

**Session B**  
**Renforcer l'analyse des politiques au niveau national comme européen**

-----

Je suis bien sûr en accord avec les orientations que vient d'exposer Tony Atkinson pour développer l'analyse des politiques d'inclusion sociale, ainsi qu'avec l'analyse très fine et pertinente qu'il a faite des outils disponibles et de leurs perspectives d'utilisation.

Néanmoins, des obstacles existent, qui ne sont pas seulement liés « à la mauvaise volonté » des Etats, ou même au manque de moyens disponibles pour réaliser ce type d'analyses de façon systématique.

Ces obstacles doivent à mon sens être pris en compte pour progresser de façon réaliste.

Je voudrais à cet égard faire trois types de remarques qui portent respectivement sur la nature des NAP/inclusion, sur les problèmes de rapprochement entre politiques et indicateurs « de performance » et sur le recours aux outils de micro-simulation.

**1.) En ce qui concerne la nature des NAP** et comme l'évoque d'ailleurs le rapport, les NAP/inclusion ne sont réellement pas conçues par les Etats comme un nouvel engagement ou une nouvelle initiative politique, mais plutôt comme une remise en forme et en perspective d'objectifs et de programmes d'ores et déjà engagés dans le domaine de la cohésion sociale.

Ceci pose, comme l'indique le rapport, des difficultés incontestables pour l'évaluation de ces NAP. Ces difficultés sont accrues par le fait que :

- les politiques de cohésion sociale peuvent avoir dans chaque pays un champ spécifique et des contours différents de ceux qui entrent prioritairement dans le champ de la NAP.
- leurs orientations peuvent changer en cours de période en fonction des calendriers politiques propres à chaque pays.

Cela a été par exemple le cas en France pour le récent plan français de cohésion sociale qui, avec son propre calendrier, insiste surtout sur les politiques de l'emploi et du logement et peu sur les transferts et les minima sociaux, avec un lien par conséquent moins direct sur le niveau et l'intensité de la pauvreté. Cela est encore plus récemment le cas pour le plan emploi annoncé par le Premier Ministre la semaine dernière.

Considérer autrement les objectifs associés aux NAP impliquerait à cet égard une profonde modification de la « nature politique » de la MOC cohésion sociale, et il faut en être conscient lorsque l'on veut évaluer la portée des engagements qu'ils contiennent.

## **2.) Mettre en regard les politiques et les résultats obtenus pose en outre, en matière de cohésion sociale, des difficultés que nous avons du mal à surmonter.**

2.1.) D'abord, l'évolution du taux de pauvreté, indicateur central en matière d'inclusion sociale, apparaît fortement liée à la conjoncture économique et au chômage. Or, compte tenu du caractère relatif de cet indicateur qui résulte de l'évolution d'ensemble de la distribution des revenus, nous avons un certain mal à faire la part de ce qui tient à ces évolutions.

- D'une part, la production des indicateurs d'inégalité et de pauvreté est en général très retardée, par rapport à celle des données d'emploi et de chômage ; ce qui pose le problème de leur utilisation politique.
  - D'autre part, surtout, pour examiner l'impact spécifique des politiques, il nous faudrait disposer d'un approfondissement et d'une clarification des liens entre dispersion des revenus, conjoncture économique, et politiques d'emploi : que se passe-t-il pour les ménages pauvres quand la situation du marché du travail s'améliore ou se détériore, et quel est alors le rôle spécifique des autres politiques ?
- ⇒ Ceci ouvre la voie à des travaux de micro-simulation dynamique consistant non pas seulement à simuler l'effet des politiques de transfert et de redistribution, mais également l'impact de changements de statut d'activité liés aux évolutions de l'économie dans son ensemble.

2.2.) Il est de même très important, comme le souligne le rapport, de prendre en compte les évolutions « tendanciennes » liées aux transformations des structures socio-familiales, avec, comme la monoparentalité ou l'endogamie, des effets non négligeables sur les phénomènes d'inégalités et de pauvreté.

2.3.) De façon encore plus problématique, les politiques de cohésion sociale peuvent prendre pour cible certaines populations (étrangers, détenus), dont le poids est marginal au regard des indicateurs de cohésion sociale retenus au niveau européen. Surtout, les mesures les plus explicitement dirigées vers la lutte contre la pauvreté, et notamment les minima sociaux n'ont dans la plupart des pays pas d'impact sur l'indicateur le plus emblématique, à savoir le taux de pauvreté, mais seulement sur son intensité, dans la mesure où le montant de ces minima est souvent bien inférieur à ce seuil.

Au contraire, ce sont, dans un cas comme celui de la France, les transferts sociaux à portée générale (prestations familiales, et allocations logement) qui ont les effets les plus massifs sur le taux de pauvreté, alors même que les pouvoirs publics peuvent considérer que l'objectif principal de ces transferts est la redistribution horizontale en direction des familles, et qu'ils ne font pas réellement partie des politiques d'inclusion sociale présentées comme les plus importantes.

Il y a donc des difficultés, à la fois méthodologiques et politiques, à mettre en regard les mesures spécifiquement considérées par les Etats comme relevant des politiques d'inclusion sociale dans les NAP, et les indicateurs de cohésion sociale jugés pertinents au niveau européen.

J'ai pris ici comme exemple principal celui du risque de pauvreté. Les problèmes sont un peu moins aigus pour un indicateur comme la proportion de chômeurs de longue durée, mais ils le seraient bien davantage si l'on adoptait, comme cela a par ailleurs été suggéré, un indicateur composite de pauvreté de conditions de vie. Le lien entre cet indicateur global et les politiques deviendrait en effet encore plus difficile à faire, ne serait-ce que pour émettre des interprétations lisibles par les décideurs.

### **3.) En ce qui concerne enfin le champ et l'utilisation des micro-simulations.**

3.1.) Il me semble de plus en plus essentiel que les micro-simulations englobent dans l'avenir une réflexion sur les prestations en « nature » (handicap, dépendance, maladie), ainsi que sur l'accès des différentes catégories de ménages aux services collectifs (enseignement supérieur, culture, santé), qui peuvent changer la vision comparée des politiques de redistribution entre pays. Ceci est d'autant plus vrai que les modèles actuels prennent en compte les impôts que versent les ménages mais pas l'ensemble des contreparties qu'ils retirent de cette imposition (par exemple éducation et santé gratuites).

Il en est de même pour les aides ou prestations délivrées au niveau local, qui sont souvent difficiles à appréhender, mais prennent dans certains pays une place de plus en plus importante. Les principaux développements récents des politiques sociales en France ont ainsi porté sur les aides (sous conditions de ressources) aux personnes dépendantes, dont le nombre de bénéficiaires est passé de 130 000 à 850 000 environ, ces aides étant à la charge des collectivités décentralisées, à savoir les départements. Une prestation du même type est en cours d'élaboration pour les personnes handicapées, sachant qu'aucune de ces deux aides, dont le coût pour les finances publiques est en passe de devenir très important, n'est incluse dans l'analyse habituelle de notre système de prélèvements et de transferts par micro-simulation.

3.2.) L'utilisation des modèles de micro-simulation pour simuler l'impact de « policy swaps » d'un pays à l'autre est effectivement intéressante dans une perspective d'étude, et pour comprendre les articulations entre ces politiques et les structures socio-démographiques du pays que l'on considère.

Elle nécessite toutefois une certaine prudence, dans la mesure où, ces structures familiales et les conditions du marché du travail (temps partiel, inégalités de salaires) étant différentes, la transposition de politiques sociales interagissant avec ce contexte peut n'avoir pas grand sens. Il ne faut par ailleurs pas oublier, comme l'indique d'ailleurs le rapport, les problèmes de financement et de bouclage macroéconomique qui ne sont pas spontanément pris en compte par les micro-simulations.

Il faut donc éviter de tirer de ce type d'analyses des « recettes miracles » en matière de politiques, et surtout que les décideurs les interprètent comme telles. En effet, des facteurs comme la négociation avec les partenaires sociaux, ou l'acceptation de prélèvements obligatoires plus ou moins élevés selon les pays sont des éléments de contexte qui donnent une cohérence aux politiques mises en œuvre, dont tel ou tel segment particulier n'est pas forcément transposable de façon isolée. Le débat qui a lieu actuellement en France sur la gestion du marché du travail « à la danoise » inspire en partie cette réflexion. Je me rallie donc surtout à la proposition présentée par le rapport dans ses pages 79-80, qui est d'utiliser l'analyse comparative pour apprécier de façon fine les points forts et les points faibles de la performance des différents pays, et tenter de les expliquer.