉVENOT L. : « Cognition et information en société », Paris, éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 1997, (Raisons pratiques n°8, pp 283-310).
- BROUSSE C., de la ROCHERE B., MASSE E., « L'enquête de l'Insee auprès des usagers des services d'hébergement et de distribution de repas chauds : une méthodologie inédite pour étudier la population des sans-domicile », *Courrier des statistiques*, n° 9, 2002.
- BROUSSE C., « The production of data on homelessness and housing deprivation in the European Union : survey and proposals », *Eurostat Working Paper* (à paraître).
- CAILLOT L., LELIEVRE M., PETOUR P., 2002, « Les indicateurs de suivi et d'évaluation du Plan national d'action contre la pauvreté et l'exclusion sociale », Drees, *Dossiers Solidarité et Santé*, avril-juin 2002.
- CHAMBERLAIN C., JOHNSON G., « The Debate about Homelessness Definition », *Australian Journal of Social Issues*, 36(1), pp. 35-50, 2001.
- CLOKE P., MILBOURNE P., WIDDOWFIELD R., « Making the Homeless Count : Enumerating Rough Sleepers and the Distorsion of Homelessness », *Policy and Politics*, vol. 29, n° 3, pp. 259-279, 2001.
- CONSEIL NATIONAL de l'INFORMATION STATISTIQUE, 1996, « Pour une meilleure connaissance des sans-abri et de l'exclusion du logement », Rapport final du groupe de travail sur les sans-abri, n° 29, 1996.
- COMMISSION EUROPÉENNE, « Le projet de rapport conjoint sur l'inclusion sociale », 2003.
- DESROSIÈRES A., « Comment fabriquer un espace de commune mesure : harmonisation des statistiques et réalismes de leurs usages », in LALLEMENT M., SPURK J. « Stratégies des comparaisons internationales », éditions du CNRS, 2002.
- DESROSIÈRES A., « Enquêtes versus registres administratifs », à paraître, 2004.
- DESROSIÈRES A., « Pour une politique des outils du savoir : le cas de la statistique », Communication à la Conférence « Politics and knowledge : Democratizing knowledge in times of the expert », Université de Bergen, 21-22 juin 2004
- DEZALAY Y., « Multinationales de l'expertise et dépérissement de l'État », *Actes de la recherche en Sciences sociales*, n° 96/97, pp. 3-20, mars 1993.
- FEANTSA, « Numbers and Indicators how do we Count Homeless in Europe ? », *The Newsletter of Feantsa*, Spring 2002.
- FIRDION J.-M., MARPSAT M., 2000, « La rue et le foyer », Ined, *Travaux et Documents de l'Ined*, n° 144, 2000.
- HACKING C., 1996, « Façonner les gens : le seuil de pauvreté », in « L'ère du chiffre : systèmes statistiques et traditions nationales », Presse de l'Université du Québec, pp. 17-36, 1996.
- OFFERLÉ M., « Sociologie des groupes d'intérêts », Paris, Montchrestien, pp. 102.
- PLEACE N., BURROWS R., QUILGARS D., « Homelessness in Contemporary Britain : Conceptualisation and Measurement », in BURROWS R., PLEACE N., QUILGARS D., « Homelessness and Social Policy », London, Routledge, 1997.
- PORTER T. M., 1994, « Making Things Quantitative », in POWER M. « Accounting and Science », Cambridge, University Press, pp. 36-56, 1994.
- PORTER T. M., « Trust in Numbers : The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life », Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1995.
- RYFMAN P., « Les ONG », Paris, éditions La découverte, 2004.
- SALAIS R., « La politique des indicateurs : du taux de chômage au taux d'emploi dans la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) », in ZIMMERMANN B., « Action publique et sciences sociales », Paris, MSH, 2004.
- THEVENOT L., « Statistique et politique : la normalité du collectif », *Politix* n° 25, pp. 5-20, 1994.
- WEISBEIN J., « Construire la citoyenneté européenne ? Les contributions associatives à l'Europe politique », Trinity term 2000, *La lettre de la maison française d'Oxford*, n° 12, p. 55-90, 2000.
- WIDDOWFIELD R., « The Limitation of Official Homelessness Statistics », in DORLING D., SIMPSON L., « Statistics in Society », London, Arnold, 1998.

DÉMARCHE ET PROPOSITIONS POUR UNE HARMONISATION DES ENQUÊTES ET INDICATEURS DE SANTÉ EN EUROPE : L'APPROCHE D'EURO-REVES

Jean-Marie ROBINE*, Emmanuelle CAMBOIS**, Isabelle ROMIEU*

* Inserm, Démographie et santé

** Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale
Ministère de la santé et de la protection sociale
Drees

Au cours de ces dix années, le groupe « Euro-REVES », issu d'un réseau de recherches international sur les espérances de santé (« années de vie en bonne santé »), a travaillé sur le problème de comparabilité des indicateurs de santé des populations de l'Union européenne. Les travaux du groupe sont menés dans le cadre des programmes de santé publique initiés par la Commission, avec l'objectif d'élaborer un système d'information harmonisé. Ces travaux ont abouti à des propositions en matière d'instruments de mesure, de modules d'enquêtes et d'indicateurs synthétiques. Ils devraient déboucher sur la mise en place d'un observatoire européen des espérance de vie en santé, et sur la construction d'un système harmonisé d'enquêtes sur la santé à l'échelle européenne.

Pour la plupart des instances de santé publique internationales ou nationales, il est important de pouvoir assurer la comparabilité des indicateurs de santé ; les comparaisons permettent à chaque pays de se situer par rapport au contexte moyen des régions du monde et de chercher à comprendre d'éventuelles disparités entre les populations. Le but est aussi de fournir des pistes d'actions non plus seulement en termes d'objectifs nationaux mais aussi par exemple de stratégies à l'échelle européenne. En 1989, un réseau de recherche international sur les espérances de santé (REVES : Réseau espérances de vie en santé) a été créé pour rassembler les chercheurs impliqués dans les calculs et l'analyse de ces indicateurs et mettre en commun leurs résultats et réflexions. Depuis 1995, un groupe européen « Euro-REVES » issu de ce réseau participe à l'élaboration d'indicateurs de santé comparables pour les Etats membres dans le cadre des programmes de recherche de la communauté européenne ; il évolue aux côtés du bureau européen de l'Organisation mondiale de la santé et d'Eurostat. Les espérances de santé, comme par exemple l'espérance de vie sans incapacité, complètent l'information de base fournie par les espérances de vie en ajoutant à la mesure de la quantité d'années vécues, celle de leur qualité, à travers l'état de santé. Les espérances de santé font dorénavant partie des indicateurs structurels de la politique de développement durable de l'Union européenne (European Commission, 2003).

L'objectif initial du groupe européen était la promotion et la comparaison des espérances de santé produites par les chercheurs des pays européens ; mais il est rapidement apparu que l'exercice de comparaison n'était réalisable que sous la condition d'une harmonisation préalable des instruments de mesure de la santé servant de base à ces indicateurs, des enquêtes dont ils sont issus et des méthodes de calculs. De nombreux efforts restent à faire en la matière et les chercheurs du groupe Euro-REVES s'attachent depuis 1995 à identifier les problèmes de comparabilité, à proposer des instruments de mesure de la santé harmonisés et

des méthodes de calculs communes pour favoriser cette comparabilité ; le groupe travaille aujourd'hui à la mise en place d'un observatoire européen des espérances de santé pour assurer la coordination des calculs et de l'analyse de ces indicateurs en Europe, en veillant à la comparabilité des données sources. Cet article vise à décrire l'approche que le groupe Euro-REVES a développée au fur et à mesure de ses travaux et les recommandations et perspectives d'harmonisation des enquêtes santé européennes auxquelles ils ont débouché.

DES ESPÉRANCES DE VIE SANS INCAPACITÉ INCOMPARABLES EN EUROPE : CAUSES ET PERSPECTIVES

les indicateurs d'espérances de vie sans incapacité disponibles en Europe

Le projet Euro-REVES a débuté en 1995 dans le cadre des Actions concertées des programmes européens BIOMED (1995-1997). L'objectif affiché était l'harmonisation des indicateurs de santé au sein de l'Union européenne, et plus précisément des calculs d'espérances de vie sans incapacité, des participants de la quasi totalité des pays de la communauté étaient engagés dans ce projet (Robine, Brouard, Jagger, Ritchie et van de Water, 1997)¹. Un premier groupe s'est attaché à examiner les calculs existants et à mettre en évidence les problèmes de comparabilité. Le travail visait à organiser le champ en se référant à un cadre conceptuel pour pouvoir classer les indicateurs européens en fonction des concepts de santé et d'incapacité utilisés. Cette étape s'est révélée nécessaire pour assurer une comparaison pertinente des calculs car derrière les dénominations courantes telles que « dépendance » ou « incapacité » sont apparus des indicateurs bien différents (Perenboom, van Oyen et Mutafova, 2003) : certains basés sur la mesure de handicaps et de gênes dans la vie quotidienne, d'autres plutôt sur des maladies de longue durée invalidantes, d'autres encore sur des restrictions dans une sélection d'activités du quotidien.

Ce travail a demandé un retour aux données utilisées dans les calculs et, parallèlement à ce travail, un deuxième groupe a réalisé un inventaire plus systématique des questionnaires d'enquêtes européennes

portant sur les problèmes fonctionnels. L'objectif était alors de recenser les instruments d'enquête utilisés pour appréhender ces différents concepts et les possibilités qu'offraient ces instruments en matière de comparabilité européenne (Cambois et Robine, 1997)². Cette étude a mis en évidence le fait que même lorsque les instruments mesurent les mêmes concepts et ils s'appuient sur des recommandations internationales existantes de mesures de la santé, il existe des différences notables dans les questions posées. Ces dernières induisant des variations inévitables dans la nature et l'ampleur des populations ciblées. En effet, les formulations employées, les exemples de maladies ou handicaps inclus dans les questions, les modalités de réponse choisies ou plus largement la nature des enquêtes (couverture de l'échantillon, mode de passation des questionnaires...) influencent les réponses fournies par les personnes interrogées.

Un troisième groupe a conduit un travail plus méthodologique qui a permis de montrer des différences dans les méthodes utilisées pour les calculs : dès lors, les atouts et limites des différentes méthodes de calcul ont été exposés aboutissant à des recommandations pour harmoniser les indicateurs aussi de ce point de vue (Robine et al., 1997).

Enfin, un quatrième groupe au sein d'Euro-REVES a mené une étude sur la perception qu'avaient les instances de santé publiques nationales des indicateurs d'espérance de vie en santé, en consultant les « rapports santé » publiés dans les différents pays de la Communauté. Cette étude a souligné l'intérêt politique porté à ces indicateurs descriptifs et synthétiques, confirmant la pertinence de ces calculs pour les acteurs de la santé publique ; point important pour promouvoir leur utilisation et s'assurer d'un appui dans les efforts d'harmonisation. Cette étude a aussi permis de contribuer à des travaux de l'institut de santé publique néerlandais ; ils visent à lister les principales préoccupations et priorités affichées par ces instances et permette ainsi de déterminer les besoins en matière d'indicateurs de surveillance (santé perçue, maladie chronique, santé des personnes âgées...) [Kramers, Achterberg, Robine et Cambois, 1998]. Pour Euro-REVES, ce tour d'horizon a permis d'envisager les différents concepts de santé qu'il était nécessaire de considérer pour fournir un ensemble cohérent d'indicateurs de santé publique.

1 - Le projet a rassemblé 85 chercheurs appartenant à des disciplines diverses et représentant 14 des 15 Etats membres (seul le Luxembourg était absent). Cette première phase d'Euro-REVES a consisté dans différentes activités menées parallèlement.

2 - Différentes initiatives de ce type ont été mises en place dans ces années par des groupes et organisations internationales pour recenser les enquêtes santé ou des instruments de mesure particuliers : le bureau régional de l'Europe de l'OMS, l'OCDE, Eurostat et aussi le programme européen de surveillance de la santé qui a conduit finalement à la mise au point de la base de données européenne Health Interview Survey /Health Examination Survey (Aromaa, Koponen, Tafforeau et Vermeire, 2003).

***les raisons de l'échec des précédentes tentatives
d'harmonisation des instruments de mesure
dans les enquêtes santé***

Comme on l'évoquait, des organismes tels que l'OCDE ou l'OMS-Europe ont proposé des instruments de mesure standards pour pouvoir comparer l'état de santé des populations (MacWhinnie, 1981 ; WHO, 1985). Mais l'étude des questionnaires d'enquête montre que les pays ont finalement le plus souvent bâti des instruments de mesure spécifiques rendant les comparaisons impossibles. Cette faille a été principalement induite par le fait que de nombreux pays européens disposaient déjà d'enquêtes en routine avant qu'émerge ce besoin d'harmonisation des indicateurs de santé. Dès lors l'adoption de nouveaux indicateurs « standard » n'a pas fait l'unanimité et différents motifs sur lesquels il était possible d'agir ont été identifiés :

- les pays possédant déjà de longues séries d'indicateurs, leur permettant des études d'évolution dans le temps, n'ont pas souhaité modifier leur questionnaire pour adopter des instruments de mesure recommandés ; des arguments doivent être développés pour promouvoir l'ajout de nouvelles questions.

- les instruments préconisés dans le passé n'étaient pas accompagnés de recommandations précises sur la manière de les introduire dans les enquêtes ni sur l'importance de ne pas en modifier les caractéristiques (formulation, modalité de réponses...) au risque de compromettre la comparabilité des données et la pertinence de tout effort d'harmonisation.

- les expériences passées d'indicateurs « internationaux » n'ont ainsi pas été convaincantes. De ce fait, les tentatives successives n'ont pas remporté le soutien des responsables politiques ou des utilisateurs de données ; ce soutien est pourtant essentiel pour optimiser les chances que de nouvelles questions soient introduites dans les enquêtes établies.

Fort des constats sur les causes des problèmes de comparaison, le groupe Euro-REVES a émis des propositions dans trois directions pour améliorer la comparabilité des espérances de santé et l'harmonisation des données de santé (Robine et al., 1997). La première direction consistait à développer des instructions pour la mise au point de nouveaux calculs d'espérances de santé sur une base comparable, à la fois au niveau des données sources (instruments de mesure et enquêtes) et au niveau des méthodes de calculs appliquées : un guide a été mis au point pour répondre à cette recommandation et, à terme, l'objectif est de pouvoir fournir des logiciels en ligne et organiser des formations (Jagger, 1999). La deuxième direction reposait sur la préparation d'un document de référence proposant un ensemble cohérent d'espérances

de santé comparables d'un pays à l'autre et au cours du temps : il permettra la surveillance de l'état de santé des populations européennes en recommandant le choix de certains concepts de santé, les instruments de mesure correspondants et des protocoles d'enquête adaptés. La troisième direction consistait dans l'élaboration d'une base de données rassemblant l'ensemble des calculs existants, produits le plus souvent par les équipes participant à Euro-REVES, pour assurer les synthèses européennes en tenant compte de la nature et de l'ampleur de ces problèmes de comparabilité ; le but étant à terme de pouvoir aussi assurer la production harmonisée de calculs d'espérance de santé.

***LES PRÉCONISATIONS POUR UN ENSEMBLE
COHÉRENT D'INDICATEURS DE SANTÉ
POUR L'UNION EUROPÉENNE***

Suivant la deuxième direction suggérée, le groupe Euro-REVES a développé un programme de travail visant à proposer « la mise au point d'un ensemble cohérent d'espérances de santé pour l'Union européenne ». Ce travail a été développé dans le cadre du Programme européen de Surveillance de la santé (1997) (Robine, Jagger, Egidi, 2000; Robine, Jagger, Romieu, 2002; accessibles sur <http://www.prw.le.ac.uk/revs> puis «links» et «Euro-REVES»). La méthode de travail suivie par le groupe a permis de choisir de manière argumentée des concepts de santé pertinents pour surveiller l'état de santé des populations européennes et de préconiser un ensemble d'indicateurs de santé publique synthétiques : justifications scientifiques des questions et formulations retenues, justifications politiques de leur utilisation... (encadré 1). L'approche d'Euro-REVES se base en priorité sur l'étude des instruments existants et des recommandations passées : les connaissances accumulées sur leurs atouts, limites et utilisation permettent de faire un arbitrage pour laisser les recommandations telles qu'elles sont, apporter des améliorations ou suggérer de nouveaux instruments.

***le choix des concepts de santé pertinents
pour surveiller l'état de santé d'une population***

Les espérances de santé combinent des données de mortalité et celles issues d'indicateurs de santé. On peut ainsi produire autant d'espérances de santé qu'il existe d'indicateurs de santé dans les enquêtes : espérances de vie sans incapacité, sans maladie chronique, sans limitation d'activité pour raison de santé... Un choix s'avérait dès lors nécessaire parmi l'ensem-

ble des indicateurs possibles. Il s'agissait d'éviter une profusion d'indicateurs, qui risquait finalement de masquer la pertinence de ces calculs, tout en s'assurant que la sélection couvre suffisamment de domaines pour permettre une surveillance efficace de la santé en Europe ; en particulier, pour mettre en évidence les mécanismes complexes opérant entre les différentes facettes de la santé et leurs effets les unes sur les autres. Pour faire ce choix, il est apparu nécessaire de s'appuyer sur un cadre conceptuel structurant la mesure de la santé et de ses différentes dimensions (Robine, Jagger et Euro-REVES, 2003).

Le cadre conceptuel est basé sur une approche dynamique qui suggère que la santé se construit tout au long du parcours de vie, justifiant la prise en compte de tous les âges ; les indicateurs d'espérance de vie et de santé peuvent prendre en compte les années vécues dans différents états de santé à différentes périodes de la vie. Le cadre conceptuel choisi repose aussi sur la nature multidimensionnelle de la santé, chacune de ces dimensions s'organisant autour d'un modèle et de définitions propres : morbidité, santé fonctionnelle, santé ressentie. Le groupe a choisi de faire

une place particulière au domaine de la santé mentale que l'on retrouve dans chacune des dimensions et qui a été longtemps peu ou mal appréhendée dans les modèles de santé.

L'approche biomédicale classique néglige en effet les aspects psychologiques et sociaux de la santé ainsi que les problèmes fonctionnels et la santé mentale ; cette approche se révélait satisfaisante lorsque les problèmes de santé consistaient presque exclusivement en maladies infectieuses dont on maîtrisait l'étiologie. La disparition progressive de ce type de maladies et l'émergence puis la prédominance des maladies chroniques a rendu nécessaire le développement de la dimension fonctionnelle de la santé ; leurs conséquences ne sont plus aussi systématiquement le décès mais plutôt une altération des fonctions, menaçant parfois l'autonomie et l'indépendance des personnes qui les subissent. Cette approche «maladies/santé fonctionnelle» a été conceptualisée par la « classification internationale du handicap: déficience, incapacité désavantage» (CIH), et sa version révisée la «classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé» (CIF).

ENCADRÉ 1 ●

LA MÉTHODE DE TRAVAIL DU GROUPE EURO-REVES 2

Euro-REVES 2 a rassemblé 7 équipes de recherche en provenance de six pays (Danemark, France, Italie, Pays Bas, Espagne, Royaume Uni) et issues de disciplines variées (sciences sociales, psychologies, statistiques, démographie, épidémiologie) permettant d'allier différentes ressources et approches. A l'issue des premières réunions qui ont permis de poser le cadre conceptuel au sein duquel les travaux seront menés et de sélectionner les domaines à couvrir, chacune des sept équipes s'est vu confier le développement d'un des instruments de mesure retenus. Une ligne directrice a ensuite été fixée pour assurer un développement parallèle des différents instruments avec une même méthodologie (Robine, Jagger et Euro-REVES, 2003 ; voir aussi les rapports disponibles en ligne www.prw.le.ac.uk/reves puis lien Euro-REVES) :

- *faire une revue de littérature systématique sur le domaine (définition des concepts qu'il comprend, son articulation avec les autres domaines, l'historique...) et sur les instruments de mesure existants, y compris d'éventuels d'instruments de référence recommandés (connaissance des limites ou des forces, formulation et catégories de réponses les plus pertinentes...);*

- *faire un recensement des instruments de mesure du domaine dans les questionnaires d'enquêtes européennes (ou hors Europe) et, le cas échéant, des instruments de références recommandés : leur formulation, les modalités de réponses proposées, les items qui les composent en cas de modules de questions sur différentes maladies ou activités... ;*

- *recommander un instrument basé à la fois sur les caractéristiques les plus pertinentes d'après les travaux scientifiques menés sur les données existantes et sur ce qui est déjà disponible dans les enquêtes européennes.*

La plupart des domaines étudiés ont déjà fait l'objet de recommandations dans le passé, avec plus ou moins de succès. Le travail d'Euro-REVES a consisté à confronter ces recommandations avec les connaissances scientifiques actuelles et les instruments effectivement utilisés dans les enquêtes. Ainsi, dans la mesure où les critères scientifiques l'ont permis, les instruments de référence existants ont bien entendu été privilégiés : ce fût le cas pour la question sur la santé perçue, recommandée par l'OMS-Europe et fréquemment utilisée en Europe (WHO-Europe/CBS, 1996). Il a aussi été proposé des améliorations pour les instruments de référence existants, lorsque les travaux scientifiques le suggéraient (par exemple sur les formulations) ; ayant constaté que la plupart des recommandations n'étaient pas appliquées rigoureusement, les modifications proposées ne remettaient pas en cause l'effort précédent mais contribuaient plutôt à l'enrichir. Ainsi, pour la mesure de l'incapacité, les instruments proposés sont largement basés sur les recommandations de l'OCDE et de l'OMS-Europe (McWhinnie, 1981, WHO-Europe/CBS, 1996). Enfin, certains domaines faisaient l'objet d'un développement parallèle dans le cadre d'autres programmes de la communauté européenne ; pour la santé mentale, des réunions ont été mises en place pour aboutir à un consensus sur les recommandations finales (Jagger et Robine, 2001) et pour les maladies chroniques, le travail a été mené conjointement avec les équipes engagées dans le projet Euro-HIS de l'OMS-Europe (Nossikov et Gudex, 2003).

À la suite de ce travail, chaque équipe a soumis au reste du groupe ses conclusions qui ont alors été discutées et amendées. L'ensemble du travail a été présenté aux représentants des politiques de santé de différents pays de la communauté pour les informer et recueillir leurs impressions sur la pertinence des choix arrêtés par le groupe.

Les équipes de chercheurs d'Euro-REVES 2 ont travaillé en deux étapes pour pouvoir couvrir l'ensemble des domaines retenus en suivant cette même approche systématique pour chacun des instruments de mesure sélectionnés. Le rapport final présente le cadre conceptuel choisi, les méthodes de calcul des indicateurs d'espérances de santé et les instruments de mesure recommandés correspondant aux concepts de santé retenus : ces derniers s'accompagnent des justifications scientifiques et politiques des choix faits (Robine et al., 2002).

Euro-REVES s'inscrit dans ce cadre conceptuel qui envisage la santé comme un processus allant de la maladie à ses conséquences fonctionnelles. L'espérance de vie se décompose en périodes de bonne et de mauvaise santé : avec ou sans maladies, avec ou sans limitations d'activité ou besoin d'assistance (dépendance) que ces maladies peuvent engendrer. Ainsi, Euro-REVES propose de développer tout d'abord une mesure des maladies et plus précisément des maladies chroniques ; celles-ci constituent une préoccupation majeure de santé publique, tant par le nombre de personnes qui les subissent que par les conséquences qu'elles entraînent en terme de qualité de vie et de recours aux soins. Euro-REVES propose ensuite de développer deux mesures dans le domaine de la santé fonctionnelle, sur la base des travaux scientifiques du domaine. On propose d'une part une mesure des limitations fonctionnelles qui rendent compte de l'altération des fonctions physiques, sensorielles, cognitives ou psychiques de la personne, souvent liée à une maladie chronique (difficultés à se pencher, tendre un bras, entendre, se souvenir, marcher...) et d'autre part une mesure des restrictions d'activité qui rendent compte de la diminution des capacités de la personne à poursuivre ses activités habituelles, du fait de la dégradation de ses fonctions (s'habiller seul, faire sa toilette, faire ses courses, travailler...). Cette distinction, qui n'est pas toujours faite dans les études, permet de répondre plus précisément aux préoccupations de santé publique : on doit pouvoir mesurer séparément les problèmes fonctionnels, dont la prévalence globale peut augmenter avec le vieillissement de la population, et les besoins en matière d'assistance pour les personnes qui se voient limitées dans les activités du quotidien du fait de problèmes fonctionnels. Il apparaît en effet que les problèmes fonctionnels ne conduisent pas systématiquement à des restrictions d'activité et que le risque qu'ils y conduisent est lié à de nombreux facteurs (Cambois et Robine, 2003) : des facteurs santé bien sûr (origine et nature des problèmes fonctionnels) mais aussi, des facteurs tels que l'âge, le statut socio-économique, l'accès aux aides techniques ou encore les politiques d'intégration des personnes ayant des déficiences.

Une deuxième approche recommandée pour surveiller l'état de santé des populations en Europe consiste à mesurer comment les individus évaluent leur santé à travers la notion de santé perçue (ou ressentie). Cet indicateur subjectif est considéré comme un des meilleurs indicateurs de santé ; la perception de mauvaise santé est prédictive de problèmes de santé objectifs, de recours aux soins et de mortalité, mais elle englobe aussi de nombreux facteurs psychosociaux dont dépendent plus généralement la manière de gérer les problèmes de santé (prévention, soins, adaptation

aux problèmes fonctionnels...). Dès lors, la santé perçue peut aussi être considérée comme un indicateur de besoins non satisfaits en matière de soins et de services, lorsqu'on peut mesurer parallèlement la morbidité et la santé fonctionnelle.

Par ailleurs, Euro-REVES propose de porter une attention particulière à la santé mentale. Les troubles mentaux constituent une des principales causes d'incapacité et représentent une part conséquente des dépenses de santé des pays occidentaux. L'Organisation mondiale de la santé a affiché une série d'objectifs pour améliorer différentes composantes de la santé mentale en Europe, tout comme l'ont fait individuellement nombre de pays européens à l'échelle nationale. Malgré l'intérêt porté à ce domaine, on ne trouve que rarement des instruments visant à la mesurer dans les enquêtes santé classiques, en partie du fait des difficultés à obtenir une mesure pertinente par des enquêtes par interview mais aussi en partie du fait des stigmas que les personnes associent aux maladies et troubles mentaux.

préconisation d'instruments de mesure pour les enquêtes santé européennes

les 10 indicateurs de santé publique proposés

Tout instrument recommandé pour faciliter l'harmonisation internationale doit être pertinent pour les acteurs en santé publique au niveau national ; toute recommandation doit être accompagnée d'un plan de mise en œuvre, et d'une évaluation régulière du nombre de pays utilisant l'instrument et de la qualité de l'information collectée. Comme on l'évoquait plus tôt, les responsables d'enquêtes et utilisateurs de données ne souhaitent pas forcément modifier les instruments de mesure déjà disponibles dans leurs enquêtes et qui leur permettent d'étudier des évolutions dans le temps. C'est pourquoi deux types d'indicateurs ont été proposés dans le cadre des travaux du groupe Euro-REVES. Des indicateurs synthétiques donnant une information globale ont l'avantage de ne prendre que peu de place dans les enquêtes ; ils permettent de décrire les différences entre les pays de la Communauté Européenne, qu'elles soient dues à de véritables problèmes de santé, ou à des problèmes de culture ou d'organisation sociale. L'autre type d'indicateur, plus spécifique et détaillé doit permettre d'expliquer les différences entre ces pays. Par ailleurs Euro-REVES recommande de couvrir différentes dimensions de la santé parce qu'elles ne dépendent pas des mêmes facteurs, ne soulèvent pas les mêmes problèmes de santé publique et n'évoluent pas de la même manière au cours du temps. Ainsi, l'intérêt de cet ensemble

ble d'indicateurs tient dans le fait qu'une augmentation de l'espérance de vie avec au moins une maladie chronique ou avec des limitations fonctionnelles n'implique par nécessairement une augmentation de l'espérance de vie avec des restrictions d'activité (Robine, Jagger et Euro-REVES, 2003). C'est en différenciant ces dimensions qu'on peut apprécier le fonctionnement des systèmes de santé au sens large, avec leurs succès et leurs échecs. Finalement, dix instruments ont été proposés :

- 1 • une question générale sur la morbidité chronique ;
- 2 • un ensemble de questions spécifiques sur la morbidité chronique ;
- 3 • un ensemble de questions spécifiques sur les limitations fonctionnelles physiques et sensorielles ;
- 4 • un ensemble de questions spécifiques sur les limitations fonctionnelles cognitives ;
- 5 • une question générale sur les restrictions d'activité ;
- 6 • un ensemble de questions spécifiques sur les activités de soins personnels ;
- 7 • un ensemble de questions spécifiques sur les activités domestiques ;
- 8 • un ensemble de questions spécifiques sur les autres activités de la vie quotidienne ;
- 9 • une question générale sur la santé perçue,
- 10 • un ensemble de questions spécifiques sur la santé mentale.

Les espérances de santé calculées à partir de la plupart de ces différents instruments de mesure de la santé font ainsi partie des indicateurs structurels du système d'information sur la santé préconisé pour l'Europe. Le programme ECHI a d'ailleurs retenu la quasi-totalité de ces propositions parmi la liste d'indicateurs de santé élémentaires adoptés au niveau européen (*DG Sanco - Health monitoring programme : ECHI-2 : Design for a set of community health indicators*).

le Module européen minimal sur la santé

Parmi ces 10 questions, les trois instruments synthétiques, (1) morbidité chronique, (5) santé perçue et (9) limitations d'activité, fournissent un questionnaire concis présenté comme le Module européen minimal sur la santé (MEHM). Ces questions permettent d'étudier les relations entre les trois dimensions de la santé de notre modèle conceptuel en faisant intervenir différents déterminants (âge, sexe, statut social...) et de comparer les résultats obtenus dans les différentes enquêtes (Encadré 2). La concision de ce module a favorisé son introduction dans différentes enquêtes, d'autant plus que la question sur la santé perçue était déjà largement utilisée sous cette forme ; des traductions non validées ont été utilisées dans des enquêtes nationales française, belge et danoise et dans l'Eurobaromètre 2002 (Annexe 2). Ces questions sont

aussi incluses dans la nouvelle enquête d'Eurostat sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC). Dans l'enquête santé française, les modules plus détaillés de questions sur les maladies mais aussi sur les limitations fonctionnelles et les restrictions d'activité permettront en outre une analyse plus précise de ce que recouvrent ces indicateurs synthétiques.

le développement d'un Module européen sur l'état de santé (EHSM) pour les enquêtes santé et les enquêtes sociales

Dans cette même logique d'harmonisation des indicateurs qui nécessite de remonter à la source des données, Euro-REVES a proposé en 2002 un plan plus global pour le développement des statistiques sur la Santé en Europe en parallèle avec le nouveau Programme européen de santé publique (2003-2008) (Robine, Bonte, Jagger, 2002). Ce plan, qui a été accepté par les services de la Commission est fondé sur trois principaux points : (i) la mise en place d'une Enquête Européenne de Santé par Interview (EHIS) initialement prévue pour 2006 (et maintenant espérée en 2007) qui se composera de modules standardisés et d'instruments qui seront disponibles auprès (ii) d'un fonds commun des instruments d'enquête Européens, le tout faisant partie d'un plus large (iii) Système Européen d'Enquêtes de Santé (EHSS)

Selon ce plan, l'enquête santé par interview, coordonnée par Eurostat, constituerait le noyau du système européen d'enquêtes de santé et il s'accompagnerait des enquêtes complémentaires sur des aspects particuliers de la santé, pouvant être développées dans le cadre du nouveau Programme Européen de Santé Publique (Sanco, 2003-2008). L'enquête santé européenne par interview devrait avoir lieu tous les cinq ans à partir de 2007 et inclure 4 modules centraux : un module sur l'état de santé (EHSM), un module sur les soins (EHCM), un module sur les déterminants de la santé (EHDM), et un module sur des variables socio-démographiques de base (EBVM). Tous les instruments d'enquête devront être validés pour une utilisation européenne et seront disponibles dans le fonds des instruments communs.

Le module sur l'état de santé a été principalement construit à partir des 10 instruments précédemment cités et sélectionnés à l'issue des travaux d'Euro-REVES. Neuf indicateurs ont été finalement retenus : morbidité chronique (global et détaillé) ; restriction d'activité (global) ; santé perçue (global) ; limitations fonctionnelles physiques et sensorielles ; restrictions pour les activités de soins personnels ; restrictions pour les activités domestiques ; restrictions d'activités autres ; santé mentale. Un instrument capable de

mesurer les limitations fonctionnelles cognitives n'a pas pu être construit et ce domaine doit être finalisé à partir des propositions du projet SHARE³.

On note que la plupart des enquêtes des pays européens comprennent déjà ces différentes parties qui constituent ces quatre modules, le projet ne vise qu'à fournir des modifications permettant de les rendre comparables en Europe. Le principe de ces modules est de disposer d'une base d'enquête sur la santé commune et comparable à laquelle chaque pays sera bien entendu à même d'ajouter des modules et questionnaires spécifiques correspondant à des besoins d'information propres, ponctuels ou de routine (auto-questionnaires, modules d'exposition professionnel...) ou permettant de poursuivre des séries de données initiées auparavant. Le module sur l'état de santé a été

conçu pour être indépendant et concis, pour constituer la composante centrale dans une enquête santé par interview ou pour être utilisé dans d'autres enquêtes, Enquêtes Emploi par exemple.

Ce module a été proposé à Eurostat en 2002-2003 (Robine et Jagger, 2003). Il est maintenant disponible dans cinq langues européennes comme module pilote pour l'enquête santé européenne : danois, anglais, français, allemand et italien. Les indicateurs globaux et détaillés ont été assemblés dans le module en anglais et traduits. La version anglaise du module a été construite en décidant l'ordre des questionnements et en ajoutant un texte d'introduction et des filtres pour faire passer rapidement les individus en bonne santé (voir annexe 1). La formulation de certaines questions a été modifiée à la suite d'essais sur le terrain dans le cadre

ENCADRÉ 2 ●

MODULE EUROPÉEN MINIMAL SUR LA SANTÉ (MEHM) (VERSION 2002)

Version anglaise

- *How is your health in general ? Very good / good / fair/ bad / very bad.*
- *Do you suffer from (have) any chronic (long-standing) illness or condition (health problem)? Yes / No.*
- *For the past 6 months or more have you been limited in activities people usually do because of a health problem ? Yes, strongly limited / Yes, limited / No, not limited.*

Versions françaises

Le module a été introduit dans des enquêtes sous différentes formes avant l'existence d'une version recommandée (aucune n'est encore validée).

Enquête de Santé Belge (partie francophone) (Institut Scientifique de la Santé Publique, 2001)

- *Comment est votre état de santé général ? Très bon / Bon / Moyen / Mauvais / Très mauvais*
- *Souffrez-vous d'une maladie ou d'un problème de santé chronique ? Oui / Non*
- *Etes-vous limité(e) depuis au moins 6 mois à cause d'un problème de santé, dans les activités que les gens font habituellement ? Oui, sévèrement limité(e) / Oui, limité(e) / Non, pas du tout*

Enquête Santé française, 2002-2003 (Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques, 2002)

- *Comment est votre état de santé général ? Très bon / Bon / Moyen / Mauvais / Très mauvais*
- *X a-t-il actuellement une ou plusieurs maladie(s) chronique(s) ? Oui / Non*
- *X est-il limité(e) depuis au moins 6 mois à cause d'un problème de santé, dans les activités que les gens font habituellement ? Oui / Non*

Eurobaromètre, EB58.2 (Commission européenne, 2003)

Question posée seulement aux personnes aptes à répondre individuellement :

- *Quel est votre état de santé en général ? Très bon / Bon / Assez bon / Mauvais / Très mauvais / ne sait pas*
- Les questions suivantes à tous ceux qui répondent individuellement, et lorsqu'une personne ne peut répondre elle-même, le répondant principal répondra à sa place*
- *Souffrez-vous d'une maladie ou d'un problème de santé de longue durée ? oui / non / ne sait pas*
- *Depuis au moins les 6 derniers mois, êtes-vous limité(e) dans certaines activités à cause de problèmes de santé ? Oui, très limité(e) / Oui, assez limité(e) / Non, pas limité(e) / Ne sait pas*

Enquête sur la santé et la protection sociale, 2002 (IRDES, 2002)

- *Comment est votre état de santé général ? Diriez-vous qu'il est... très bon / bon / moyen / mauvais / très mauvais / sans opinion*
- *Souffrez-vous d'une maladie ou d'un problème de santé chronique ? oui / non / ne sait pas*
- *Êtes-vous limité(e) depuis au moins 6 mois à cause d'un problème de santé, dans les activités que les gens font habituellement ? oui / non / ne sait pas*

Enquête européenne sur le revenu et les conditions de vie « EU-SILC » (Eurostat 2003)

- *Comment est votre [l'] état de santé [de ^PRENOM] en général ? 1. Très bon / 2. Bon / 3. Assez bon / 4. Mauvais / 5. Très mauvais / NSP / REFUS*
- *Avez vous [^PRENOM a-t-elle] une maladie ou un problème de santé qui soit chronique ou de caractère durable ? 1. Oui / 2. Non / NSP / REFUS*
- *Depuis au moins 6 mois, en raison de problèmes de santé, êtes-vous [^PRENOM est-il(elle)] limité(e) dans les activités que font les gens habituellement ? (éventuellement préciser: Gênes, difficultés, séquelles d'accident ou handicaps) 1. Oui, très limité(e) / 2. Oui, limité(e) / 3. Non, aucunement limité / NSP / REFUS*

du projet SHARE. Comme dans la première étape du travail, le processus de traduction a suivi un protocole strict, clairement expliqué pour être reproductible par d'autres :

- les règles de traduction ont été préparées de sorte que les traducteurs comprennent et traduisent les concepts de santé sous-jacents et non les termes littéralement ;
- les traducteurs ont été choisis parmi les chercheurs dans le domaine de la santé ayant le langage cible comme langue maternelle et l'anglais comme langue de travail ;
- les « vérificateurs » avec les mêmes caractéristiques que les traducteurs ont jugé de l'adéquation de la traduction et ont détaillé leurs arguments en remplissant un questionnaire.
- les avis des « vérificateurs » et la traduction initiale ont été rassemblés dans une traduction finale.

Pour d'autres traductions, bien que certains des instruments soient déjà utilisés dans des enquêtes européennes, il est important que le protocole ci-dessus soit accepté et que les modifications éventuelles puisse être apportées, même si il y a rupture avec les questions initiales. À cet égard, il est impératif que des traductions validées soient faites aussi vite que possible dans les autres langues des pays de l'Union ; on rencontre souvent un besoin urgent d'introduire ces instruments dans des enquêtes en cours d'élaboration et de ce fait les versions disponibles sont adobées dans d'autres langues. Quand toutes les traductions auront été faites, il sera possible d'organiser de véritables pilotes dans tous les pays avec des protocoles identiques utilisant les versions correctes du module. Par ailleurs des guides de traduction pourraient être rédigés, identifiant les concepts sous-jacents et la meilleure manière de les mesurer et pour faciliter le développement et la traduction des autres modules du système d'enquête (déterminants, recours aux soins, variables socio-démographiques).

LA MISE EN PLACE D'UN OBSERVATOIRE EUROPÉEN DES ESPÉRANCES DE SANTÉ

La quatrième phase d'activités d'Euro-REVES vise à créer une structure centrale pour l'analyse coordonnée et la synthèse des calculs d'espérances de vie et de santé : l'observatoire européen des espérances de santé (*European Health Expectancy Monitoring Unit*, EHEMU). L'espérance de santé, sous la dénomination « Années de Vie en Bonne Santé » est maintenant un des indicateurs structurels de la politique de développement durable de l'Union Européenne. L'objectif spécifique de l'observatoire européen est de centraliser les études portant sur les indicateurs d'espérance de

vie en santé en Europe en collaborant avec les équipes qui les produisent et d'assurer l'analyse et la mise en perspective internationale des résultats avec une bonne connaissance des données sources. C'est aussi de promouvoir les efforts d'harmonisation des instruments de mesure de la santé afin de se donner les moyens de comparer la situation des différents pays européen. A terme les objectifs spécifiques que viserait l'observatoire seraient alors :

- d'analyser les espérances de santé calculées avec les données harmonisées, sur la base de variables propres à l'enquête (taux de réponse) et explicatives de qualité permettant d'interpréter les comparaisons ;
- de coordonner la dissémination de ces résultats sous forme de rapports papier ou sur le web tout en contribuant à d'autres rapports sur la santé de la population européenne ;
- de jouer le rôle de base de données de l'Union Européenne sur les espérances de santé, y compris de données anciennes, à des fins de comparaison avec les nouvelles données harmonisées émergentes ;
- de transférer régulièrement aux bases de données européennes la méta-information sous forme de tables de survie ou de mortalité par sexe et âge ;
- de développer du matériel d'enseignement sur le web pour l'interprétation et le calcul des espérances de santé pour une large audience ;
- de promouvoir l'harmonisation des pratiques pour les futurs calculs en Europe ;
- de contribuer à améliorer et à développer le système européen de surveillance de la santé, en collaborant aux initiatives visant à améliorer la qualité et la comparabilité des données en Europe.

CONCLUSIONS

Au cours de ces 10 dernières années, Euro-REVES a travaillé systématiquement sur les problèmes de comparabilité des indicateurs de santé des populations d'Europe, à travers le développement rigoureux d'instruments harmonisés, de méthodes d'enquêtes et d'analyses.

L'approche conduite au sein d'Euro-REVES met en lumière la nécessité d'un travail multidisciplinaire et multinationale pour surveiller la santé en Europe, tenant soigneusement compte des points de vue nationaux et des cultures et s'appuyant sur la littérature scientifique mondiale. Le processus a été long à élaborer, mais il est construit sur de solides fondations. Les résultats auxquels le groupe a abouti au cours de ses différentes phases d'activités font figure de référence dans le domaine de l'harmonisation des indicateurs de santé et d'incapacité en Europe et dans le reste du monde, comme le montre les réunions internationales

auxquelles Euro-REVES est invité à présenter son approche : réunion commune OMS, Commission Economique Européenne des Nations Unies, Eurostat sur la mesure de la santé (Genève, 2004), les réunions du United Nations Washington group sur les statistiques de l'incapacité (Washington, 2002 ; Ottawa, 2003 ; Bruxelles, 2004). L'OCDE aussi s'appuie sur les acquis du groupe et a fait appel à son expérience dans le domaine pour produire des synthèses internationales et des scénarios sur l'incapacité (Jacobzone, Cambois, Robine, 2000). Enfin, Eurostat prévoit d'aller dans le sens des recommandations qui lui ont été proposées pour l'harmonisation du système d'enquêtes Santé, ce qui constitue sans doute l'un des éléments essentiels pour favoriser la construction d'un système d'observation de la santé européen. ■

ACRONYMES

REVES : Réseau espérance de vie en santé / International Network on Health Expectancy and the Disability Process

EHEMU : the European Health Expectancy Monitoring Unit / *Observatoire européen des espérances de santé*

GALI : Global Activity Limitation Instrument / *Instrument global sur les limitations d'activité*

MEHM : Minimum European Health Module / *Module européen minimal sur la santé*

EHIS : European Health Interview Survey / *Enquête européenne de santé par interview*

EHSS : European Health Surveys System / *Système européen d'enquêtes de santé*

EHSM : European Health Status Module (for health interview survey) / *Module européen sur l'état de santé*

SHARE : Survey on Health, Ageing and Retirement in Europe (5th FP)

PROPOSITION PRÉLIMINAIRE D'UN QUESTIONNAIRE SANTÉ EUROPÉEN ISSU D'EURO-REVES version française du module européen sur l'état de santé proposé date de validation : 17 septembre 2003

Introduction

Nous allons maintenant parler de votre santé. Je vais commencer par trois questions générales avant de vous demander davantage de détails sur votre santé

Module Européen minimum sur la santé

- 1 • Comment est votre santé en général ? *Très bonne / bonne / moyenne / mauvaise / très mauvaise*
- 2 • Avez vous une maladie ou un problème de santé qui dure depuis longtemps ? *Non / Oui*
- 3 • Êtes vous limité depuis au moins six mois à cause d'un problème de santé dans les activités que les gens font habituellement et dans quelle mesure ? Diriez vous que vous êtes : *Fortement limité / Limité, mais pas fortement / Pas limité*

Maladies chroniques

Voici une liste de problèmes de santé. Pour chacun d'eux, pouvez vous me dire si vous en avez déjà souffert dans votre vie et si vous en avez souffert au cours de la dernière année.

4. a • Avez vous ou avez vous déjà eu de l'asthme : *Oui / Non*

[Si non, allez à l'item suivant]

[Pour les asthmatiques seulement] Est ce de l'asthme allergique ? *Oui / Non*

- b • Est ce un médecin qui a posé ce diagnostic ? *Oui / Non*

- c • Avez vous eu une crise d'asthme au cours des douze derniers mois ? *Oui / Non*

- d • Avez vous pris des médicaments ou avez vous été traité pour cette maladie au cours des douze derniers mois ? *Oui / Non*

Répétez la question pour les items suivants :

Allergie (à l'exclusion d'asthme allergique)

Diabète

Cataracte

Hypertension artérielle

Crise cardiaque (infarctus du myocarde)

Attaque (accident vasculaire cérébral), hémorragie cérébrale

Bronchite chronique, emphysème

Arthrose, arthrite, rhumatisme

Ostéoporose

Ulcère gastrique ou duodéal

Cancer, tumeur maligne (y compris leucémie et lymphome)

Migraines ou maux de tête fréquents

Anxiété chronique ou dépression

Autres (précisez)

Limitations fonctionnelles physiques et sensorielles

Maintenant je voudrais que vous réfléchissiez aux situations auxquelles vous pouvez être confronté(e) dans votre vie de tous les jours. Ne tenez pas compte des difficultés passagères.

ROBINE J.M., JAGGER C., « Report to Eurostat on European Health Status Module », *Final report of convention Eurostat*, n°200135100021, Euro-REVES, Montpellier, 2003.

Nous tenons à remercier Catherine SERMET (IRDES, Paris) qui a exécuté la phase de traduction des indicateurs et Pascale BARBERGER-GATEAU (MCU-PH / Inserm, Bordeaux) qui a exécuté la phase de vérification de la traduction pour la version française du questionnaire proposé par Euro-reves.



5 • Pouvez-vous voir clairement les caractères d'imprimerie d'un journal, sans lunettes, lentilles de contact ou autre appareillage spécifique ?

Oui / Non

Si non : Pouvez-vous voir clairement les caractères d'imprimerie d'un journal, avec vos lunettes, lentilles de contact ou un autre appareillage spécifique

Oui / Non / N'a pas de lunettes, de lentilles ou d'appareillage spécifique.

** Si la personne répond « Je suis aveugle » ou « je ne vois rien du tout » passer à la question sur l'audition (sauter toutes les questions sur la vue).*

Répétez ces questions pour tous les items suivants :

Pouvez vous...

- Voir clairement le visage d'une personne qui se trouve à 4 mètres de vous (de l'autre côté de la rue), sans lunettes, lentilles de contact ou autre appareillage spécifique¹
- Entendre distinctement ce qui se dit dans une conversation avec plusieurs personnes, sans l'aide d'un appareillage spécifique
- Entendre distinctement ce qui se dit dans une conversation avec une seule personne, sans l'aide d'un appareillage spécifique
- Marcher 500 mètres sans difficulté, sans canne, ni autre aide ou appareillage spécifique
- Monter et descendre sans difficulté un étage d'escaliers, sans canne, ni autre aide ou appareillage spécifique.
- Parler aux autres de façon compréhensible. [la réponse doit être donnée par le proxy ou l'enquêteur seulement]²
- Pouvez-vous mordre et mâcher sans difficulté des aliments durs, comme une pomme ferme, sans appareil dentaire
- Pouvez-vous tendre le bras comme pour serrer la main de quelqu'un, sans difficulté, sans l'aide d'un appareillage spécifique
- Pouvez-vous utiliser vos doigts pour attraper ou manier un objet de petite taille, comme un stylo, sans difficulté, sans l'aide d'un appareillage spécifique
- Pouvez-vous tourner un robinet ou dévisser le couvercle d'un pot de confiture sans difficulté, sans l'aide d'un appareillage spécifique
- Pouvez-vous vous baisser et vous agenouiller sans difficulté, sans aide ou appareillage spécifique
- Pouvez-vous soulever et porter un sac à provisions plein de 5 kg sans difficulté sans aide ou appareillage spécifique?

Soins personnels

Maintenant pensez aux activités de votre vie quotidienne, comme vous nourrir, vous coucher, sortir du lit, vous habiller, prendre un bain ou une douche, utiliser les toilettes. Ignorez toujours les difficultés passagères.

FILTRE 1 : Réalisez-vous habituellement toutes ces activités sans aucune difficulté ? Oui / Non / Ne sait pas³
[si oui aller à la section suivante]

6 • Habituellement, vous nourrissez-vous seul ?

(i) Oui - Je le fais totalement seul

(ii) Non - Je ne le fais pas seul

[si (i) passer à la question a)]

[si (ii) passer à la question c)]

a) Vous nourrissez-vous sans aucune difficulté ?

(i) Oui - Je le fais sans aucune difficulté

(ii) Non - Je le fais mais avec des difficultés

[si (ii) passer à la question b)]

1. Si la personne peut entendre distinctement ce qui se dit dans une conversation avec plusieurs personnes, sauter la question concernant une conversation avec une seule personne

2. Considérez uniquement les difficultés physiques et non les difficultés liées aux différences de langue maternelle entre la personne intéressée et le proxy ou l'enquêteur.

3. Si le répondant hésite ou ne semble pas sûr de sa réponse, continuer l'interview avec les questions plus précises.





b) Auriez vous besoin d'aide pour vous nourrir ? Oui / Non

[Passer à l'activité suivante]

c) L'aide que vous recevez pour vous nourrir est-elle suffisante pour vos besoins ? Oui / Non

Répétez ces questions pour toutes les activités suivantes :

Se coucher et se lever du lit

S'habiller et se déshabiller

Se baigner ou se doucher

Utiliser les toilettes

Activités domestiques

Maintenant pensez aux activités domestiques de votre vie quotidienne, comme faire les courses, préparer les repas, faire le ménage, faire la lessive, gérer votre budget ou utiliser le téléphone. Ignorez toujours les difficultés passagères.

FILTRE 2 : Réalisez vous habituellement ces activités sans aucune difficulté ? Oui / Non /Ne sait pas⁴

[si oui aller à la section suivante]

7 • Habituellement préparez vous vos repas entièrement par vous même ?

(i) Oui - Je le fais entièrement par moi-même

(ii) Non - Je ne le fais pas entièrement par moi-même⁵

[Si (i) passer à la question a)] [Si (ii) passer à la question c)]

a) Préparez vous les repas sans aucune difficulté ?

(i) Oui - Je le fais sans aucune difficulté

(ii) Non - Je le fais avec des difficultés

[si (ii) passer en b)]

b) Auriez vous besoin d'aide pour préparer les repas?

Oui / Non

[Passer à l'activité suivante]

c) Si vous aviez à le faire ou si vous vouliez le faire, pourriez vous le faire entièrement par vous même sans aucune difficulté?

(i) Oui - Je pourrais le faire par moi-même sans aucune difficulté.

(ii) Non - Je ne pourrais le faire par moi-même sans aucune difficulté⁶

[si oui, passer à l'activité suivante]

d) Préparez vous vos repas avec une aide ?

(i) Oui - je le fais avec une aide

(ii) Non - je ne le fais pas

e) L'aide que vous recevez pour préparer vos repas est-elle suffisante pour vos besoins ?

Oui / Non

Répétez ces questions pour toutes les activités suivantes :

Utiliser le téléphone

Faire toutes les courses

Faire la lessive

Faire les gros travaux d'entretien de la maison

Faire le ménage courant

Gérer votre budget

4. Si le répondant hésite ou ne semble pas sûr de sa réponse, continuer l'interview avec les questions plus précises

5. Ceci peut inclure le partage du travail au sein d'un ménage.

6. Ceci signifie soit « je ne pourrais pas le faire par moi-même », soit « je pourrais le faire par moi-même mais avec des difficultés ».



Autres activités quotidiennes

Maintenant pensez aux autres activités de votre vie quotidienne. Ignorez toujours les difficultés passagères.

8 • En raison de votre état de santé ou de votre moral, avez vous des difficultés à faire votre travail scolaire ou professionnel habituel ou avez vous été obligé de réduire votre activité ?

(i) *Oui - J'ai des difficultés à faire mon travail scolaire ou professionnel habituel.*

(ii) *Non - Je n'ai pas de difficulté à faire mon travail scolaire ou professionnel habituel*

(iii) *Sans Objet⁷*

[si Oui passer en a)]

[sinon, passer à l'activité suivante]

a) Utilisez vous un équipement spécial pour faire votre travail scolaire ou professionnel habituel

Oui/Non

b) Bénéficiez vous de l'aide de quelqu'un pour faire votre travail scolaire ou professionnel habituel

Oui/Non

c) Y a t'il d'autres problèmes pour lesquels vous auriez besoin d'aide (ou de davantage d'aide) pour faire votre travail scolaire ou professionnel habituel de manière satisfaisante ? *Oui/Non*

Répétez avec les activités suivantes :

Activités sociales et de loisir habituelles

Aller et venir comme il vous plaît

Santé Mentale

Enfin, je voudrais vous interroger sur vos sentiments et votre humeur durant le dernier mois

9 • À quelle fréquence, au cours des 4 dernières semaines, vous êtes vous senti très nerveux ?

Tout le temps / La plupart du temps / Parfois/Rarement / Jamais

Répétez pour tout les items suivants :

Vous êtes vous senti si bas, que rien ne pouvait vous reconforter ?

Vous êtes vous senti calme et détendu ?

Vous êtes vous senti découragé et abattu ?

Vous êtes vous senti heureux ?

Vous êtes vous senti plein d'entrain ?

Vous êtes vous senti plein d'énergie ?

Vous êtes vous senti épuisé ?

Vous êtes vous senti fatigué ?

10 • De manière générale, pourriez vous décrire comme quelqu'un de :

(i) heureux et intéressé par la vie

(ii) assez heureux

(iii) assez malheureux

(iv) malheureux avec peu d'intérêt pour la vie

(v) tellement malheureux que vous pensez que la vie ne vaut pas la peine d'être vécue

7. Sans objet: Ne va pas à l'école ou n'a pas d'activité professionnelle pour d'autres raisons que des problèmes de santé.

LA SANTÉ DES ADULTES EN UNION EUROPÉENNE*

Entre le 28 octobre et le 8 décembre 2002, le « European Opinion Research Group » a mené la vague 58,2 de l'enquête Eurobaromètre - comprenant les questions sur la santé - à la demande de la commission Européenne.

La santé des populations européennes a été évaluée à 5 niveaux : santé perçue, morbidité chronique (maladie de longue durée), restriction d'activité due à un problème de santé, limitations fonctionnelles physiques et sensorielles. Les questions avaient été développées par le groupe Euro-REVES et les trois premières forment le Module Européen minimal sur la santé. Toutes les questions du module ont été correctement comprises bien qu'environ la moitié de la population suédoise interrogée a répondu « ne sait pas » à la question sur la vision de loin, ce qui est beaucoup plus que dans les autres états membres (1 à 2 %) et beaucoup plus que pour les autres questions.

La grande majorité (67,8 %) des européens âgés de plus de 15 ans se considéraient en bonne santé, seulement 5,7 % percevaient leur santé comme mauvaise ou très mauvaise. Un quart (25,3 %) déclarait des maladies chroniques et un quart (26,3 %) des restrictions d'activité dont 6,2 % étaient sévères. Les personnes interrogées déclaraient peu de limitations fonctionnelles sensorielles (1,3 % pour la vision de près, 3,4 % pour la vision de loin et 3,0 % pour l'audition), alors que sans le recours aux lunettes ou aides auditives, 42,1 % se déclaraient gênés pour la vision de près, 21,1 % pour la vision de loin et 4,5 % pour l'audition. Les limitations fonctionnelles physiques étaient plus rares avec 3,6% des personnes se déclarant limitées pour marcher 500 mètres, 9,6% pour monter les escaliers et 10,5% pour soulever 5 kilos.

Des différences importantes apparaissaient en fonction de l'âge. Seulement 39,9 % des personnes âgées de plus de 65 ans considéraient leur santé comme bonne ou très bonne, environ la moitié (48,3 %) déclarait des maladies chroniques et la moitié des restrictions d'activité. 7,3 % déclaraient des limitations auditives, même avec des aides, alors que seulement 3,3% avaient des limitations pour la vision de près et 6 % pour la vision de loin. Dans ce groupe d'âge 29,5 % avaient des limitations fonctionnelles pour soulever 5 kilos, 28,6 % pour monter les escaliers et 10,7 % pour marcher 500 mètres, même avec des aides.

Pour certaines variables de santé, des pourcentages variant du triple au quadruple entre les états membres ont pu être observées pour certaines variables de santé : les plus grands écarts ont été observés pour la mauvaise et très mauvaise santé perçue (de 1,3 à 13,6 %), pour l'audition (1,3 à 5,2 %) et la marche malgré le recours à des aides (1,4% à 8,5%).

* Jagger C, Robine JM. The health of adults in the European Union. Luxembourg: European Commission, 2003. (Special Eurobarometer 183-7 / Wave 58.2 -European Opinion Research Group EEIG)

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AROMAA A, KOPONEN P, TAFFOREAU J, VERMEIRE (Eds), « Status and future of health surveys in the European Union : Final report of Phase 2 of the project Health surveys in Europe : HIS and HIS/HES evaluations and models », *KTL*, Helsinki, 2003.
- CAMBOIS E, ROBINE JM., « What do we know about available surveys to adjust them for harmonization. 4th WHO-CBS Consultation to develop common instruments for health interview surveys » 26-28, Copenhagen, février 1997.
- European Commission, Commission Communication COM 2003 585 final of 08 10 2003 on Structural Indicators. 2003
- JACOBZONE S, CAMBOIS E, ROBINE JM., « Is the health of older persons in OECD countries improving fast enough to compensate for population ageing ? » *OECD Economic Studies*, 30(1) :149-178, 2000.
- JAGGER C, ROBINE JM., « Report on consensus workshop on mental health », *Euro-REVES*, Montpellier, 2001.
- JAGGER C, ROBINE JM., « The health of adults in the European Union », *European Commission* (Special Eurobarometer 183-7 | Wave 58.2 -European Opinion Research Group EEIG), Luxembourg 2003 .
- KRAMERS PGN, ACHTERBERG PW, ROBINE JM, CAMBOIS E., « Priorities in European health status reporting », *Health reporting in the European Union*, RIVM, Bilthoven, 67-82, 1998.
- MCWHINNIE JR., « Disability assessment in population surveys : Results of the OECD Common development effort », *Revue d'épidémiologie et de Santé publique*, 29 : 413-419, 2000.
- NOSSIKOV A, GUDEX C (Eds), «EUROHIS : developing common instruments for health surveys », *IOS Press for WHO Regional Office for Europe*, Amsterdam, 2003.
- PERENBOOM RJM, VAN OYEN H, MUTAFOVA M., « Health expectancies in European countries ». In Robine JM, Jagger C, Mathers C, Crimmins E, Suzman R. *Determining health expectancies*, 359-376, John Wiley & Sons, Ltd, Chichester , 2003.
- ROBINE JM, BONTE J, JAGGER C., « Towards a European health survey system », *Euro-REVES*, Montpellier, 2002.
- ROBINE JM, BROUARD N, JAGGER C, RITCHIE K, VAN DE WATER HPA., « Euro-REVES : a concerted action in support of harmonization of health expectancy calculations in Europe », *Final Euro-REVES Report*. Montpellier, 1997.
- ROBINE JM, JAGGER C, EGIDI V (Eds), « Selection of a coherent set of health indicators : a first step towards a user's guide to health expectancies for the European Union », *final report of the Euro-REVES II, project supported by the European Commission*, *Euro-REVES*, Montpellier, 2000.
- ROBINE JM, JAGGER C, ROMIEU I (Eds), « Selection of a coherent set of health indicators for the European Union », *Phase II : final report (of the Euro-REVES II project supported by the European Commission)*, *Euro-REVES*, Montpellier, 2002.
- ROBINE JM, JAGGER C, the Euro-REVES group, « Creating a coherent set of indicators to monitor health across Europe », the Euro-REVES 2 project, *European Journal of Public Health*, 13(3):6-14, 2003 .
- ROBINE JM, JAGGER C., « Report to Eurostat on European Health Status Module ». *Final report of convention Eurostat*, n°200135100021, Euro-REVES, Montpellier, 2003.
- World Health Organisation. International classification of impairments, disabilities, and health. Geneva : WHO, 1980.
- World Health Organization - Regional Office for Europe. Targets for health for all : targets in support of the European regional strategy for health for all. Copenhagen : WHO Regional Office for Europe. (European Health for All Series, n°1), 1985.
- World Health Organization, Statistics Netherlands. Health interview surveys: Towards international harmonization of methods and instruments. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe. (WHO Regional Publications, European Series, n°58), 1996.
- World Health Organisation. International classification of functioning, disability and health: ICF. Geneva: WHO, 2001.