

# Statistiques sociales dans l'UE élargie

## 89<sup>e</sup> conférence DGINS

Vouliagmeni Attique, Grèce, 18-19 septembre 2003



COMMISSION  
EUROPÉENNE



THÈME 1  
Statistiques  
générales

*Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.*

**Un nouveau numéro unique gratuit:  
00 800 6 7 8 9 10 11**

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu.int>).

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2004

ISBN 92-894-6233-7

© Communautés européennes, 2004

# Table des matières

Table des matières.....	5
<b>Programme .....</b>	<b>7</b>
Allocation d'ouverture - Aide-mémoire .....	11
<b>Thème 1 – Protection sociale.....</b>	<b>27</b>
1.1 La recherche de "valeur sociale ajoutée", la méthode ouverte de coordination et l'utilisation des indicateurs statistiques .....	29
1.2 Mise en œuvre des indicateurs de la pauvreté et de l'exclusion sociale à Malte: une étude de cas .....	39
1.3 Mettre au point des indicateurs de la protection sociale pour une Union européenne élargie .....	47
Thème 1 - Protection sociale - quelques commentaires.....	57
Thème 1 - Protection sociale - discussion.....	61
<b>Thème 2 – Marché du travail et cohésion sociale.....</b>	<b>63</b>
2.1 Emploi et cohésion sociale: le rôle déterminant des chances de formation.....	65
2.2 Statistiques du marché du travail et de la cohésion sociale dans une UE élargie...	81
2.3 La cohésion sociale à travers la législation – les défis posés par la réalisation de mesures en Irlande .....	95
Thème 2 - Marché du travail et cohésion sociale - quelques commentaires.....	107
Thème 2 – Marché du travail et cohésion sociale - discussion.....	113
<b>Thème 3 – Démographie et migrations dans l'UE élargie.....</b>	<b>115</b>
3.1 Le cas de l'Albanie dans le processus de migration.....	117
3.2 Les statistiques démographiques en Estonie.....	129
3.3 La Commission prend des mesures pour améliorer l'information et l'analyse statistiques sur la migration dans l'Union européenne.....	141
Thème 3 – Démographie et migrations dans l'UE élargie - quelques commentaires.....	145
Thème 3 – Démographie et migration dans l'UE élargie - discussion.....	151
<b>Thème 4 – Répartition des revenus et conditions de vie.....</b>	<b>153</b>
4.1 Les statistiques de l'UE sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC).....	155
4.2 Répartition du revenu des ménages à Chypre: enquêtes, données statistiques et utilité pour la politique sociale et économique .....	163
4.3 Statistiques européennes harmonisées sur le revenu et les conditions de vie à partir des meilleures sources nationales - le modèle danois EU-SILC .....	173
Thème 4 - Répartition des revenus et conditions de vie - quelques commentaires .....	187
Thème 4 - Répartition du revenu et conditions de vie - discussion .....	193

<b>Thème 5 – Santé, éducation et culture .....</b>	<b>195</b>
5.1    Statistiques des soins de santé dans le Système statistique européen.....	197
5.2    Statistiques sur l'éducation et la formation dans l'Union européenne élargie.....	205
5.3    Statistiques culturelles en Europe .....	217
Thème 5 – Santé, éducation et culture – quelques commentaires .....	229
Thème 5 – Santé, éducation et culture - discussion .....	235
<b>Table ronde - Les prochaines étapes - discussion.....</b>	<b>237</b>
<b>Déclaration finale de la conférence DGINS 2003 sur les statistiques sociales dans l'UE élargie: idées préliminaires pour un plan d'action européen en matière de statistiques sociales.....</b>	<b>239</b>
<b>Déclaration finale – discussion.....</b>	<b>245</b>
Liste des participants.....	247

# Programme

## 89<sup>e</sup> CONFERENCE DES DGINS

### “Statistiques sociales dans l’UE élargie”

18 - 19 SEPTEMBRE 2003  
VOULIAGMENI, ATTIQUE, GRECE

<b>Jeudi, 18 septembre 2003</b>
---------------------------------

**09h00 – 09h30**

**Ouverture de la conférence**

Nicholas KARAVITIS, secrétaire général, *NSSG, Grèce*

**09h30 – 10h00**

**Allocution d'ouverture**

Michel VANDEN ABEELE, directeur général, *Eurostat*

**10h00 – 11h00**

**Thème 1 - PROTECTION SOCIALE**

*Présidence:* Johann HAHLN, président, *Statistisches Bundesamt, Allemagne*

**1.1** Platon TINIOS, *représentant grec du Comité de la protection sociale*

**1.2** Alfred CAMILLERI, directeur général, *National Statistics Office, Malte*

**1.3** David STANTON, *président du sous-groupe Indicateurs du Comité de la protection sociale*

*Intervenant:* Heli JESKANEN-SUNDSTRÖM, directeur général, *Statistics Finland*

**11h00 – 11h30**

**Pause café**

**11h30 – 13h00**

**Thème 2 - MARCHÉ DU TRAVAIL ET COHESION SOCIALE**

**Présidence:** José MATA, président, *Institut national de la statistique, Portugal*

- 2.1 Elias KIKILIAS, directeur, *Institut de politique sociale, Centre national de la recherche sociale, Grèce*
- 2.2 Gabrielle CLOTUCHE, conseiller principal, *Eurostat*
- 2.3 Donal GARVEY, directeur général, *Central Statistics Office, Irlande*

**Intervenant:** Svante ÖBERG, directeur général, *Statistics Sweden*

**13h00 – 14h30**

**Pause déjeuner**

**14h30 – 15h30**

**Thème 3 - DEMOGRAPHIE ET MIGRATION DANS L'UE ELARGIE**

**Présidence:** Carmen ALCAIDE GUINDO, présidente, *INE, Espagne*

- 3.1 Milva EKONOMI, directeur général, *Institut de la statistique, Albanie*
- 3.2 Rein VEETOUSME, directeur général, *Institut de la statistique, Estonie*
- 3.3 Sandra PRATT, *DG Justice et affaires intérieures, Commission européenne*

**Intervenant:** Len COOK, directeur, *Office of National Statistics, Royaume-Uni*

**15h30 – 16h00**

**Pause café**

**Vendredi, 19 septembre 2003**

**9h00 - 10h30**

**Thème 4 - REPARTITION DES REVENUS ET CONDITIONS DE VIE**

**Présidence:** Pieter EVERAERS, directeur statistiques sociales, *Statistics Netherlands*

**4.1** Hans D' HONDT, directeur général, *Institut National de Statistique, Belgique*

**4.2** Pambis PHILIPPIDES, directeur, *Statistical Service of Cyprus*

**4.3** Jan PLOVSING, directeur général, *Statistics Denmark*

**Intervenant:** Jean-Michel CHARPIN, directeur général, *INSEE, France*

**10h30 – 11h00**

**Pause café**

**11h00 - 12h00 Thème 5 - SANTE, ÉDUCATION ET CULTURE**

**Présidence:** Hallgrímur SNORRASON, directeur général, *Statistics Iceland*

**5.1** Svein LONGVA, directeur général, *Statistics Norway*

**5.2** Tamás MELLAR, président, *Institut national de la statistique, Hongrie*

**5.3** Ewald KUTZENBERGER, directeur général, *Statistics Austria*

**Intervenant:** Luigi BIGGERI, président, *ISTAT, Italie*

**12h00 – 13h00**

**TABLE RONDE- LES PROCHAINES ETAPES**

**Présidence:** Nicholas KARAVITIS, secrétaire général, *NSSG, Grèce*

**Co-présidence:** Gabrielle CLOTUCHE, conseiller principal, *Eurostat*

**Participants:** Joachim LAMEL, vice-président du *CEIES*

Enrico GIOVANNINI, directeur de la direction des statistiques, *OCDE*

Willy BUSCHAK, directeur adjoint de la *Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail*

John MORLEY, conseiller économique, *DG Emploi, Commission européenne*

**13h00 – 13h30**

**CONCLUSION**

Gabrielle CLOTUCHE, conseiller principal, *Eurostat*

# Allocation d'ouverture - Aide-mémoire

Michel VANDEN ABEELE

*Commission européenne, directeur général, Eurostat*

## **L'importance des statistiques sociales**

*Traité de Rome: seulement 12 articles traitent de la politique sociale et la plupart concernent l'emploi*

- Il a toujours été admis que le domaine des affaires sociales relevait de la compétence de la Communauté. À l'origine, la politique sociale était surtout envisagée dans le prolongement de préoccupations économiques telles que l'emploi. Les douze articles consacrés à la politique sociale dans le traité de Rome instituant la Communauté économique européenne en 1957 visaient majoritairement à définir le rôle de la Commission en tant que catalyseur de la coopération entre les États membres en matière d'emploi, de conditions de travail, de formation professionnelle, de sécurité sociale, de maladies professionnelles et d'accidents du travail et pour la mise en place d'un fonds social.

*Traités d'Amsterdam et de Maastricht: une plus grande place est réservée à la politique sociale*

- Depuis lors, de nombreux changements considérables sont intervenus. La Communauté économique est devenue l'Union européenne. La dimension sociale a peu à peu gagné en importance, surtout depuis les traités de Maastricht et d'Amsterdam. Dans le texte actuel du traité, au moins sept titres sur les vingt-et-un peuvent être considérés comme relevant du domaine social. Cette évolution implique qu'il y a également eu un besoin sans cesse croissant d'informations de base indispensables pour élaborer la politique sociale.

*Le défi de l'élargissement*

- Un autre bouleversement important est bien entendu le passage de six à quinze États membres et, dans les mois à venir, à vingt-cinq. L'élargissement a aussi engendré des besoins nouveaux en termes de statistiques sociales. Ce matin, je vais revenir sur quelques-uns des principaux événements qui se sont produits au cours des dernières années. Je pense que nous serons ainsi mieux à même d'identifier les défis que nous allons très certainement devoir relever sous peu et de nous préparer à y faire face.

## **Marché du travail: conséquences du traité d'Amsterdam**

### *Des statistiques communautaires qui ne datent pas d'hier*

Le marché du travail a toujours été l'un des domaines stratégiques où les statistiques communautaires étaient les plus développées. La nécessité de fournir des données comparables pour l'affectation des fonds structurels a notamment été l'un des moteurs essentiels de la mise en place de l'enquête communautaire sur les forces de travail.

En 1997, la politique de l'UE en matière d'emploi a changé du tout au tout avec le traité d'Amsterdam, qui a assigné plusieurs nouvelles missions importantes à la Communauté:

- la création de l'Union économique et monétaire (UEM);
- l'amélioration des niveaux d'emploi et de protection sociale;
- la promotion d'un haut niveau de compétitivité pour assurer une croissance durable.
- Le traité a mis en relief la nécessité d'une politique forte en matière d'emploi afin d'améliorer la situation du marché du travail et de contribuer positivement à l'UEM.

### *Nouvelles compétences conférées à la Communauté par le traité d'Amsterdam*

Le titre VIII sur l'emploi définit une série d'activités visant à rendre les États membres plus efficaces dans la conception d'une stratégie coordonnée en faveur de l'emploi.

### *Une stratégie pour l'emploi*

La stratégie pour l'emploi devrait contribuer à constituer une main-d'œuvre compétente, formée et souple ainsi qu'à rendre les marchés du travail plus réactifs à l'évolution de l'économie.

### *La politique en matière d'emploi*

La politique en matière d'emploi doit être en phase avec les lignes directrices générales de politique économique.

### *Méthode ouverte de coordination*

Une méthode ouverte de coordination a été instaurée: elle repose sur la coordination des politiques et l'analyse comparative des pratiques.

### *Mécanisme de suivi*

Un mécanisme de suivi, constitué des éléments ci-dessous, a été mis en place:

- un rapport annuel conjoint du Conseil et de la Commission sur la situation en matière d'emploi;
- l'adoption de lignes directrices à prendre en compte par les États membres dans leurs politiques en faveur de l'emploi;
- des plans d'action nationaux pour la mise en œuvre de ces politiques;
- des recommandations de la Commission aux États membres et la création d'un comité pour l'emploi à caractère consultatif.

### **Une stratégie européenne en faveur de l'emploi**

La stratégie initiale en faveur de l'emploi, définie lors du sommet extraordinaire sur l'emploi qui s'est tenu en mars 1997 à Luxembourg, repose sur un ensemble complet et cohérent de statistiques permettant d'évaluer la convergence des résultats économiques, de suivre les réformes liées au marché du travail et de mettre en œuvre les procédures nécessaires d'analyse comparative des pratiques.

### *Tâches accomplies depuis 1997*

- L'enquête continue sur les forces de travail a été modifiée afin de fournir des résultats trimestriels et annuels sur l'emploi et le chômage dans les États membres et les pays en passe d'adhérer. Elle constitue un pilier des statistiques internationales du travail.
- Une définition applicable du chômage a été adoptée pour l'UE afin d'améliorer la comparabilité des taux de chômage.
- Les enquêtes structurelles menées tous les quatre ans auprès des entreprises sur les salaires et les coûts de la main-d'œuvre ont été lancées en 2000 et 2002 par les États membres et les pays en passe d'adhérer. Leurs résultats renseignent sur la structure des coûts de la main-d'œuvre et la répartition des salaires.
- Un indice trimestriel du coût de la main-d'œuvre est disponible depuis 1996 et couvre partiellement le secteur marchand. Il sera bientôt remplacé par un indice comparable amélioré du coût de la main-d'œuvre par heure travaillée.

- Au deuxième trimestre 2003 a démarré la collecte de données pour le calcul du taux trimestriel de vacances d'emploi.
- Une base de données de 1998 à nos jours rassemble chaque année des informations détaillées sur les bénéficiaires de mesures spécifiques en faveur du marché du travail mises en œuvre pour améliorer la situation en termes d'emploi dans certains groupes vulnérables, ainsi que sur les dépenses engagées dans ce cadre.

#### *Tâches prioritaires actuelles*

- Il faut garantir la qualité de l'enquête sur les forces de travail. Une couverture exhaustive (y compris des non-nationaux), un taux de réponse élevé et la disponibilité des principaux résultats dans les six semaines sont des critères de qualité impératifs pour cette enquête. Une proposition de modification du règlement du Conseil de 1997 relatif à l'enquête sur les forces de travail a dès lors été élaborée; elle identifie les variables structurelles qui ne doivent être collectées qu'une seule fois durant l'année.
- La couverture des enquêtes structurelles auprès des entreprises sur les salaires et les coûts de la main-d'œuvre doit être élargie aux services publics (qui représentent approximativement 30 % de l'emploi et 20 % de la valeur ajoutée) et aux petites entreprises de moins de 10 salariés. Cette extension de la couverture des deux enquêtes a été avalisée par le Comité du programme statistique. En outre, il conviendrait que les données sur les salaires soient disponibles au moins une fois par an. Des données annuelles sont nécessaires sur l'évolution de la dispersion des salaires (modération salariale) selon la fonction occupée et la situation personnelle. Des informations datant de plusieurs années ne sont guère utiles pour expliquer le présent et l'analyse de l'évolution annuelle est essentielle pour déterminer les effets cycliques et l'incidence des politiques.
- L'enquête sur la structure des salaires est un outil essentiel pour mettre en corrélation les données relatives aux salariés et les caractéristiques des employeurs et doit être développée. Il convient de l'étoffer par des informations sur l'organisation du travail, l'utilisation de la technologie et la participation des travailleurs, qui sont parfois disponibles dans les entreprises ou des enquêtes distinctes.

#### **Exclusion sociale: le défi de Lisbonne**

Les conclusions du Conseil de Lisbonne de mars 2000, et notamment l'objectif ambitieux de faire de l'Union européenne «l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative

et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale», ont révolutionné les statistiques sociales.

### *Mécanisme de suivi*

Il était manifeste que la stratégie définie à Lisbonne pour la décennie suivante exigerait un suivi régulier au moyen d'indicateurs statistiques. La Commission a été chargée de soumettre au Conseil un rapport de synthèse annuel établi sur la base d'un ensemble d'indicateurs structurels. Environ un tiers de ceux-ci, dans la version actuelle, portent essentiellement sur des questions sociales.

Au lendemain des réunions suivantes du Conseil à Nice, Göteborg et Laeken, un mécanisme de suivi a été élaboré qui, à de nombreux égards, ressemble au processus de Luxembourg dans le domaine du marché du travail. Il comporte différents éléments:

- un agenda pour la politique sociale;
- des objectifs communs en matière de pauvreté et d'exclusion sociale;
- des plans d'action nationaux sur l'inclusion sociale, l'échange de bonnes pratiques entre États membres au moyen d'évaluations par les pairs;
- l'adoption d'indicateurs communs destinés à mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs communs et à encourager chacun à tirer parti des résultats des autres.
- Le fruit de ces efforts, qui repose sur ces différentes composantes, est le rapport conjoint sur l'inclusion sociale, établi périodiquement par la Commission et parachevé en collaboration avec le Conseil.

### *Indicateurs de Laeken*

Les indicateurs les plus communément employés dans le contexte de l'exclusion sociale sont ceux qui ont été proposés par le sous-groupe «Indicateurs» du comité de la protection sociale pour le Conseil européen de Laeken en 2001. Les indicateurs de Laeken sont toujours en phase d'amélioration.

- Ils sont plus détaillés que les indicateurs structurels employés pour le rapport de synthèse puisqu'ils sont centrés sur des problématiques sociales.

- Les données sur lesquels ils reposent proviennent de sources bien établies telles que les enquêtes communautaires sur les forces de travail et le panel communautaire des ménages (PCM).
- Des informations tirées du nouvel outil EU-SILC (statistiques de l'UE sur le revenu et les conditions de vie) seront utilisées dès qu'elles seront disponibles en ligne. Les EU-SILC seront intégrées dans les différents systèmes statistiques nationaux de manière à ce que la priorité leur soit donnée au niveau des pays.
- Des sources de données existantes, qu'il s'agisse d'enquêtes ou de registres, seront utilisées autant que possible pour établir les EU-SILC.
- Les séries de microdonnées transversales et longitudinales seront actualisées chaque année et des modules ad hoc seront ajoutés à la composante transversale des EU-SILC à partir de l'année 2005.

### **Exclusion sociale: tâches prioritaires**

#### *Transition entre le PCM et les EU-SILC*

Assurer une transition harmonieuse entre les chiffres tirés du PCM et ceux des EU-SILC sera une priorité pendant les prochaines années jusqu'en 2007 (date à laquelle les dérogations pour certains pays et certains éléments prendront fin). Durant la période transitoire, les données seront tirées de sources nationales. Vu que ce domaine est relativement nouveau, il faudra encore faire face à des difficultés importantes.

#### *Données sur le revenu*

- La qualité des données sur le revenu devra être contrôlée avec soin non seulement pendant la période de transition pour maximiser la cohérence, surtout en ce qui concerne la couverture de certains groupes démographiques dans certains pays, mais aussi à long terme, pour veiller à la comparabilité de données provenant d'enquêtes ou de registres.

#### *Domaines à développer*

- Le manque d'indicateurs sur des aspects tels que le logement constitue une lacune sérieuse. Les sans-abri connaissent à l'évidence une forme extrême d'exclusion sociale et constituent l'une des urgences sociales les plus criantes. Il faut analyser s'il est possible d'établir des statistiques comparables sur le logement et les sans-abri et la couverture doit être étendue aux personnes vivant dans des collectivités. D'autres domaines à développer en priorité sont notamment la participation sociale ainsi que d'autres aspects des conditions de vie, la

pauvreté chronique ou occasionnelle, les liens entre pauvreté et travail, l'accès à des services publics et privés essentiels tels que les soins de santé et l'éducation, les indicateurs aux niveaux local et régional, l'endettement, etc. Les indicateurs non monétaires doivent aussi être approfondis.

#### *Nécessité de réexaminer les indicateurs existants*

- Plusieurs indicateurs existants doivent être révisés. En ce qui concerne la définition du risque de pauvreté monétaire par exemple, il conviendrait peut-être de revoir, dans le contexte de l'élargissement, la décision de mettre l'accent sur des seuils relatifs plutôt qu'absolus ou fixes afin de tenir compte des différences en termes de niveaux de vie moyens et de niveau d'inégalité des revenus dans les pays en passe d'adhérer.

#### *Harmonisation nécessaire avec d'autres statistiques sociales*

- Il faut garantir l'harmonisation avec d'autres statistiques sociales, dont les indicateurs en matière de développement durable, d'emploi, d'éducation, de soins de santé, de logement et de protection sociale.

### **Éducation et formation**

#### *L'objectif de Lisbonne: l'éducation et la formation tout au long de la vie*

L'objectif de Lisbonne visant le développement d'une économie de la connaissance a mis l'éducation et la formation tout au long de la vie à l'avant-plan des préoccupations sociales. L'impact du Conseil de Lisbonne sur les travaux statistiques dans ce domaine s'est matérialisé par:

- la communication de la Commission concernant la réalisation d'un espace européen d'éducation et de formation tout au long de la vie (2001);
- le programme de travail détaillé sur les objectifs futurs des systèmes d'éducation et de formation (2002);
- la résolution du Conseil sur l'éducation et la formation tout au long de la vie (2002);
- la résolution du Conseil sur la constitution d'un capital social et humain dans la société de la connaissance (2003).

*Statistiques existantes sur l'éducation et la formation tout au long de la vie*

Il convient d'observer qu'aucun des principaux outils actuellement disponibles n'est particulièrement bien adapté au thème de l'éducation et de la formation tout au long de la vie.

- En matière d'éducation, la collecte conjointe Unesco-OCDE-Eurostat de données administratives sur les statistiques de l'éducation couvre essentiellement les aspects logistiques (élèves, personnel, dépenses) des systèmes nationaux d'éducation et de formation initiales.
- En ce qui concerne la formation professionnelle, l'enquête sur la formation professionnelle continue (CVTS), basée sur les entreprises, est une source d'informations sur les aspects logistiques dans ce domaine.
- Ces enquêtes spécifiques sont complétées par des questions relatives à l'éducation dans certaines enquêtes réalisées auprès des ménages (enquête sur les forces de travail et EU-SILC ainsi que modules s'y rapportant), de même que par des questions sur la formation dans des enquêtes auprès des entreprises (statistiques structurelles sur les entreprises).

Mais ces sources ne permettent pas de répondre aux besoins de statistiques sur l'éducation et la formation tout au long de la vie parce qu'elles sont axées soit sur le système (dans le cas de l'enquête conjointe UOE), soit sur le dispensateur (CVTS), plutôt que sur la personne en tant que sujet apprenant.

*Nouvelle enquête sur l'éducation des adultes*

Une nouvelle stratégie générale a été proposée en matière de statistiques sur l'éducation et la formation tout au long de la vie, pour être mise en œuvre après 2005:

- mise au point d'une enquête sur l'éducation des adultes, qui sera lancée en 2005 et réitérée ensuite périodiquement;
- réexamen des sources existantes sous l'angle de l'éducation et la formation tout au long de la vie;
- définition de nouveaux indicateurs;
- mise en œuvre de l'enquête CVTS en tant qu'enquête régulière reposant sur un règlement.

Un autre aspect en suspens concerne la mesure des compétences, notamment dans le chef des adultes. L'élaboration d'outils appropriés à cette fin constituera une tâche importante pour les prochaines années.

## **Culture**

### *Aspects évoqués au titre XII du traité*

Dans sa version actuelle, le traité instituant la Communauté européenne évoque:

- l'amélioration de la connaissance et de la diffusion de la culture et de l'histoire des peuples européens,
- la conservation et la sauvegarde du patrimoine culturel,
- les échanges culturels et la création artistique.

### *Motivations pour le travail statistique*

Définir les statistiques nécessaires dans le domaine culturel n'est pas chose facile, mais plusieurs raisons justifient de s'attaquer au problème.

- Une résolution du Conseil de 1995 sur la promotion des statistiques sur la culture et la croissance économique invitait la Commission, en étroite coopération avec les États membres, «à veiller à ce qu'il soit fait un meilleur usage des ressources statistiques existantes et que les travaux d'élaboration des statistiques culturelles progressent harmonieusement».
- Plus récemment, le Parlement européen a demandé davantage d'informations statistiques dans le domaine culturel, en invoquant la nécessité de soutenir les travaux actuels en la matière et en soulignant l'importance économique de la culture et des entreprises à caractère culturel.
- Il est prévu d'élaborer, en 2004, une publication sur les statistiques européennes de la culture et de préparer une proposition pour la mise en place d'un système durable d'établissement de statistiques culturelles, y compris une base juridique adéquate, mais les travaux en la matière restent limités faute de ressources suffisantes.

## Santé

### *Besoins de statistiques en matière de santé publique*

- La Communauté n'est compétente en matière de santé publique que depuis les traités de Maastricht et d'Amsterdam (alors que le thème particulier de la santé et de la sécurité au travail relevait déjà de sa compétence auparavant).
- Les systèmes de santé, ainsi que l'intégration des moins valides et la santé et la sécurité sur le lieu de travail figurent en bonne place dans l'agenda de politique sociale pour 2000-2005.
- L'un des trois volets du programme d'action communautaire 2003-2008 dans le domaine de la santé publique concerne l'information et les connaissances en matière de santé et mentionne explicitement la composante statistique des informations sur la santé à développer dans le contexte du programme statistique communautaire.

### *Priorité immédiate à une fréquence annuelle au moins des données dans les domaines essentiels*

De grands progrès ont déjà été accomplis en ce qui concerne l'état de santé (perception de l'état de santé et statistiques sur la morbidité basées sur le diagnostic médical, invalidité et causes de décès) et les services de santé (prestataires de soins, personnel, dépenses et financement, prestation des services de soins). La priorité immédiate est d'assurer la production continue de données de base, au moins selon une fréquence annuelle, pour tous les États membres actuels et les futurs États membres dans les domaines essentiels suivants:

- accidents du travail,
- maladies professionnelles,
- causes de décès,
- enquêtes par interview sur la santé,
- intégration des personnes handicapées,
- systèmes de comptes de la santé,
- personnel.

### *Besoins d'informations futurs*

En termes d'analyse et de diffusion, les statistiques de l'UE sur la santé et la sécurité devront aborder les thèmes suivants:

- l'incidence du vieillissement de la population et de l'allongement de l'espérance de vie;
- un accès égal et équitable aux soins de santé à un coût acceptable;
- des données statistiques à l'appui des programmes de promotion de la santé et de l'autonomie des personnes âgées (comment éviter la prise en charge par les services de soins et les maisons de retraite, comment faire pour que les personnes âgées puissent vivre plus longtemps chez elles);
- l'efficacité et la qualité des soins de santé (équilibre prix/qualité et comparaison des inputs/outputs),
- l'obtention de personnel adéquat et le déploiement de ces effectifs (certains États membres sont déjà en situation de pénurie);
- la consommation transfrontalière de soins de santé.

### **Protection sociale**

#### *Système européen de statistiques intégrées de la protection sociale*

Le système européen de statistiques intégrées de la protection sociale (Sespros) repose sur une classification des risques ou des besoins couverts par la protection sociale, comme le chômage, l'invalidité ou la vieillesse (aspect qui prend de plus en plus d'importance).

- Il brosse un tableau de tous les types de soins possibles sous l'angle des personnes individuelles et des ménages. Cette approche permet une certaine indépendance vis-à-vis de la structure institutionnelle et autorise de ce fait les comparaisons entre États membres.
- Le système inclut aussi l'organisation à la source de la protection, et ce sur la base des unités d'observation (institutions assurant la protection sociale) ou de parties d'institutions (celles qui jouissent d'une certaine autonomie de décision ou qui disposent de données comptables).
- Les principaux domaines de la protection sociale qui ont été couverts dans le passé sont les allocations de chômage, les indemnités de sécurité sociale et les prestations familiales.

### *Veillesment de la société*

L'importance attachée habituellement à la protection sociale en tant que garde-fou contre l'exclusion s'est accrue récemment avec la prise de conscience de l'incidence du vieillissement de la société européenne.

- La viabilité des systèmes de pension est devenue l'un des principales préoccupations dans la lutte contre l'exclusion sociale.
- Au lendemain du Conseil de Lisbonne, un accord a été conclu sur une série d'objectifs communautaires communs visant à garantir l'avenir des systèmes de pension et articulés autour de trois axes: caractère adéquat des pensions, viabilité financière et adaptation des pensions à une société en mutation.
- Le rapport conjoint de la Commission et du Conseil de décembre 2002 sur des pensions viables et adéquates comprenait un premier ensemble d'indicateurs approuvés par le comité de la protection sociale et le groupe de travail du comité de politique économique sur le vieillissement. Les travaux concernant ces indicateurs sont toujours en cours.

### *Besoins*

L'évolution actuelle de la situation sociale dans l'UE nécessitera d'améliorer le système européen de statistiques intégrées de la protection sociale (Sespros).

- Il y a lieu de traiter comme il se doit la question des régimes professionnels de pension, déjà très répandus dans certains États membres. La méthodologie est à l'examen, mais des liens plus étroits avec les statistiques sur les entreprises doivent être trouvés pour que les données nécessaires puissent être disponibles.
- L'impact des transferts sociaux sur la répartition des revenus des ménages (répartition des revenus avant et après transferts) est l'une des questions fondamentales dans la réflexion sur l'exclusion sociale. D'aucuns avancent souvent qu'augmenter les dépenses de protection sociale ne garantit pas de meilleurs résultats dans la lutte contre l'exclusion.
- Le fait que les mesures mises en œuvre ne se reflètent pas immédiatement dans les statistiques pose aussi problème. Le processus de collecte et de publication des chiffres implique un décalage inévitable avant que les résultats de l'action politique soient observables.

## Démographie et migration: une base essentielle

### *Besoins*

Les informations sur l'effectif de population et sur les mouvements démographiques sont probablement les éléments les plus fondamentaux des statistiques sociales.

- Des statistiques démographiques exactes sont indispensables en tant que dénominateurs d'un large éventail d'indicateurs sociaux et économiques.
- Les statistiques démographiques et de la migration (y compris les données historiques, les estimations courantes et les tendances pour l'avenir) constituent une base essentielle pour l'élaboration et la mise en œuvre de la politique sociale, ainsi que pour l'analyse et l'évaluation des résultats d'actions politiques.
- Les statistiques démographiques et de la migration sont aussi des outils importants en ce qui concerne les politiques économiques (PIB/habitant, fonctionnement du marché du travail, chômage, passage de l'enseignement à la vie active, apprentissage tout au long de la vie, passage de la vie active à la retraite, etc.). Ces dernières années, le besoin d'élaborer et de suivre les politiques en matière d'asile et d'immigration a suscité un intérêt accru pour les statistiques de la migration.

### *Évolution actuelle*

Ces dernières années, de nouveaux défis ont accentué la nécessité d'aller de l'avant dans ce domaine.

- Les bouleversements politiques intervenus depuis le début des années 1990 ont entraîné une augmentation des migrations dans toute l'Europe.
- L'introduction par le traité d'Amsterdam du titre IV intitulé «Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes» a créé le besoin d'une politique de suivi impliquant la collecte mensuelle de données.
- De même, la prise de conscience progressive du vieillissement de la population a suscité des inquiétudes quant à la viabilité des systèmes de pension, de soins de santé et de protection sociale ainsi que des politiques en matière d'immigration.

## **Priorités concernant les statistiques démographiques et de la migration**

Les statistiques démographiques existantes pèchent par un certain nombre de lacunes. Il est par conséquent impératif que les tâches suivantes soient menées à bien dans ce domaine au cours des prochaines années.

- Les statistiques sur les ménages et les familles, telles qu'elles sont collectées dans le cadre de l'enquête sur les forces de travail et d'autres enquêtes, devraient être publiées plus régulièrement.
- La qualité des statistiques démographiques annuelles doit être améliorée par un meilleur enregistrement des migrations internes et internationales (tant légales que clandestines).
- Il conviendrait d'adopter une législation statistique communautaire en matière de migration et d'asile pour améliorer la communication de données harmonisées à Eurostat.
- Il conviendrait d'envisager l'harmonisation des données des recensements.
- La définition de recommandations conjointes CEE-ONU–Eurostat sur les recensements (pour la campagne de 2010) donnerait plus de poids aux nouvelles méthodes de production de statistiques de recensement par rapport aux méthodes traditionnelles.
- La série principale de projections démographiques harmonisées devrait être établie tous les trois ans au lieu de tous les cinq ou six ans actuellement.
- Il conviendrait d'améliorer la couverture des migrants dans les enquêtes sociales nouvelles ou existantes, au besoin au moyen de techniques d'échantillonnage ciblées.

### **Les défis à relever**

J'ai tenté de brosser un aperçu assez complet de la situation actuelle des statistiques sociales dans le système statistique européen, dans le but d'identifier les principaux défis que nous devons relever.

#### *1. Augmentation croissante de la demande*

Une conclusion évidente est l'augmentation croissante de la demande. Le domaine social occupe une place de plus en plus importante dans le débat politique et le besoin de statistiques sociales s'est accru nettement au cours des dernières années. Des Conseils européens récents ont généré une série de mesures de politique sociale et, à l'appui de celles-ci, de nombreux ensembles d'indicateurs statistiques ont été créés. Il faut non seulement collecter des données pour élaborer ces indicateurs

mais, avant même que l'on puisse se mettre au travail, il faut souvent d'abord traduire les indicateurs en termes statistiques et définir une méthodologie généralement acceptable.

## *2. Problèmes de coordination*

Les statistiques sociales sont un domaine particulièrement sensible aux problèmes de collecte des données. Les enquêtes sociales sont coûteuses à mettre en œuvre et difficiles à adapter. La procédure est lente pour modifier les méthodologies et les questionnaires en fonction de nouveaux besoins d'informations. Elle est encore ralentie par la nécessité de coordonner tous les États membres.

## *3. Une plus grande complexité*

La demande de statistiques sociales augmente non seulement en volume, mais aussi en complexité. Il faut des informations plus intégrées et davantage de corrélations entre les différents domaines. Ainsi, le vieillissement de la société est un concept qui doit être illustré par des informations relevant de nombreux domaines dont la démographie, la santé et la protection sociale. De même, l'objectif de développement durable a des implications aussi bien sociales qu'environnementales. Une autre possibilité est d'envisager le développement d'outils tels qu'une enquête longitudinale ou une étude de cohorte, qui faciliteraient l'analyse de liens de cause à effet et de facteurs contextuels sociaux.

## *4. Problèmes d'organisation*

Des problèmes se posent également sur le plan de l'organisation. Même quand les informations nécessaires existent déjà, il se peut dans certains cas qu'elles ne relèvent pas de la compétence des offices statistiques nationaux, qui sont les partenaires traditionnels au sein du système statistique européen. Souvent, elles sont recueillies par d'autres instances, comme certains ministères. Les méthodes de travail qui ont été mises en place au fil des années ne sont par conséquent pas toujours adaptées à ces demandes nouvelles. Il y a lieu de revoir les méthodes de travail pour tenir compte des exigences inhérentes à une Union européenne comptant vingt-cinq États membres, et probablement plus à brève échéance. Des progrès ont déjà été accomplis en la matière par l'initiative de la task-force des directeurs des statistiques sociales, qui a proposé un modèle de nouvelles structures de travail. La mise en œuvre de ce modèle, qui entrera prochainement en phase expérimentale, devra faire l'objet d'un suivi attentif.

Dans chacun des grands domaines évoqués, j'ai indiqué les préoccupations politiques nouvelles ainsi que les besoins croissants d'informations. Pour relever ces défis, il est vital d'élaborer une

stratégie globale pour l'avenir des statistiques sociales. Je ne doute pas que les discussions des deux prochains jours permettront d'avancer concrètement dans cette voie.

# Thème 1 – Protection sociale

# 1.1 La recherche de "valeur sociale ajoutée", la méthode ouverte de coordination et l'utilisation des indicateurs statistiques

Platon TINIOS<sup>1</sup>

## 1.1.1 Le contexte global - valeur sociale ajoutée

Un défi clé auquel se trouve confronté l'UE à l'heure actuelle résulte d'un paradoxe: d'un côté, des progrès mesurables dans les avancées de l'Union peuvent s'observer dans une série de grandes réalisations: l'élargissement, atteignant son point d'orgue dans le traité d'Athènes, est d'une importance considérable et plus que symbolique. De la même façon, le lancement de l'euro marque tout aussi bien l'aboutissement heureux d'un processus qu'un nouvel avènement. Mais cette réussite s'accompagne chez les citoyens d'une montée sensible des désillusions, proche de la défiance ouverte: la difficulté à approuver le traité de Nice en Irlande, le résultat négatif du référendum sur l'euro au Danemark, les faibles taux de participation aux référendums sanctionnant l'adhésion à l'UE dans certains des pays candidats sont autant d'illustrations d'euro-scepticisme, ou de ce que Tsoukalis (2003) appelle "le divorce entre la politique et l'économie".

Cette crise de légitimité coexiste avec les critiques de la mondialisation, qui contribuent en partie à l'alimenter. L'image que voudrait se donner l'Europe d'un groupement d'États tentant de contrebalancer les automatismes de la concurrence mondiale est battue en brèche par le camp de ceux qui n'y voient qu'une "Europe des affaires". Loin d'y voir un rempart contre les pires aspects de la mondialisation, cette école de pensée voit dans l'UE une partie du mécanisme du capitalisme global; plutôt que comme une partie de la solution, l'UE est vue comme une partie du problème.

La réponse choisie par l'UE à ce dilemme est de tenter de dépasser ses origines en tant que marché commun et de démontrer sa pertinence aux citoyens européens. La façon dont elle a tenté de le faire, à compter du milieu de la décennie 80, a consisté à tenter de développer un volet social - "un visage social" - pour ses activités. Le rôle de l'UE dans la sphère sociale a été officialisé et intégré dans la vision politique globale de l'UE qui ressort de la stratégie de Lisbonne élaborée lors du conseil de Lisbonne de mars 2000. Dans la stratégie de Lisbonne, la protection sociale est considérée comme un facteur de production et constitue, avec la compétitivité et l'emploi, un pilier d'importance égale dans la stratégie globale.

Pour récapituler, la légitimité de l'UE doit être réalisée en apportant de la pertinence - autrement dit de la valeur ajoutée - au citoyen et à sa vie quotidienne. Manifester davantage d'activisme dans la

sphère sociale et articuler cette démarche de façon plus étroite avec la politique économique a constitué le mode opératoire choisi pour ce faire depuis le conseil de Lisbonne. La méthode ouverte de coordination est le véhicule qui a été choisi à cette fin<sup>2</sup>.

Dans ce contexte, la mise en œuvre effective de la méthode ouverte de coordination doit surmonter deux obstacles pour avoir chance de réussir. Dans les deux cas, l'utilisation mesurée et prudente des indicateurs statistiques a beaucoup à offrir:

Tout d'abord le danger de la rhétorique vide - ou comment garantir que l'implication de l'UE n'est pas une coquille vide. Le slogan "La protection sociale comme moyen de production" est bien trouvé. "Si non e vero, e ben trovato" – "à défaut d'être vrai, mériterait d'avoir été inventé", pour paraphraser un dicton italien. C'est pourquoi nous devons examiner s'il s'agit d'une simple trouvaille verbale ou d'un concept véritablement vide. Nous pourrions mentionner de nombreux cas dans lesquels ce verdict est totalement justifié et où la "protection sociale comme moyen de production" est un miroir aux alouettes à seule fin de leurrer son monde.

En second lieu, le défi de la subsidiarité - comment afficher une valeur ajoutée positive au niveau de l'Union alors que toutes les initiatives concrètes doivent prendre leur origine au niveau national. De surcroît, comment formuler des contributions significatives en matière politique alors que les infrastructures, les points de départ et les institutions diffèrent.

Dans les deux cas, l'usage judicieux d'indicateurs statistiques a la capacité de peser lourd dans le succès des objectifs généraux de l'UE dans ce domaine. À l'inverse, un usage irraisonné pourrait discréditer l'ensemble du processus et constituer une marche en arrière.

Dans les développements qui suivent, un aperçu général de la méthode ouverte de coordination est suivi de trois exemples dans lesquels les indicateurs statistiques peuvent jouer un rôle crucial.

### **1.1.2 Deux approches présentées à gros traits**

Quels sont les éléments novateurs et les éléments "d'ouverture" de l'OMC? Pour fixer les idées, il peut être utile de confronter (quitte à forcer le trait) la nouvelle "méthode ouverte" basée sur les *résultats* avec l'approche plus traditionnelle dite "fermée" reposant sur la réglementation.

A. L'APPROCHE "OUVERTE" ACCENT MIS SUR LES RÉSULTATS	B. L'APPROCHE "FERMÉE" ACCENT MIS SUR LA RÉGLEMENTATION
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Droit "soft"</li> <li>• Harmonisation et ciblage des objectifs ultimes</li> <li>• Accent mis sur les résultats définitifs tels que mesurés par des indicateurs</li> <li>• Approche évolutive - graduelle – non contestable devant les tribunaux</li> <li>• Inspiration philosophique utilitariste - maximisation du bien-être social</li> <li>• Fixation d'ordres de grandeur à atteindre <i>hors</i> du ressort du gouvernement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• "Droit "hard"</li> <li>• Harmonisation et ciblage des moyens intermédiaires</li> <li>• Accent mis sur les instruments tels que prévus par les textes juridiques</li> <li>• Peut donner lieu à des actions en justice - rôle des tribunaux dans l'interprétation</li> <li>• Inspiration philosophique basée sur les droits</li> <li>• Rôle conféré aux tribunaux. Droits en principe contestables devant les tribunaux</li> <li>• Fixation d'ordres de grandeur à atteindre <i>du ressort</i> du gouvernement - indicateurs d'effort, suivi des mesures prises</li> </ul>
L'idéal est une <b>Communauté de valeur</b>	L'idéal est une <b>Communauté de législation</b>

La "vision traditionnelle" considère généralement les initiatives communautaires comme mesurées par l'adoption de la législation, sous une forme ou sous une autre. La participation de l'UE a pour effet de créer une obligation légale de se conformer et donc en dernière analyse de forcer les États membres à répondre à des normes le plus souvent minimales - il s'agit de l'approche du plus petit dénominateur commun. À l'inverse, l'OMC en tant que loi "souple" n'a pas de pouvoir coercitif, mais s'efforce de produire "le plus grand dénominateur commun" en élevant les ambitions de façon à répondre à des objectifs qui ne sont pas du ressort immédiat des gouvernements<sup>3</sup>.

Quels sont, ou quels devraient être les critères de réussite des procédures au niveau de l'UE? En concevant des critères, nous ne devons pas perdre de vue l'objectif de l'exercice - permettre à l'UE d'apporter de la valeur ajoutée aux citoyens. Ainsi, indépendamment de la façon dont les approches peuvent être jugées au niveau national, les critères au niveau de l'UE sont relativement plus tranchés. Étant donné que la quasi-totalité de la politique sociale relève du domaine de la subsidiarité, cette observation équivaut à affirmer que la participation de l'UE sera jugée positive si elle facilite les développements nationaux; autrement dit si elle est source d'améliorations dans les systèmes et procédures nationaux. De façon tout aussi importante, ces procédures seront

considérées comme probantes si elles peuvent susciter la coopération et non la concurrence entre les différents niveaux d'activités et les différents acteurs au niveau national et de l'UE. Étant donné l'importance de l'ensemble de l'entreprise pour la légitimité de l'UE, il est spécialement important que l'UE ne promette pas plus qu'elle ne peut tenir.

D'aucuns considèrent que la méthode ouverte de coordination n'est qu'un corridor conduisant à la réglementation. Dans cette optique, le droit "souple" ne serait qu'une étape transitoire menant au droit "dur" et à l'adoption de réglementations. L'OMC peut être utile pour passer d'un stade d'immobilité à un autre. Cette manière de voir découle d'une conception des interventions publiques basée sur les droits, qui considère l'entrée en vigueur d'un nouveau droit social comme la forme la plus élevée d'intervention.

Cette vision des choses repose sur l'opinion implicite que les institutions sociales peuvent être classées indépendamment de leur contexte, et que le "progrès social" se déroule de façon linéaire. Dans une telle progression, le processus d'apprentissage consiste à emboîter le pas aux meilleurs de la classe. Dans un tel environnement, la sécurité commande de légiférer. D'un autre côté, un environnement social rendu incertain par les processus de mondialisation entraîne "la prolifération d'un large éventail de situations dans laquelle l'inaction est inacceptable mais où les "panacées" sont manifestement vouées à l'échec" (Cohen et Sable 2003). Suivant cet autre schéma de pensée, la méthode ouverte de coordination constitue une innovation en matière de gouvernance, importante intrinsèquement et pouvant être gérée durablement sur le long terme<sup>4</sup>. Elle est donc en mesure d'instaurer une situation durable et non seulement transitoire.

### **1.1.3 Trois réflexions sur les indicateurs et le succès de l'OMC**

L'utilisation correcte des indicateurs statistiques est au cœur de l'OMC comme processus politique. Dans ce qui suit, trois observations seront formulées sur les aspects cruciaux ayant trait à l'utilisation des indicateurs statistiques par les décideurs et ayant une incidence sur la production et la présentation des statistiques.

#### *L'ouverture rend nécessaire de mieux comprendre les données*

La première observation va au cœur de l'OMC: les situations nécessitant l'application de l'OMC en tant qu'approche ouverte créeront également des problèmes de comparabilité des données. Il en résulte que les avancées de l'OMC iront nécessairement de pair avec des améliorations majeures de l'infrastructure statistique et la richesse des indicateurs de contexte.

Comme mentionné auparavant, des approches ouvertes doivent être choisies lorsque des pays partagent des ambitions politiques en termes d'objectifs ultimes mais doivent utiliser divers

instruments pour atteindre ces objectifs. Ceci pourrait être imputable à différents cadres institutionnels, à une histoire différente (ou à des "états d'esprit" différents), ou encore à des points de départ ou jalons d'évolution différents. Les situations dans le domaine social, même dans les trois groupes relativement homogènes de l'UE-15 fourmillent de tels exemples: le choix de modes universalistes ou d'assurance sociale, l'utilisation de tests de moyens implicites ou explicites. L'importance de la famille et des réseaux de soutien sociaux informels et l'histoire politique de l'État providence pourraient entraîner l'avènement d'un "État providence méditerranéen" distinct destiné à compléter les modèles "centreuropéen", "scandinave" ou "anglo-saxon".

Cependant, les mêmes situations, qui impliquent que les approches basées sur la réglementation et dites "fermées" seraient sans objet, voire contreproductives, signifie qu'il se posera des problèmes majeurs de comparabilité de données entre pays. En particulier, faute d'usage raisonnable de l'information contextuelle, l'interprétation des données peut se prêter à des conclusions perverses. Sans une compréhension plus approfondie de la façon dont les données sont produites et à défaut de vérifications croisées et d'exploitation du contexte, nous sommes exposés au danger du "fétichisme statistique" ou des "défilés de beauté statistiques".

#### *Indicateurs de résultats et poursuite du contenu*

À l'autre extrême, l'opinion mainte fois exprimée suivant laquelle "rien n'est comparable" pourrait être qualifiée à juste titre de "nihilisme statistique". Une telle perspective reléguerait l'OMC à une liste de vœux pieux. Comme ce fût souvent le cas par le passé, les participants réitéreraient rituellement leur croyance indéfectible dans l'avenir social de l'UE sans prendre d'action concrète pour matérialiser ces convictions.

La méthode ouverte de coordination repose sur l'utilisation extensive d'indicateurs de résultats<sup>5</sup>. L'utilisation de statistiques de résultats précédemment entérinés pour juger et comparer les progrès accomplis est un facteur différenciant l'OMC d'un simple catalogue de vœux. En termes de formulation de politique, elle adopte au niveau de l'UE une approche de non intervention, reconnaissant que ce sont les États membres qui sont les meilleurs connaisseurs de leurs propres systèmes et idiosyncrasies, et que les mesures fonctionnant dans un contexte peuvent ne pas opérer dans un contexte différent. Ainsi, les participants à l'OMC ne s'engagent pas vis-à-vis de politiques particulières mais sont liés par le devoir de poursuivre un ensemble déterminé d'objectifs de la meilleure manière qu'ils le peuvent. Ainsi, l'engagement se manifeste vis-à-vis d'une amélioration quantifiable de la vie des pauvres, et non de l'adoption de telle ou telle politique. Étant donné les particularités et points de départ différents des systèmes nationaux, la poursuite de l'uniformité pourrait parfois se retourner contre son objectif.

Les indicateurs d'input se focalisent sur l'engagement ou l'effort; ils mesurent grosso modo "ce qui a été réalisé". De leur côté, les indicateurs d'output sont centrés sur les résultats - ce qui doit être fait". Passer de l'un à l'autre indicateur peut avoir des effets bénéfiques profonds sur la façon dont la politique sociale est menée au plan intérieur. On peut ici mentionner deux implications de la politique sociale sur la politique économique.

Tout d'abord, cela encourage un point de vue plus large et plus seulement instrumental. En se focalisant sur les résultats (la situation des pauvres), notre attention n'est plus limitée à des indicateurs d'input mesurables visant la redistribution, à savoir le transfert des paiements. Pour une large part - et sans doute sa part la plus significative, la politique de lutte contre l'exclusion opère en influençant la répartition du revenu avant transfert. Les programmes de formation, l'enseignement, les aides à l'investissement, les micro-crédits, la politique familiale sont autant de facteurs qui opèrent en accroissant la capacité de gain des pauvres, avant même qu'il soit question de transferts.

En second lieu, les indicateurs de résultats encouragent la coopération et les synergies entre les divers acteurs au niveau national. Tous les analystes conviennent que l'exclusion sociale est un phénomène à multiples facettes, qui peut trouver son origine dans telle ou telle manifestation de dénuement, mais peut rapidement se répandre via des cycles de dénuement. Il en résulte qu'il convient d'en appeler à un large spectre d'intervenants de la politique sociale - ministères, institutions, mais également partenaires sociaux, ONG, société civile, pour trouver une réponse convaincante au problème. Les indicateurs d'"input" ou d'effort introduisent un élément de concurrence entre les divers acteurs. Si une part d'un budget fixe est en jeu, les enjeux sont bel et bien de l'ordre de la concurrence: ce que A dépense n'est pas disponible pour B. Si l'on veut généraliser, les notes récompensant l'effort sont pour l'essentiel un concept à somme nulle. Si l'objectif est de montrer qui fait le plus, un des meilleurs moyens de procéder est d'éliminer la concurrence.

Par voie de contraste, si le critère du succès réside dans les résultats, lesquels sont de plus mesurés de façon à ne pouvoir être influencés directement par les acteurs de la politique sociale et si ce critère existe indépendamment des efforts consacrés, alors tous les acteurs sont incités à coopérer. Ceci est, après tout, le moyen le plus efficace d'affecter l'objectif.

Le dernier exemple est intrinsèque à la politique sociale. Celle-ci par définition concerne les personnes, les individus et les familles. Le problème auquel ceux-ci sont confrontés n'est pas compartimenté par domaine de compétence ou de responsabilité; ainsi, les problèmes sociaux sont de nature horizontale. Par contraste, tous les gouvernements mais également les ONG sont généralement organisés sur une base fonctionnelle et toujours sur le mode vertical. Tenter de juger

l'efficacité d'instruments verticaux appliqués à un objectif horizontal, si le critère est l'effort, s'apparenterait à des versions de "qui est parvenu au résultat le premier - autrement dit un concept non coopératif à somme nulle". À l'inverse, si nous nous efforçons de mesurer le bien-être de notre "client", l'incitation consiste alors à assurer que chacun arrive à temps pour travailler avec les autres. Après tout, c'est de cette façon que les résultats sont affectés de la manière optimale et la plus fiable.

### *L'OMC et la recherche de l'équilibre*

Le slogan "la protection sociale comme moyen de production" pourrait avoir été utilisé comme soit l'excuse idéologique du déni aveugle de réformes, ou, pire, la justification de situations blessant directement les pauvres, telles que les divers pièges à pauvreté ou à chômage qui sont une caractéristique fréquente des États-providence avancés.

La stratégie de Lisbonne (Rodrigues 2001) veille tout particulièrement à replacer "la modernisation du modèle social européen" dans le contexte très spécifique de la facilitation des mutations technologiques et structurelles. C'est ainsi qu'elle ne prétend pas que la "protection générale" en général fait partie de la stratégie de croissance; au contraire le mouvement (la "modernisation") de la protection sociale dans une direction particulière pourrait ressortir à stratégie de croissance. Ainsi, la protection sociale aidera la croissance si elle s'inscrit dans le cadre d'une stratégie de réforme des divers systèmes sociaux dans les États membres répondant aux défis communs du progrès technologique et de la mondialisation.

Bien que la stratégie de Lisbonne ne soutienne pas n'importe quel système social sans discrimination, elle est non moins attentive à souligner qu'une stratégie globale nécessitera des progrès parallèles dans les "piliers" de la productivité, de l'emploi, de la durabilité et de la protection sociale. Maintenir un équilibre entre les piliers constitue sans doute une des caractéristiques clés, et parmi les plus innovantes, de la stratégie de Lisbonne.

Le danger le plus immédiatement apparent est celui de la myopie statistique - consistant à poursuivre de la façon la plus active les aspects de la stratégie globale qui se prêtent le mieux à être quantifiés. Ainsi, l'équilibre de la stratégie de Lisbonne pourrait être dicté par le déséquilibre de mesurabilité statistique des différents piliers: les aspects les plus avancés en termes de mesures (ainsi les comptes nationaux) pourraient se voir attribuer davantage de poids que d'autres aspects dans lesquels les données comparables se situent à un niveau de développement moindre (tels la durabilité ou la sphère sociale). Pire, des objectifs inappropriés pourraient être fixés du simple fait qu'ils se trouvent à portée, plutôt que parce qu'ils valent d'être poursuivis.

#### 1.1.4 Surmonter les pathologies statistiques et l'avenir de l'OMC

Dans le cadre de cette brève communication, et avec un certain laxisme pour ce qui est de forger des néologismes, trois types de pathologie ont été mentionnés dans l'utilisation et l'interprétation de statistiques:

- "le fétichisme statistique" – utilisation inappropriée ou hors contexte de statistiques, sans en comprendre pleinement la signification, ni la façon dont elles se relient aux objectifs sociaux ultimes.
- "le nihilisme statistique" – Opinion selon laquelle rien ne peut être mesuré, rien n'est comparable et par conséquent tout se vaut.
- "myopie statistique" – Magnifier ce qui est disponible, complaisance mise à ne pas rechercher de mesures nouvelles ni meilleures.

Au cœur du problème auquel sont confrontés les producteurs de statistiques, le fait que les situations dans lesquelles les indicateurs statistiques seraient réclamés avec le plus d'urgence sont exactement celles dans lesquelles les indicateurs existants sont de nature à être les plus faibles. Les améliorations dans l'infrastructure statistique et dans l'interprétation des statistiques sont donc d'une importance clé pour les chances globales de réussite de la méthode ouverte de coordination ainsi que de la stratégie de Lisbonne.

#### RÉFÉRENCES

- [1] T. Atkinson, B. Cantillon, E. Marlier and B. Nolan, 2002, *Social Indicators: The EU and Social Exclusion*, Oxford.
- [2] J. Cohen and C.F. Sabel, 2003, "Sovereignty and Solidarity: EU and US", in Zeitlin and Trubek 2003.
- [3] Rodrigues, M.J. (ed), 2001, *The New Knowledge Economy in Europe: A Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion*, Edward Elgar, London.
- [4] Simitis, C., 2003, "Where Now for the Lisbon Agenda?", *Progressive Politics*, vol 2.1 pp 63-68.
- [5] Supiot, A. 2003, "Governing Work and Welfare in the Global Economy", in Zeitlin and Trubek, 2003.
- [6] Tsoukalis, L., 2003, *What kind of Europe?*, Oxford.
- [7] J. Zeitlin, and D.M. Trubek, 2003, *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford.

---

<sup>1</sup> Platon Tinios est économiste, conseiller du premier ministre grec. Il a siégé dès l'origine en qualité de représentant grec au comité de la protection sociale et son sous-groupe indicateurs. Les opinions exprimées dans le présent article sont personnelles.

---

<sup>2</sup> Voir Rodrigues, 2001. Simitis 2003 établit un bilan de la stratégie de Lisbonne après trois ans.

<sup>3</sup> À cet égard, il présente davantage d'éléments en commun avec le droit coutumier et jurisprudentiel anglo-saxon qu'avec les régimes juridiques basés sur le droit romain. Des parallèles intéressants peuvent également être dressés avec les États-Unis - voir les études Zeitlin et Trubek, 2003.

<sup>4</sup> Zeitlin 2003 souligne les nombreuses similarités entre l'OMC et certaines formes expérimentales de gouvernance au niveau des États aux États-Unis, telles les réformes de l'aide sociale au travail et des soins de santé.

<sup>5</sup> Pour les indicateurs du processus d'inclusion sociale, consultez Atkinson et al, 2002.

## 1.2 Mise en œuvre des indicateurs de la pauvreté et de l'exclusion sociale à Malte: une étude de cas

Alfred CAMILLERI

*Directeur général, National Statistics Office, Malte*

Le présent document fait le point sur la participation de l'institut de statistiques de Malte au dialogue structuré et au processus décisionnel et sur l'évaluation de la pauvreté et de l'exclusion sociale au niveau national. Il décrit également la mise en œuvre dans ce contexte du projet concernant les indicateurs.

### **Combattre la pauvreté et l'exclusion sociale au niveau de l'UE**

Le traité d'Amsterdam avait déjà inclus la lutte contre l'exclusion sociale dans les dispositions relatives à la politique sociale de l'Union. Les Conseils européens de Lisbonne (mars 2000) et de Feira (juin 2000) ont déclaré à leur tour que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale constituait l'un des axes essentiels du développement du modèle social européen. Les chefs d'État et de gouvernement ont reconnu la nécessité de prendre des mesures décisives pour éradiquer la pauvreté en fixant des objectifs appropriés que le Conseil devra adopter d'ici la fin de l'année. Les Conseils ont déclaré que la promotion de la cohésion sociale constituait un élément essentiel de la stratégie globale de l'Union européenne pour réaliser l'objectif fixé pour la prochaine décennie de devenir "l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale". L'un des autres objectifs fixés était d'assurer le plein emploi en Europe dans une nouvelle société émergente mieux adaptée aux choix personnels des femmes et des hommes.

Il a été convenu à ces Conseils que les politiques de lutte contre l'exclusion sociale devaient se fonder sur une "méthode ouverte de coordination" combinant les plans d'action nationaux et le programme de la Commission visant à encourager la coopération dans ce domaine, le "programme d'action communautaire de lutte contre l'exclusion sociale" (2002-2006). La méthode ouverte de coordination formalise l'approche "convergence des objectifs". C'est une procédure de coordination qui mise davantage sur la coopération intergouvernementale que sur une action supranationale et qui privilégie une réglementation "en douceur" et l'étalonnage des bonnes pratiques plutôt qu'une législation coercitive.

La méthode ouverte de coordination sur l'inclusion sociale a été adoptée au sommet de Nice (2000).

Quatre priorités ont été identifiées:

- promouvoir la participation à l'emploi et un accès universel aux ressources, aux droits, aux biens et aux services;
- éviter les risques d'exclusion;
- prendre des mesures en faveur des groupes les plus vulnérables;
- mobiliser tous les acteurs concernés.

Les États membres et la Commission ont été invités à développer des indicateurs communs de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

La pauvreté et l'exclusion sociale revêtent des formes multiples et complexes qui exigent la mobilisation de tout un arsenal de politiques dans le cadre de la stratégie globale. À côté de la politique de l'emploi, la protection sociale doit jouer un rôle prépondérant et il ne faut pas négliger non plus des domaines aussi divers que le logement, l'éducation, la santé, l'information et les communications, la mobilité, la sécurité et la justice, les loisirs et la culture. Il convient donc d'intégrer l'objectif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans l'ensemble des domaines politiques pertinents, tant au niveau national que communautaire.

### **Indicateurs de la pauvreté et de l'exclusion sociale**

Après l'accord politique adopté au Conseil européen de Nice, les États membres et la Commission ont cherché à développer des approches communes et compatibles concernant l'établissement d'indicateurs. Ces derniers devraient leur permettre de suivre les progrès au regard des objectifs fixés par le Conseil européen de Lisbonne, à savoir:

- contribuer de façon décisive à l'éradication de la pauvreté d'ici 2010;
- améliorer les connaissances sur la pauvreté et l'exclusion sociale dans le contexte européen;
- identifier et échanger les meilleures pratiques.

Il est évident que des efforts considérables de recherche sont indispensables pour évaluer correctement les multiples formes de l'exclusion sociale et aboutir à une série substantielle

d'indicateurs. Sur la base des principes énoncés ci-dessus, le comité pour la protection sociale a adopté une série d'indicateurs de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

À Malte, les travaux de recherche, l'identification des indicateurs ainsi que leur développement et leur publication, ont été confiés à l'institut national de statistiques (ONS).

### **Politique nationale pour la promotion de l'inclusion sociale**

Au niveau national, deux documents politiques importants ont déjà été élaborés ou sont sur le point de l'être. Il s'agit du plan d'action national pour l'inclusion sociale (National Action Plan, NAP) et du mémorandum commun sur l'inclusion sociale (Joint Memorandum on Social Inclusion, JIM). Ces documents identifient les principaux défis et définissent les orientations politiques dans l'esprit des objectifs communs fixés pour l'Union.

Le JIM est conçu comme un processus d'apprentissage réciproque impliquant à la fois les services de la Commission européenne et nos autorités nationales. Ses objectifs sont les suivants:

- mettre en place les capacités nécessaires dans les agences gouvernementales et mobiliser d'autres acteurs dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale;
- mesurer l'étendue de la pauvreté et de l'exclusion sociale et identifier les principaux problèmes affectant le pays dans le contexte économique et social d'aujourd'hui;
- développer le système de statistiques sociales en favorisant l'adoption d'indicateurs UE communément acceptés sur l'inclusion sociale;
- évaluer les principaux défis immédiats et à long terme que pose l'inclusion sociale;
- accroître la sensibilisation aux larges objectifs communs adoptés au Conseil européen de Nice ainsi qu'aux méthodes de travail mises en œuvre au niveau de l'UE;
- développer une stratégie nationale intégrée en vue d'organiser une lutte efficace contre la pauvreté et l'exclusion sociale, compte tenu des objectifs adoptés par l'UE;
- tenir compte des politiques existantes et des récentes réformes politiques adoptées dans le pays en vue de lutter contre la pauvreté et favoriser une plus grande inclusion sociale;
- adopter un consensus sur les priorités politiques en vue de soutenir l'élaboration du prochain document unique de programmation pour les fonds structurels;

- mettre en lumière les principaux thèmes à examiner dans le cadre du premier NAP ou JIM qui sera élaboré après l'adhésion.

Le JIM est également devenu un document politique essentiel. Il intègre les questions de la pauvreté et de l'exclusion sociale et fixe les priorités pour l'action politique dans ce domaine. Les axes politiques prioritaires identifiés dans le cadre du JIM sont les suivants:

- prévention et éradication de la pauvreté des enfants;
- réduction de l'illétrisme et amélioration du niveau d'éducation pour tous;
- incitation à prendre un travail rémunéré pour résoudre les problèmes économiques liés à l'exclusion sociale;
- amélioration de l'employabilité des personnes et de leur accès à des emplois plus qualifiés grâce à la formation professionnelle et l'apprentissage tout au long de la vie;
- augmentation du taux d'activité des femmes;
- amélioration du bien-être des personnes handicapées;
- élargissement de l'offre de logements à un prix abordable.

L'ONS a participé de façon continue à l'élaboration du plan d'action NAP et du mémorandum JIM. L'interaction directe avec les décideurs politiques dans le cadre de l'élaboration de ces documents politiques nous également été utile. Elle nous a fait prendre conscience des défis que doit relever notre pays dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale et des orientations politiques adoptées. Elle nous a également aidé à comprendre notre rôle dans le processus et à définir ou redéfinir les exigences statistiques en fonction des conditions données. Enfin, notre participation directe n'a pas seulement contribué à clarifier notre mode d'action dans ce domaine, elle nous a aussi donné plus de poids dans le processus décisionnel économique et politique de Malte.

### **Recherche sur la pauvreté et l'exclusion sociale et prise de décisions: l'expérience maltaise**

Hier encore, la recherche locale sur la pauvreté et l'exclusion sociale était sporadique et manquait de cohérence dans l'approche. Les initiatives dans ce domaine émanaient principalement des ministères, du milieu universitaire et de groupes de pression généralement organisés au sein de l'église catholique.

La plupart des ministères ont effectué leurs propres recherches dans le cadre de leur mission et domaine de compétence respectifs. Très souvent, la collaboration et la coordination avec les autres politiques gouvernementales ont été réduites à un minimum. Les travaux effectués par les universitaires étaient commandités par des ministères alors que les groupes de pressions évoqués plus haut agissaient principalement de leur propre initiative.

L'ONS n'a jamais appréhendé la pauvreté et l'exclusion sociale d'une façon structurée et globale. Certes, des recherches sur les conditions socio-économiques de différentes strates de la société, telles que les femmes, les enfants et les jeunes, ont été effectuées et l'institut gère un programme statistique sur les sexes sur une base régulière. Toutefois, même si différents aspects liés à la pauvreté et à l'exclusion sociale ont été examinés dans le cadre de ces initiatives distinctes, il n'y a jamais eu de programme de recherche cohérent et autonome sur la pauvreté et l'exclusion sociale en tant que telles. Ou plus exactement, les différents axes de recherche n'ont jamais été combinés au sein d'une véritable stratégie globale qui offre une image complète et cohérente de la société maltaise.

Nous avons donc changé de cap, dans l'optique d'établir la série d'indicateurs, de soutenir le processus décisionnel du gouvernement dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale et de faciliter l'évaluation des décisions à la lumière des orientations fixées dans la méthode ouverte de coordination de l'UE. Il y a deux raisons principales à cela:

- a) avec l'adoption de la nouvelle approche, le gouvernement, ou plus exactement le ministère de la politique sociale, a dû modifier sa propre façon de procéder. Pour la première fois, différentes politiques visant à résoudre des conditions socio-économiques différentes mais liées ont été analysées, comparées et évaluées dans le cadre d'une stratégie de plus en plus intégrée, cohérente et ciblée. En conséquence, le dialogue entre les ministères s'est intensifié et les politiques disparates ont été développées dans un cadre plus global et modifiées si nécessaire;
- b) toutes les parties intéressées, y compris l'ONS, ont vite compris que la nouvelle approche n'avait de chance de se développer et d'être véritablement soutenue que si les décisions politiques, la mise en œuvre et l'évaluation étaient bien interconnectées et synchronisées avec les travaux réalisés par l'institut. L'approche a exigé une analyse plus globale intégrée qui a à son tour généré une demande accrue de statistiques. Pour sa part, l'institut a dû réorganiser son mode de fonctionnement pour soutenir l'approche coordonnée au niveau politique. Il a donc fallu mettre en place des synergies nouvelles ou renforcées entre les

différents programmes statistiques gérés par l'ONS, condition sine qua non pour appuyer efficacement un tel processus.

Par ailleurs, l'ONS s'est vu confier plusieurs projets de recherche par différents organismes afin de fournir les informations contextuelles nécessaires à cette approche coordonnée. À ce propos, je citerais notre analyse de la demande et de l'offre de services de garde d'enfants, commanditée par le ministère de la politique sociale, notre enquête sur la pauvreté pour la commission nationale de la famille et notre étude sur les coûts représentés par un handicap. Nous avons en outre réalisé des projets de recherche de nature sociale ou économique.

### **Établissement des indicateurs à Malte**

Même si plusieurs indicateurs figurant dans la liste indicative d'indicateurs avaient déjà été établis à Malte et inclus dans plusieurs études, jamais une liste aussi complète n'avait été dressée auparavant. L'établissement et la diffusion de cette série d'indicateurs a donc constitué une grande première à la fois pour l'ONS et le pays.

Les indicateurs ont été établis sur la base des lots de données les plus récents. Toutefois, lorsque cela était souhaitable et faisable, des séries chronologiques ont été établies sur la base des lots de données historiques disponibles. L'exercice en lui-même a constitué un défi tout à fait intéressant à deux points de vue:

- a) d'un point de vue méthodologique, l'ONS a dû se familiariser avec les fondements théoriques et méthodologiques de chaque indicateur et réaliser d'autres examens quantitatifs et qualitatifs pour s'assurer que les indicateurs reflètent fidèlement les réalités et les conditions du pays;
- b) l'ONS était pleinement conscient des implications sociales et politiques d'une telle série d'indicateurs. En conséquence, après le calibrage et la validation des résultats, il a défini une stratégie de diffusion optimale en évitant de se retrouver immobilisé dans un débat public sur les aspects méthodologiques ou les répercussions politiques des travaux.

Une fois assuré de la qualité de ses résultats, l'ONS a lancé le coup d'envoi pour une diffusion au niveau local. Une publication comparative sur les indicateurs locaux et ceux d'autres pays et de l'agrégat UE a été élaborée. Pour chaque indicateur, les chiffres et les graphiques ont été complétés par une explication claire et concise des fondements méthodologiques.

L'institut n'a pas essayé d'interpréter ces indicateurs dans le contexte socio-économique local. Nous avons le sentiment que cela dépassait le domaine de compétence de notre institution.

## Publication des indicateurs

L'approche suivie pour la diffusion des indicateurs comporte deux volets. Deux manifestations ont été organisées au cours de la semaine prévue pour leur publication.

En premier lieu, l'attention du gouvernement a été attirée sur la disponibilité et le contenu de ces indicateurs. Ceux-ci ont donc été présentés au comité du cabinet chargé des affaires sociales. Présidé par le premier ministre, ce comité se compose du ministre de la politique sociale, du ministre des finances, du ministre de la santé, du ministre de l'éducation et du ministre des affaires économiques. Au cours de la réunion, l'institut a eu l'opportunité de présenter et d'expliquer les indicateurs et de répondre aux questions sur leur niveau de qualité ou sur la méthodologie appliquée. Une discussion très approfondie sur l'importance de ces indicateurs dans l'adoption et l'évaluation des politiques gouvernementales s'est engagée. Les ministres ont compris et reconnu le fait que les indicateurs font la lumière sur les politiques socio-économiques nationales et sur leurs résultats, mais ont aussi apprécié leur efficacité en tant que critères permettant de mesurer et de comparer le bien-être socio-économique à Malte par rapport aux autres pays.

Deux jours après la présentation au cabinet, l'ONS a organisé un séminaire pour présenter les indicateurs au public. Une invitation ouverte aux participants potentiels a été lancée dans la presse locale. En outre, l'institut a invité un panel composé du ministère de la politique sociale, du porte-parole de la politique sociale de l'opposition et de deux chercheurs sur des questions socio-économiques pour discuter des résultats. Le séminaire a été très encourageant et le niveau de discussion sur les implications pratiques des résultats a été très satisfaisant. En outre, l'institut a eu l'occasion d'expliquer les résultats dans le détail et de clarifier toute mauvaise interprétation. Le séminaire a été accompagné d'une vaste conférence de presse.

Cet exercice s'est révélé très positif pour l'ONS. Il y a eu une grande couverture médiatique du séminaire et de son contenu. Plus important encore, le message a été relayé correctement par les médias. En outre, la diffusion des indicateurs a suscité un vaste débat dans la presse écrite et audiovisuelle sur les mesures socio-économiques dans le pays et leur efficacité dans l'éradication de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Elle a également provoqué des échanges de vues animés entre les principaux partis politiques sur les voies alternatives et les modes d'action dans différents domaines de la société. En fait, le débat n'est pas clos.

Les actions de diffusion et les discussions engagées ont eu plusieurs résultats positifs:

- a) bonne acceptation par les utilisateurs. L'utilité et la crédibilité des indicateurs n'a jamais été mise en doute;
- b) utilisation accrue des indicateurs par les politiciens et autres acteurs;
- c) demande accrue de statistiques plus détaillées dans des domaines connexes, y compris sur la situation dans différentes zones géographiques;
- d) demande accrue d'études spécialisées concernant la pauvreté, le chômage de longue durée ou certains groupes socio-économiques tels que les personnes handicapées.

### **Quelques remarques pour conclure**

Sur une base nationale, les indicateurs ne sont pas suffisants pour soutenir l'approche promue par la méthode ouverte de coordination. Cette approche a réussi à combiner plusieurs volets de la prise de décision, à accroître le niveau de sensibilisation et à mieux faire comprendre certains problèmes au niveau national. Cette sensibilisation accrue a entraîné une augmentation de la demande d'études, lesquelles doivent être étayées par des statistiques appropriées. Les exigences posées au système statistique national sont donc considérables et la pression pour la fourniture de données sur un certain nombre de fronts constitue un défi permanent.

L'exercice nous a également donné l'opportunité d'aligner le système statistique national et ses travaux sur (1) les besoins des décideurs politiques et des autres acteurs clés, (2) sur les conditions de vie des personnes vivant dans la pauvreté et l'exclusion. En faisant la lumière sur ces problèmes sociaux, nous inciterons peut-être les décideurs politiques à prendre des mesures. En outre, nous fournissons le matériel nécessaire pour étayer la prise de décisions politiques. Grâce à cette démarche, je suis convaincu que nous mettons notre institut au service d'une société qui ne laisse personne sur le bord de la route.

# 1.3 Mettre au point des indicateurs de la protection sociale pour une Union européenne élargie

David STANTON, Royaume-Uni

*Président du sous-groupe "Indicateurs" du Comité de la protection sociale*

Le présent document résume les travaux entrepris pour mettre au point les indicateurs de Laeken pour les 15 États membres de l'UE et examine ensuite s'ils conviennent à une UE élargie à 25 États membres. La nécessité de réexaminer le but de ces indicateurs s'ensuit de la répartition des revenus bien plus restreinte dans les pays en voie d'adhésion. Le **taux** de "risque de pauvreté" dans ces pays est très faible même si le **niveau** du revenu médian dans chaque pays a tendance à être plus bas que dans la plupart des pays actuellement membres de l'UE. Le présent document avance que la bonne utilisation des indicateurs de Laeken exige de ne pas tenir compte d'un seul indicateur. La pauvreté et ses causes sont multidimensionnelles. Il devrait suffire d'utiliser l'ensemble des indicateurs de Laeken sans avoir recours à un seuil européen de bas revenu ou à un ensemble d'indicateurs basés sur la possession de biens de consommation durables [souvent dénommés indicateurs non-monétaires]. Mais s'il existe des arguments en faveur de l'augmentation des indicateurs, il conviendrait d'envisager d'utiliser les données issues des systèmes d'aide sociale et de sécurité sociale de chaque pays.

## 1.3.1 Contexte

Le sous-groupe "Indicateurs" du Comité de la protection sociale a été créé au début de l'année 2001 et s'est vu confier la mission d'adopter un ensemble d'indicateurs devant être utilisés par les États membres dans le cadre de l'élaboration des plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale. Ces plans d'action constituent la base de l'extension du champ d'application de la méthode ouverte de coordination au domaine de la politique sociale. La méthode ouverte de coordination a vocation à aider les États membres à tirer les leçons des expériences des autres afin de déterminer le meilleur moyen de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté. Le succès de la méthode ouverte de coordination dans d'autres domaines d'action, comme l'emploi, a été fonction de la capacité à mesurer les progrès d'une manière permettant d'établir des comparaisons et de tirer certains enseignements. Le sous-groupe "Indicateurs" a donc été mis sur pied pour élaborer un ensemble d'indicateurs en vue de leur utilisation dans les futurs plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale, ce qui a donné lieu aux indicateurs de Laeken adoptés en décembre 2001.

## Les indicateurs de Laeken

Les indicateurs adoptés ont été regroupés en trois catégories. Les indicateurs primaires représentent les indicateurs clés tandis que les indicateurs secondaires viennent étayer la liste d'indicateurs primaires en apportant un peu plus d'explications. Une troisième liste d'indicateurs permet aux États membres de mettre en lumière certains problèmes touchant particulièrement leur pays. Ce troisième niveau d'indicateurs n'est pas nécessairement harmonisé à l'échelle de l'UE.

**Tableau 1: Indicateurs primaires de l'inclusion sociale**

	Indicateur	Définition
1.	Taux de risque de pauvreté après transferts	Part des personnes vivant dans des ménages dont le revenu est inférieur à 60 % du revenu national médian. Ventilations selon l'âge et le sexe, le statut professionnel le plus fréquent, le type de ménage, les modalités de jouissance du logement + seuil de risque de pauvreté (valeurs illustratives).
2.	Inégalité dans la répartition des revenus	Ratio des quintiles de revenus S80/S20: rapport entre le revenu des 20 % de la population ayant le revenu le plus élevé (quintile supérieur) et le revenu des 20 % ayant le revenu le plus faible (quintile inférieur)
3.	Taux de risque persistant de pauvreté (60 % de la médiane)	Part des personnes vivant dans des ménages ayant un revenu inférieur au seuil de risque de pauvreté (fixé à 60 %) pendant l'année en cours et pendant au moins deux des années précédentes. Ventilation par sexe + total.
4.	Écart médian relatif de risque de pauvreté	Différence entre le revenu médian des personnes se situant au-dessous du seuil de risque de pauvreté et le seuil de risque de pauvreté, exprimé en pourcentage du seuil de risque de pauvreté. Ventilation par sexe + total.
5.	Cohésion régionale	Coefficient de variation des taux d'emploi au niveau NUTS 2.
6.	Taux de chômage de longue durée	Nombre total de chômeurs de longue durée (12 mois au moins; définition de l'OIT) en pourcentage de la population active totale (répartition par sexe + total)
7.	Proportion de la population vivant dans des ménages sans emploi	Nombre de personnes âgées de 0 à 65 ans (0-60) vivant dans des ménages au sein desquels personne ne travaille, divisé par le nombre de personnes vivant dans les ménages pouvant être retenus.
8.	Jeunes quittant prématurément l'école et ne poursuivant ni études ni formation	Proportion de personnes de 18 à 24 ans dont le niveau d'études maximal atteint est CITE 2 et ne suivant ni études ni formation (répartition par sexe + total)
9.	Espérance de vie à la naissance	Nombre d'années qu'une personne peut espérer vivre à partir de l'âge 0 (répartition par sexe)
10.	Auto-évaluation de l'état de santé par niveau de revenus.	Rapport des proportions, dans les quintiles de revenu inférieur et supérieur, de personnes âgées de 16 ans ou plus qui se considèrent en mauvaise ou très mauvaise santé (répartition par sexe + total)

**Tableau 2: Indicateurs secondaires**

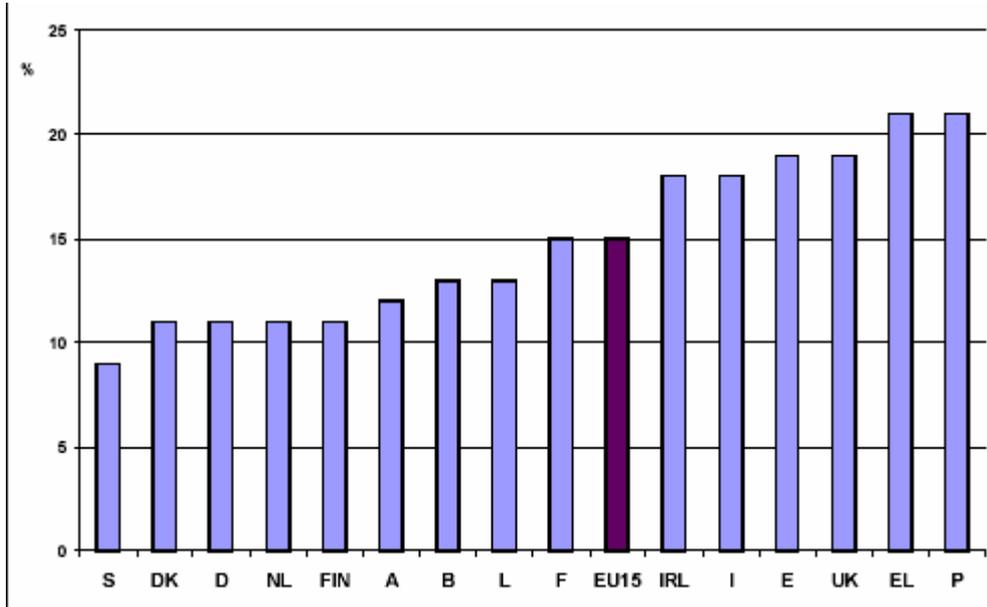
11.	Dispersion autour du seuil de risque de pauvreté	Part des personnes vivant dans des ménages dont le revenu est inférieur à 40, 50 et 70 % du revenu national médian
12.	Taux de risque de pauvreté fixé à un moment donné dans le temps	Pour une année donnée (n), le “taux de risque de pauvreté fixé à un moment dans le temps” (année [n-4] par exemple) correspond à la part de la population dont le revenu au cours de cette année donnée se situe au-dessous d’un seuil de risque de pauvreté calculé selon la méthode standard (pour l’année [n-4]) et ensuite indexé (la période concernée est dans ce cas [n-4]-n, mais le taux d’inflation applicable si le panel communautaire des ménages (PCM) est utilisé comme source de données est celui de la période [n-5]-[n-1] car l’année de référence du revenu dans le PCM est celle qui précède l’enquête)
13.	Taux de risque de pauvreté avant transferts	Le revenu, dans ce cas de figure, est calculé de la manière suivante: 1. revenu primaire, soit le revenu à l’exclusion de tous les transferts sociaux, 2. revenu primaire plus pensions de vieillesse et de survie, 3. revenu total, y compris tous les transferts sociaux (= indicateur 1). Ventilation par sexe + total.
14.	Coefficient de Gini	Rapport entre, les parts cumulées de la population, ordonnée selon le niveau de revenu, et les parts cumulées du revenu total qui leur correspondent.
15.	Taux de risque persistant de pauvreté (50 % du revenu médian)	Part des personnes ayant un revenu inférieur au seuil de risque de pauvreté (fixé à 50 %) pendant l’année en cours et pendant au moins deux des trois années précédentes. Ventilation par sexe + total.
16.	Part du chômage de longue durée	Nombre total de chômeurs de longue durée (12 mois au moins; définition de l’OIT) en pourcentage du nombre total de chômeurs (répartition par sexe + total)
17.	Taux de chômage de très longue durée	Nombre total de chômeurs de très longue durée (24 mois au moins; définition de l’OIT) en pourcentage de la population active totale (répartition par sexe + total)
18.	Personnes à faible niveau d’études	Proportion de personnes âgées de 25 à 64 ans (par tranche d’âge de dix ans) dont le niveau d’études ou de formation maximal est CITE 0, 1 ou 2 (répartition par sexe + total)

Il importe de noter que ce domaine d’action est caractérisé par l’absence de consensus en ce qui concerne les définitions ou les causes de la pauvreté, de l’exclusion sociale et du dénuement. Il n’y a pas non plus de données actuelles et fiables dans le domaine clé des revenus des ménages bien que le projet relatif aux statistiques communautaires sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC) constitue un grand pas en avant pour combler cette lacune. C’est pour toutes ces raisons qu’il importe d’utiliser tous les indicateurs dans le cadre de l’analyse des politiques d’un pays et du suivi des progrès qu’il réalise dans la lutte contre la pauvreté et l’exclusion sociale. Je risque donc d’être accusé d’ignorer ce conseil puisque je vais me concentrer d’abord sur l’indicateur qui mesure le "taux de risque de pauvreté".

### 1.3.3 Taux de risque de pauvreté dans les 15 États membres de l'UE et les pays en voie d'adhésion

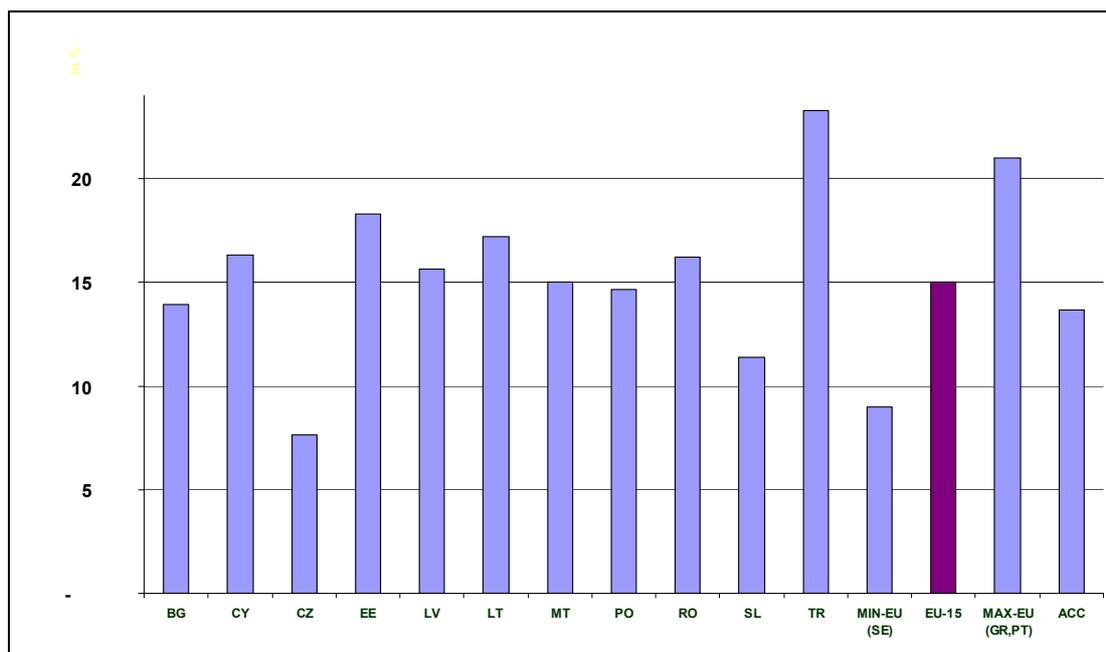
Le graphique 1 montre le taux de risque de pauvreté dans les 15 États membres de l'UE et le graphique 2 celui des pays en voie d'adhésion.

**Graphique 1: Taux de risque de pauvreté dans les 15 États membres de l'UE<sup>1</sup>**



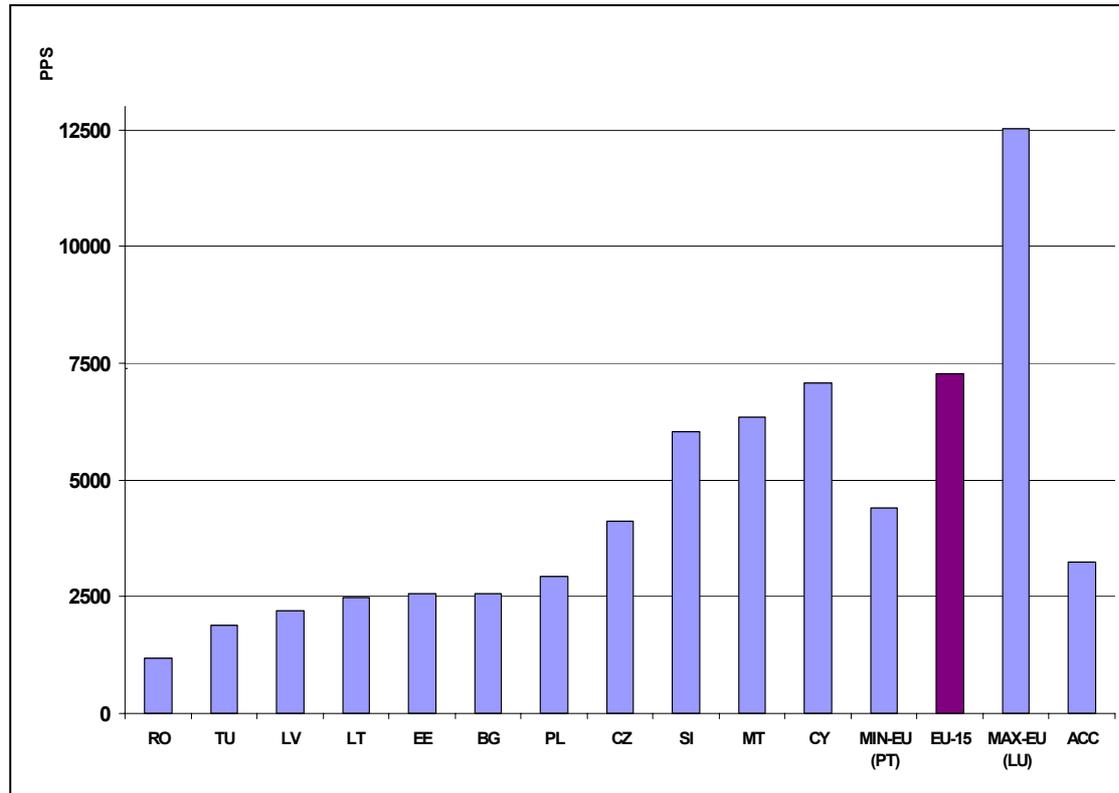
Le taux des 15 États membres de l'UE (EU-15) indique un certain rapport entre un revenu médian élevé et un faible taux de risque de pauvreté. Les pays nordiques et l'Allemagne affichent tous une répartition plus restreinte des revenus des ménages ainsi que des revenus médians plus élevés. Le Royaume-Uni fait exception avec un taux de risque de pauvreté élevé (environ 18 %). Cette situation traduit la combinaison de taux d'emploi élevés avec une répartition inégale des emplois entre les ménages. L'importante proportion de personnes vivant dans des ménages au sein desquels personne ne travaille reflète le nombre relativement important de ménages monoparentaux au Royaume-Uni et leur moindre propension à travailler.

**Graphique 2: Taux de risque de pauvreté dans les pays en voie d'adhésion<sup>2</sup>**



À première vue, les résultats concernant les 10 pays candidats semblent paradoxaux. Pour tous les pays, le taux de risque de pauvreté est inférieur au taux le plus élevé des 15 États membres de l'UE et la majorité d'entre eux a un taux inférieur ou très proche de la moyenne des 15 États membres. Le taux le plus bas, celui de la République tchèque, est inférieur à tous les taux des 15 États membres de l'UE. Ce mystère s'explique en partie en comparant le niveau du revenu médian dans les 25 pays. Eurostat a calculé, pour les ménages de personnes isolées, les seuils de risque de pauvreté des 10 pays et les a ensuite comparés à la moyenne de l'UE. Il n'y a qu'à Chypre, à Malte et en Slovénie que les valeurs sont supérieures au niveau minimum des 15 États membres de l'UE, celui du Portugal. Dans bon nombre de pays, le niveau est à peine égal à la moitié de la moyenne des 15 États membres de l'UE [voir graphique 4].

**Graphique 3: Seuil de risque de pauvreté pour les ménages de personnes isolées en 1999, sauf CY (1997), CZ (1996), EE (2000), MT (2000), TR (1994)<sup>3</sup>**



Les travaux réalisés à Eurostat ont montré que l'utilisation d'autres indicateurs de Laeken, notamment ceux axés sur le degré de pauvreté, permet de voir que les pays candidats ne sont pas aussi homogènes que peut le laisser croire le taux de risque de pauvreté. L'ensemble des indicateurs de Laeken permet tout à fait de comprendre les défis auxquels ces pays sont confrontés au regard de la politique dans le domaine de l'inclusion sociale. Je simplifie les choses outre mesure pour être bref, mais le message le plus important est que la priorité pour quasiment tous ces pays consiste, d'une manière générale, à assurer une croissance économique rapide. Pour la quasi-totalité des pays de ce groupe, la répartition des revenus des ménages est relativement restreinte. Le défi consistera à veiller à ce que les gains économiques tirés de l'adhésion à l'UE ne changent pas considérablement l'actuelle répartition des revenus des ménages. Des défis particuliers se poseront, par exemple, dans les pays où le degré de pauvreté est assez important. Pourvu qu'il y ait une volonté d'utiliser tous les indicateurs de Laeken, ceux-ci peuvent servir de base à l'utilisation de la méthode ouverte de coordination dans le domaine de la politique sociale. Il s'agit de permettre aux États membres de s'informer sur les politiques menées dans les différents pays et sur les défis qui s'y posent. L'identification des bonnes pratiques aidera tous les pays à faire face au défi de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

### 1.3.4 L'argument en faveur de l'augmentation des indicateurs de Laeken

Certains commentateurs, comme Michael Förster, Géza Tarcali et Matthias Till<sup>4</sup> par exemple, ont estimé que d'autres indicateurs sont nécessaires afin de traduire les particularités et spécificités des pays candidats. Il s'agit d'une excellente étude de la nécessité d'élargir l'ensemble d'indicateurs en y ajoutant des indicateurs non-monétaires / de dénuement. Ce n'est ni le moment ni l'endroit pour répondre à leur rapport, qui reste tout de même une des meilleures argumentations en faveur de la mise au point d'une approche plus intégrée utilisant à la fois des mesures relatives des bas revenus et des indicateurs de dénuement.

Il convient de prendre du recul et de se demander ce que nous cherchons à observer au moyen de ces indicateurs. La définition de la pauvreté avec laquelle je vais travailler correspond aux personnes vivant longtemps dans des ménages à bas revenu. La notion de bas revenu doit être définie par rapport à la société qui détermine les politiques de lutte contre la pauvreté. La politique sociale relève de la responsabilité des États membres: c'est ce que reflètent les indicateurs de bas revenu en définissant la notion de bas revenu pour chaque pays. Bien qu'il n'existe pas encore de source de données commune sur les revenus des ménages, le projet SILC finira par en assurer la disponibilité pour les 15 États membres de l'UE ainsi que les nouveaux pays membres. Mais il subsistera encore pendant un certain temps des lacunes au niveau des données concernant les revenus, dont la plus importante est peut-être l'absence de données concernant la durée dans de nombreux ensembles de données. Bon nombre des mesures du dénuement pourraient remplacer les données concernant la durée des bas revenus vu que ces mesures concernent essentiellement la possession de biens de consommation durables. Les personnes qui connaissent de courtes périodes de bas revenu possèdent souvent la plupart des biens durables: téléphone, réfrigérateur, lave-linge, micro-ondes (éventuellement). Les longues périodes de bas revenu sont susceptibles de ne pas permettre les remplacements. Cet argument est assez solide en tant que solution à court terme au manque de données concernant la durée, mais il y a des difficultés.

Dans bon nombre des pays européens au revenu plus élevé, le niveau de possession de biens de consommation durables, y compris pour ceux qui ont des bas revenus, est très élevé et, exception faite du logement, ces types d'indicateur ne sont pas tellement discriminatoires. Ils fournissent peu d'informations qui ne sont pas données par les indices de bas revenu. Par ailleurs, les différences entre les pays candidats et les 15 États membres de l'UE sont plus importants que le taux de risque de pauvreté associé à un indice du seuil de bas revenu dans chaque pays le laisse croire.

### 1.3.5 Indicateurs alternatifs de troisième niveau

Dans ce dernier point, je souhaite aborder la possibilité d'utiliser une source d'information dont on n'a jusqu'à maintenant pas tenu compte pour observer la pauvreté et l'exclusion sociale. La Suède est un bon exemple en matière d'utilisation de ces données en ce sens où les registres administratifs y sont utilisés aux fins de la collecte des informations qui constitueront l'enquête suédoise sur les revenus et les conditions de vie. Je ne suis pas en train de défendre cette façon de faire même si, à long terme, je pense que la technologie permettra à un plus grand nombre de pays d'utiliser les registres administratifs pour mettre au point des données concernant les revenus des ménages. Je suis favorable à une plus grande utilisation des données recueillies dans le cadre des systèmes d'aide sociale et de sécurité sociale. Ces systèmes sont, dans tous les pays, le premier moyen de défense contre l'indigence, la pauvreté et l'exclusion sociale. Il est remarquable qu'aucun des indicateurs figurant sur la liste dressée à Laeken ne se rapporte au régime de sécurité sociale en place dans chaque pays. Nous n'avons aucun moyen de déterminer le nombre de personnes tributaires des prestations de sécurité sociale, ni la durée de cette dépendance.

Ceci nous amène à la question de savoir ce qu'est la pauvreté ou un bas revenu. Le niveau de l'aide sociale correspond au niveau que les gouvernements des pays démocratiques ont choisi comme niveau de revenu au-dessous duquel personne ne soit descendre. Dans les pays les plus riches, ce niveau est souvent plus élevé et la couverture plus large. Mais les niveaux et la couverture représentent d'une certaine façon la préférence révélée pour ce qu'est le niveau de pauvreté.

Les données couvrent non seulement le nombre de personnes vivant avec ces niveaux de revenu et la situation de leur ménage, mais elles fournissent également des informations fiables sur la durée sans qu'il soit besoin d'utiliser des données issues d'études portant sur les cohortes avec tous les problèmes de biais dérivés de la perte non-aléatoire que cela suppose.

Il existe de solides contre-arguments. Tout d'abord, les systèmes sont très différents selon les pays de l'UE. Les indicateurs ne sont pas vraiment comparables à travers l'Europe. Mais ils en disent long sur la contribution des régimes de sécurité sociale dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Pour le moment, les indicateurs de Laeken ne donnent aucune information sur cet aspect de la politique.

Deuxièmement, il convient de compléter les données par des informations concernant le nombre de personnes qui ne perçoivent pas de prestations de sécurité sociale mais qui vivent au-dessous des niveaux de l'aide sociale. Un seul pays membre de l'UE recueille régulièrement ces informations. Il faudrait peut-être encourager d'autres à faire de même. Mais il n'est pas vrai non plus que les

indicateurs basés sur les études concernant les revenus des ménages ont une couverture complète. Ils ne concernent pas certains des membres de la société les plus exclus et les plus démunis qui ne vivent pas dans des ménages: les sans-abri et les personnes vivant dans des institutions. Les indicateurs de Laeken existants n'en tiennent absolument pas compte. Il n'est pas évident de savoir quelles sont les omissions les plus inquiétantes.

Dans l'ensemble, tout semble inciter à une plus grande utilisation de ces données, notamment en l'absence de données concernant la durée. Elles mesurent la pauvreté en fonction des normes établies dans chaque pays. Elles mesurent l'ampleur de la dépendance vis-à-vis des prestations de sécurité sociale. Ces données viennent ainsi compléter les taux d'emploi qui mesurent le rôle du travail dans la lutte contre l'exclusion sociale.

### 1.3.6 Conclusion

Le fait de se concentrer sur le seul taux de risque de pauvreté dans les pays candidats peut donner lieu à une demande concernant un ensemble plus large d'indicateurs vu que, à eux seuls, ils suggèrent que ce taux est faible dans bon nombre des pays candidats par rapport à la plupart des 15 États membres de l'UE. Mais si tous les indicateurs sont utilisés, ils permettent bel et bien de se faire une meilleure idée de la pauvreté et de l'exclusion sociale aussi bien dans les 15 États membres de l'UE que dans les pays candidats. Il serait utile d'ajouter des indicateurs mesurant la dépendance vis-à-vis des prestations de sécurité sociale, surtout s'il existait une mesure de la durée des prestations.

---

1 Statistiques en bref - THÈME 3: POPULATION ET CONDITIONS SOCIALES. 8/2003  
Pauvreté et exclusion sociale dans l'UE après Laeken - partie 1  
Ian Dennis et Anne-Catherine Guio

2 Statistiques en bref - THÈME 3 - POPULATION ET CONDITIONS SOCIALES. 8/2003  
La pauvreté monétaire dans les pays en voie d'adhésion à l'UE et les pays candidats  
Ian Dennis et Anne-Catherine Guio

3 Voir note de bas de page 2.

4 Income and non-income poverty in Europe: What is the minimum acceptable standard in an enlarged European Union? Michael Förster, Géza Tarcali et Matthias Till. 27<sup>e</sup> Conférence générale de l'association internationale dénommée International Association for Research in Income and Wealth, Suède, août 2002.

# Thème 1 - Protection sociale – quelques commentaires

Heli JESKANEN-SUNDSTRÖM

*Directeur général, Statistics Finland*

Je souhaiterais remercier tous les orateurs pour les exposés que nous avons eu le plaisir de lire et d'écouter au cours de la présente session. Ils nous fournissent une vue d'ensemble éclairante sur plusieurs aspects importants de notre travail dans ce domaine des statistiques et des indicateurs. J'ai choisi de commenter un seul des thèmes, que l'on retrouve je pense dans les trois documents mais abordé sous des angles différents. J'ai nommé ce thème "comprendre les moyens d'action et les résultats en matière de protection sociale".

Je dois tout d'abord revenir sur le titre de cette session, la protection sociale. J'aimerais rappeler à chacun d'entre nous la signification de ce terme pour un statisticien: la protection sociale, en tant que branche traditionnelle du travail statistique pratique, se distingue des autres domaines des statistiques sociales par sa nature de macrostatistiques. Le centre d'intérêt est constitué par les *moyens d'action* stratégiques, à savoir les transferts de revenus et les services sociaux conçus pour protéger les citoyens contre les risques sociaux.

Après les sommets de Lisbonne et de Nice, toutefois, les débats et les discussions sur le thème de la protection sociale ont été dominés par les *résultats* stratégiques. Cette tendance est accélérée par le rôle prééminent accordé, dans la méthode ouverte de coordination, aux indicateurs sociaux tels que les indicateurs structurels de cohésion et les indicateurs de pauvreté de Laeken. Ces ensembles d'indicateurs sont presque exclusivement fondés sur les statistiques des ménages et des individus. Les documents présentés ici contiennent de nombreuses remarques éclairantes concernant la méthode ouverte de coordination et d'autres lignes directrices communautaires, qui nous permettent de mieux comprendre et d'accepter plus facilement le choix des indicateurs de résultats au détriment des indicateurs de moyens dans le domaine de la protection sociale.

## **1. Sur la question de l'écart entre la mesure des moyens et celle des résultats**

Pour commencer, je me demande si l'actuelle divergence entre la mesure des moyens et celle des résultats doit être considérée comme un fossé difficilement franchissable, et dans l'affirmative, quels sont les outils susceptibles de combler cet écart. Il me semble que les orateurs de cette session nous ont fourni de nombreux éléments de réflexion sur ce sujet.

Dans sa présentation judicieuse, M. Tinios examine les avantages liés à la résolution de cette dualité. Il s'interroge, page 2, sur la façon de formuler des contributions significatives en matière politique alors que les infrastructures, les points de départ et les institutions diffèrent. Il répond à sa propre question, page 3, en affirmant que la participation de l'UE sera jugée positive si elle facilite les développements nationaux. Quelles sont les répercussions de ces critères de réussite? Dans les travaux statistiques, le défi qui en résulte est le suivant: pour pouvoir utiliser nos statistiques et indicateurs harmonisés, nous devons en savoir plus sur nos différences nationales.

Pour évaluer les politiques nationales et coopérer au niveau de l'Union au lieu de nous faire mutuellement concurrence, nous avons besoin d'outils pour comprendre les différences essentielles de nos contextes sociétaux. Nous devons approfondir la recherche et la compréhension des différences spécifiques caractérisant les sociétés des divers États membres, notamment sur le plan des systèmes de prestations sociales. La notion de différents régimes publics de prestations sociales, exposée par M. Tinios, en est un bon exemple. Il ne suffit pas de suivre les résultats des politiques - les développements doivent être rendus compréhensibles grâce à l'utilisation des indicateurs de moyens dans leurs contextes adéquats. Mais qui a toute la sagesse nécessaire pour éviter les pathologies que M. Tinios définit de manière si admirable?

## **2. Sur la question de l'interprétation des données statistiques**

Dans sa présentation, M. Camilleri fait une remarque intéressante - parmi de nombreux autres enseignements utiles - lorsqu'il écrit, page 6, que son institut n'a pas essayé d'interpréter ces indicateurs dans le contexte socio-économique local parce qu'il avait le sentiment que cela dépassait le domaine de compétence de l'institution. Ce problème est plus que familier à la plupart d'entre nous, je l'imagine. Toutefois, il convient de se demander: si le producteur des informations n'est pas en mesure d'interpréter ses propres données, alors qui peut le faire? Dans le cas de Malte, il a fallu de nombreux efforts d'apprentissage et de recherche pour aboutir à la compilation des indicateurs. Fait important, l'interaction entre les INS et les décideurs politiques est devenue nécessaire - et a été un succès à Malte.

Il est clair que les INS doivent protéger leur intégrité mais l'interprétation de statistiques sociales complexes demande une grande expertise que les INS souvent ne possèdent pas. Selon M. Camilleri (page 5), *“la nouvelle approche n'avait de chance de se développer et d'être véritablement soutenue que si les décisions politiques, la mise en œuvre et l'évaluation étaient bien interconnectées et synchronisées avec les travaux réalisés par l'institut. L'approche a exigé une analyse plus globale intégrée qui a à son tour généré une demande accrue de statistiques.”* Cette notion a des répercussions importantes sur les processus de travail menés au sein des INS. La stratégie pour les

statistiques sociales récemment publiée par Statistics Finland aboutissait à une conclusion similaire préconisant une plus grande intégration des bases de données et des travaux analytiques "inter-statistiques".

### **3. Sur la question des comparaisons internationales et des différents systèmes de prestations sociales**

M. Stanton formule une proposition tout à fait opportune et concrète qui découle de la nécessité d'intégrer les informations sur les moyens en matière de protection sociale aux indicateurs de pauvreté axés sur les résultats. Pour décrire la proposition dans ses grandes lignes, M. Stanton examine l'utilité éventuelle d'une mobilisation des données permettant de suivre dans quelle mesure les ménages dépendent des transferts de revenus pour se maintenir au-dessus du seuil de pauvreté. Dans le cas de la Suède, il s'agit des données des systèmes d'aide sociale et de sécurité sociale. L'idée de prendre en considération les mesures de protection sociale, même lorsque l'objectif ultime est de mesurer les résultats, est intéressante. Toutefois, il faudra déployer de nombreux efforts de recherche et de coopération avant que nous sachions comment mesurer, et même plus, comment interpréter. En statistiques, on ne récolte souvent que ce que l'on sème!

Je reconnais que M. Stanton présente sa proposition comme un indicateur de troisième niveau, c'est-à-dire un indicateur pertinent sur le plan national mais non approprié pour des comparaisons entre sociétés différentes. Cependant, je peux voir une philosophie comparative dans sa réflexion.

Si nous examinons la proposition de M. Stanton avec plus d'attention, nous pouvons voir l'importance cruciale de se familiariser avec le contexte général des régimes de prestations sociales de chaque pays. Si nous mesurons uniquement la redistribution monétaire (transferts de revenus tels que les indemnités chômage, l'aide sociale, les allocations familiales, etc.) dans le régime universaliste nordique, nous constatons que ces transferts semblent bénéficier à la quasi-totalité des individus, riches ou pauvres. Dans un autre régime, l'incidence de la redistribution pourrait être très différente.

Ensuite, nous devons envisager ce qui demeure hors du champ d'application des indicateurs monétaires de pauvreté définis conjointement. Dans le régime nordique, les services produits par le secteur public forment une composante essentielle du niveau de vie des ménages. Par exemple, les ménages ne paient pas pour l'éducation de leurs enfants, les prix des soins de jour sont fortement subventionnés, les soins de santé de base sont gratuits, les pensions de vieillesse sont garanties à tout un chacun, etc. Dans d'autres régimes, les services sont plus souvent produits dans le secteur privé et les ménages ont besoin d'un revenu pour couvrir toutes ces dépenses. Dans les pays nordiques, les ménages sont en revanche lourdement imposés et par conséquent, dans certains de

ces pays, le revenu disponible est relativement faible, même dans les déciles de revenu au-dessus de la médiane.

Le revenu médian est donc assez bas en Finlande et en Suède, par comparaison avec d'autres pays de l'UE (le 6<sup>e</sup> et le 7<sup>e</sup> revenu le plus faible). Une médiane basse implique un faible taux de pauvreté. Un ménage appartenant à la classe de revenu médian en Finlande ou en Suède serait quasiment pauvre au Danemark et assurément pauvre au Luxembourg. Je prétends toutefois que si l'on prend en considération les services dont bénéficient les ménages, le niveau de vie des ménages pauvres en Suède et en Finlande est peut-être plus élevé que celui des ménages pauvres de certains pays plus riches. Une question pertinente demeure: que comparons-nous quand nous comparons les taux de pauvreté monétaire relative dans nos pays? De nombreux experts affirment que nous comparons les formes de répartition du revenu, et non la pauvreté dans nos pays. C'est pourquoi, il serait opportun de mener des recherches afin de définir un indicateur supplémentaire de la dépendance vis-à-vis de l'aide sociale.

J'approuve la proposition de M. Stanton concernant la nécessité de mesures directes de la sécurité sociale. Elles contribueraient à combler le fossé entre les moyens et les résultats. Je souhaite demander que les indicateurs que nous avons définis en commun fassent l'objet de recherches et d'analyses plus approfondies dans leurs contextes adéquats. Suivant la typologie tripartite proposée par M. Tinios, il faut tout autant se garder de la myopie statistique que du fétichisme et du nihilisme statistiques.

# Thème 1 - Protection sociale - discussion

La délégation tchèque rappelle aux participants qu'étant donné la période délicate de transition de la planification à l'économie de marché, les données statistiques tchèques sur la protection sociale pour les années 1990 ne peuvent servir à des fins de comparaison au niveau communautaire.

La délégation italienne propose de faire appel à une approche multidimensionnelle pour mesurer la réalité sociale dans une optique individuelle, c'est-à-dire de définir des indicateurs pour les différents types de personnes vulnérables (par exemple, immigrants, personnes handicapées et personnes âgées). M. Stanton (président du sous-groupe "Indicateurs" du Comité de protection sociale) explique que les indicateurs de pauvreté et d'exclusion sociale sont ventilés selon de multiples variables et que ces aspects sont donc déjà pris en compte: il est toutefois vrai qu'étant donné le poids accordé aux indicateurs dérivés du revenu, les conditions dans les ménages sont considérées comme plus importantes que les conditions individuelles et que la mesure s'effectue donc au niveau des ménages.

Le Royaume-Uni soulève le problème des limites de l'utilisation de mesures simples. Dans le domaine des statistiques de la protection sociale, les mesures pratiques sont parfois à l'origine de comparaisons erronées et contradictoires. M. Stanton (président du sous-groupe "Indicateurs" du Comité de protection sociale) est conscient de ce problème mais reconnaît que contrairement à la macro-économie qui s'appuie sur des définitions claires, il est extrêmement difficile d'arrêter des définitions dans les statistiques sociales.

La délégation slovène insiste sur l'importance d'une coopération étroite entre les ministères et l'office statistique pour permettre aux responsables politiques de comprendre les données présentées à la fois au niveau européen à des fins de comparaison et à l'échelon national.

M. Tinios (représentant grec au sein du Comité de protection sociale) souligne que les responsables politiques souhaitent des "faits stylisés" c'est-à-dire des données faciles à expliquer, et que les relations causales entre les données sont par conséquent très importantes.

M. Hahlen (Allemagne) clôture cette session en réitérant le caractère politique sensible de ce domaine et l'importance pour les statisticiens de mettre tout en œuvre pour être en mesure de produire les données requises.

## Thème 2 – Marché du travail et cohésion sociale

## 2.1 Emploi et cohésion sociale: le rôle déterminant des chances de formation

Elias KIKILIAS et Ioannis SAKELLIS

*Centre National de Recherches Sociales de Grèce*

Depuis ces dernières années, l'accroissement du taux d'emploi est le principal objectif des responsables politiques pour renforcer la cohésion sociale dans l'UE. Il s'agit, à notre avis, d'une condition certes nécessaire mais insuffisante qui, au mieux, peut répondre partiellement à un problème aux aspects multiples. Le fait que la qualité des emplois soit un facteur primordial dont dépend l'ampleur, la "profondeur" et la configuration de l'intégration sociale est peut-être une raison essentielle. La multiplication des emplois de qualité médiocre est loin d'assurer une cohésion sociale satisfaisante, du moins digne de ce nom. Parallèlement, il semble que la rapidité de l'évolution technologique contribue à intensifier le processus de "polarisation des qualifications" de la population et à accroître la vulnérabilité des travailleurs peu qualifiés. Les mesures existantes de réintégration des chômeurs dans le monde du travail sont loin d'offrir des compétences d'emploi durables. Il faudrait une amélioration générale de la qualité des emplois qui permettrait de remplir une partie des conditions nécessaires à la perpétuation à long terme des capacités d'apprentissage. Dès lors, si le niveau d'éducation de la population est un paramètre décisif, l'accès à l'éducation est une variable capitale.

Le rôle de l'inégalité dans les chances de formation et les effets sur la répartition du revenu sont matière à discussion académique depuis plusieurs décennies. Dans les années 70 en particulier, la théorie du capital humain (J. Mincer et G. Becker) et la pensée critique de l'école radicale (S. Bowles et H. Gintis) ont entraîné des polémiques concernant l'efficacité des dépenses de protection sociale eu égard à la réduction des inégalités économiques et sociales ainsi qu'au renforcement de la cohésion sociale.

Ce débat demeure fondamental car, en dépit de l'augmentation des dépenses sociales en pourcentage du PIB (à des rythmes plus rapides dans certains États membres), les inégalités économiques restent importantes. Par ailleurs, le risque de pauvreté se maintient à des niveaux élevés, toute considération prise des problèmes de mesure. Outre des facteurs spécifiques liés à la gestion et à la répartition des dépenses sociales, il semble que les forces reproductrices d'inégalités inhérentes à la structure du modèle de croissance économique agissent également dans les sociétés modernes. L'inégalité d'accès à l'éducation est un facteur clé dans la reproduction des inégalités. Ce paramètre revêt désormais une dimension plus grande compte tenu de l'importance accordée à la formation tout au long de la vie dans le message de

Lisbonne. En effet, vu que l'efficacité et la diffusion des actions de formation tout au long de la vie dépendent du niveau d'éducation de base de la population, il est logique que l'inégalité d'accès à l'éducation de base conduise à des inégalités dans la formation tout au long de la vie. Par voie de conséquence, ce dernier, considéré comme facteur de cohésion sociale, peut devenir un facteur d'inégalité.

La corrélation extrêmement positive entre les niveaux d'éducation et d'emploi de la population est bien établie dans la quasi totalité des États membres de l'UE. Il existe un lien analogue entre le niveau d'éducation et le taux de chômage, notamment le chômage de longue durée. Néanmoins, le niveau d'éducation de la population et une structure évolutive des dépenses publiques qui favorise les dépenses en matière d'éducation et, étayée par la politique sociale, permet d'accroître les chances d'accès aux systèmes d'éducation de base sont des conditions sine qua non pour assurer que les taux d'emploi élevés restent en phase avec des niveaux faibles d'inégalités économiques.

Au vu de ce qui a été dit précédemment et dans le cadre des mesures de planification, de contrôle et d'évaluation, il importe d'examiner si les données statistiques officielles sont suffisantes et appropriées.

## **Introduction**

Il n'est pas exagéré d'affirmer que, depuis quelques années, l'accroissement du taux d'emploi est placé au cœur des orientations de la politique de l'Union européenne, l'objectif étant de renforcer la cohésion sociale. Il s'agit, à notre avis, d'une condition certes nécessaire, mais nullement suffisante au regard d'un problème complexe auquel cette perspective n'apporte, dans le meilleur des cas, qu'une solution partielle. La raison essentielle en est peut-être le fait que la qualité des emplois constitue un facteur déterminant dont dépendent l'étendue, la «profondeur» et la forme de l'intégration sociale. La multiplication des emplois de qualité médiocre a même un effet inverse de l'objectif désiré, en n'assurant pas un niveau satisfaisant de cohésion sociale. Dans un même temps, il semble que l'évolution rapide des technologies ne fait que renforcer le processus de «polarisation des qualifications» de la population et accroître la vulnérabilité des travailleurs peu qualifiés. De même, les mécanismes actuellement existants de réinsertion des chômeurs sur le marché du travail sont loin d'offrir des capacités d'emploi durables. Cet objectif ne pourra être atteint qu'en améliorant de façon générale la qualité des emplois, de manière à assurer certaines des conditions *nécessaires* à la perpétuation à long terme des capacités d'apprentissage des individus. Il semble en effet que le problème se situe avec une acuité toujours plus accrue sur le plan fondamental du niveau d'instruction des populations, à mettre en parallèle avec la variable capitale que constitue l'accès à l'éducation.

Dans la plupart des pays membres de l'Union européenne, les politiques sociales cherchent surtout à résoudre le problème de l'exclusion sociale, qui apparaît dès l'instant où des personnes se trouvent prises dans la spirale du chômage. Les politiques classiques allient des mesures à court terme de retour des chômeurs à la vie active, en fonction de leur catégorie socioprofessionnelle, à des incitations financières à retrouver un emploi (il s'agit principalement de contre-incitations à demeurer chômeur). Le problème réside pourtant en ce que les efforts de reclassement des chômeurs en un laps de temps réduit n'ont que des résultats limités, puisque ces personnes sont placées dans un environnement où elles passent une grande partie de leur vie active sans acquérir de nouvelles compétences et surtout sans conserver ni même acquérir des capacités fondamentales d'apprentissage. Dans un même temps, ces politiques, en ne cessant de multiplier les incitations financières (principalement par le biais de la refonte des systèmes de prestations sociales) semblent ignorer certaines indications laissant à penser que la majorité des chômeurs souhaite travailler en dehors de toute considération de nature financière. Le pourcentage de chômeurs qui désirent travailler, même en dehors de toute nécessité financière, est équivalent en Suède et au Royaume-Uni, et il est plus élevé dans les pays disposant de systèmes généreux de prestations sociales, comme le Danemark et les Pays-Bas. En d'autres termes, un système offrant un haut degré de protection du niveau de vie des chômeurs peut très bien coexister avec des niveaux élevés de volonté des chômeurs de travailler.

Il semble donc qu'il soit nécessaire de faire évoluer la politique sociale européenne en abandonnant ces mesures palliatives à court terme pour développer à la place des programmes préventifs à long terme, susceptibles de protéger les citoyens de leur marginalisation sur le marché du travail grâce à un processus permettant d'assurer l'enrichissement continu de leurs compétences tout au long de leur vie active.

### **Les objectifs de Lisbonne: cohésion sociale et qualité du travail**

L'accroissement du taux d'emploi est apparu comme étant l'objectif privilégié des politiques liées au marché du travail et de l'ensemble des politiques sociales au niveau européen. Le Conseil européen de Lisbonne a fixé comme objectifs de sa politique jusqu'en 2010 l'obtention d'un taux d'emploi de 70 % pour l'ensemble de la population en âge de travailler (à partir du niveau actuel de 64 %), et de plus de 60 % pour les femmes (à partir du niveau actuel de 55 %), tandis que le Conseil de Stockholm a défini comme cibles intermédiaires pour 2005 les taux de 67 % globalement et de 57 % pour les femmes. Ces objectifs sous-entendent un accroissement du marché global de l'emploi de l'ordre de presque 20 millions de personnes jusqu'en 2010 (dont 10 millions jusqu'en 2005), tandis que 50 à 60 % des emplois nouvellement créés devront être occupés par des femmes. Les rythmes nécessaires d'évolution du marché de l'emploi devront représenter au moins le double de

ceux de la décennie 1990, et étant donné aussi le fait que le nombre des chômeurs dans l'ensemble des pays membres de l'Union européenne s'élève à 13 millions, la suppression complète du chômage ne suffira pas à atteindre ces objectifs. Il est en fait également nécessaire qu'une partie importante des personnes appartenant à la population inactive intègre le marché de l'emploi.<sup>1</sup>

Les taux d'emploi en Grèce sont sensiblement inférieurs à ceux de la moyenne européenne et par conséquent les exigences vis-à-vis de l'efficacité des politiques du marché du travail et des politiques sociales y sont particulièrement importantes. La différence entre le taux global d'emploi en Grèce et celui de la moyenne européenne est de 8,5 points, alors que dans le cas de la tranche d'âge des 15 à 24 ans ainsi que dans celui des femmes, cette différence est de presque 15 points. L'importance de ces différences apparaît au vu de quelques calculs simples, empreints de réalisme. Pour que la Grèce atteigne les niveaux européens moyens en 2010, le nombre total des actifs aurait dû augmenter de presque 585 000 personnes (à partir du niveau réel de 3,8 millions en 2001, c'est-à-dire marquer une progression de 15 %, alors que l'évolution globale pour l'ensemble de la décennie 1991-2001 a été de 7,5 %), le nombre des actifs de la tranche d'âge des 15 à 24 ans aurait dû augmenter de 200 000 (à partir du niveau réel de 350 000 en 2001, ce qui représenterait une progression de 57 %), tandis que dans le cas de la population féminine, les effectifs auraient dû croître de 500 000 (à partir du niveau réel de 1,455 million en 2001, soit une progression de 34 %) et que les jeunes compris dans la tranche d'âge des 15 à 24 ans auraient dû croître de 105 000 (à partir du niveau réel de 150 000 en 2001, soit une progression de 70 %)<sup>2</sup>. A noter également que les chiffres officiels du chômage en 2001 indiquaient l'existence d'environ 450 000 demandeurs d'emploi, dont 270 000 étaient des femmes. Par conséquent, si la Grèce se fixait comme objectifs pour 2010 les taux européens respectifs de 70 % pour l'ensemble de la population active et de 67 % pour les femmes<sup>3</sup>, la population active totale devrait croître de 1,2 million de personnes (soit une progression de 30 % à partir des taux actuels<sup>4</sup>) et plus particulièrement les effectifs de l'emploi des femmes devraient croître de 730 000 personnes, soit une progression de 50 % à partir des taux actuels.<sup>5</sup>

### **Données schématisées**

Il apparaît difficile de remettre en question le principe selon lequel l'accès à l'emploi constitue une condition fondamentale, nécessaire à l'amélioration de la situation des catégories de populations marginalisées au sein de l'UE, mais il est un fait que l'insertion sur le marché du travail ne peut être assimilée à l'insertion sociale, et par conséquent elle ne constitue pas en tant que telle une solution satisfaisante du problème de l'exclusion sociale. Un nombre élevé d'emplois dans maints secteurs d'activités n'offre pas à ceux qui les occupent les circonstances opportunes et les possibilités d'un

épanouissement personnel. Ces personnes ne nourrissent pas d'intérêt pour leur travail, ne jouissent pas d'un niveau de rémunération satisfaisant leur permettant de vivre dignement, et sont privées de la stabilité de l'emploi, contrairement à ce que supposent ceux qui soutiennent l'accès à l'emploi comme solution permettant une réelle intégration sociale. Ce problème semble se manifester avec une acuité assez élevée parmi les catégories de travailleurs semi-qualifiés et non qualifiés, mais il apparaît particulièrement critique dans le cas des emplois non qualifiés à temps partiel ou à durée déterminée, ainsi que dans celui des travailleurs non qualifiés les plus âgés. De nombreuses indications laissent également à penser que, tout au moins au cours des années 1990, une forte intensification des rythmes de travail est intervenue. Ce phénomène était dû aux diminutions des effectifs dans les entreprises, aux pressions exercées sur les travailleurs chargés d'obtenir des niveaux toujours plus élevés de qualité de la production, ainsi qu'aux processus rapides de restructuration des entreprises.<sup>6</sup>

Si l'on établit comme critères du niveau de qualité d'un emploi,

- la sécurité de l'emploi;
- l'accès à la formation;
- les perspectives réelles de carrière, et
- le niveau des rémunérations.

Alors 25 % des emplois sur le plan européen peuvent être classés comme emplois de qualité médiocre (Commission européenne 2001, chapitre 4). L'indication selon laquelle les fondements éducatifs propres à telle ou telle personne constituent un facteur important de différenciation de la qualité de l'emploi qu'elles occupent présente un intérêt tout particulier. Moins de 30 % des emplois occupés par des personnes faiblement qualifiées peuvent être caractérisés comme étant «de bonne qualité», selon les quatre critères susmentionnés, tandis que le pourcentage correspondant pour les personnes hautement qualifiées approche les 60 %. Il apparaît ainsi clairement que les travailleurs occupant un emploi de qualité médiocre courent un risque plus important d'être exclus socialement tant en raison de la très faible probabilité d'une amélioration de la qualité de leur emploi qu'à cause de la probabilité particulièrement élevée qu'ils deviennent chômeurs ou qu'ils soient démoralisés par la dureté du monde du travail et quittent ainsi celui-ci. Les femmes, les jeunes, les personnes dont le niveau d'éducation est faible, les travailleurs du secteur primaire, les travailleurs manuels non qualifiés, et les personnes effectuant un travail «rudimentaire» sont des catégories surreprésentées au sein des personnels occupant des emplois de médiocre qualité. A noter

également que les 2/3 des chômeurs se réinsérant dans la vie active trouvent un emploi de qualité médiocre.

(Note concernant la Grèce: le phénomène de l'analphabétisme et de l'illettrisme des années 1950 et 1960 a eu pour résultat des générations de personnes actuellement âgées de 45 à 65 ans caractérisées pour nombre d'entre elles par un faible niveau d'instruction qui les prive par conséquent d'un accès aux programmes de formation).

Outre les aspects liés à la sécurité de l'emploi, la formation, l'évolution de carrière et les rémunérations, les conditions de travail constituent un facteur déterminant de la qualité de l'emploi. Des indications récentes suggèrent que le niveau des conditions de travail dans les pays de l'UE au cours des années 1990 non seulement ne montre aucun signe d'amélioration, mais, que sous certains aspects, des signes clairs de détérioration apparaissent. Selon la Fondation européenne<sup>7</sup>, les problèmes de santé liés au travail se sont accrus, le pourcentage des travailleurs exposés à des risques physiques se trouve à un niveau exceptionnellement élevé - et il est à noter que ce pourcentage s'est accru au cours des années 1990 - tandis que 49 % des travailleurs déclarent travailler plus de 40 heures par semaine.

Les rythmes de travail sont également caractérisés par des niveaux hautement défavorables et présentent des tendances importantes de détérioration. Le pourcentage des personnes travaillant à un rythme anormalement rapide est passé de 48 % en 1990 à 56 % en 2000, tandis que le pourcentage de celles qui travaillent en devant respecter des délais exceptionnellement courts est passé de 50 % à 60 %. Et ce phénomène est intervenu parallèlement à l'accroissement du niveau «de contrôle et d'autonomie» du travail par les travailleurs eux-mêmes, au sens où la part des travailleurs ayant eux-mêmes le choix de leurs rythmes et méthodes de travail s'est accru. En termes plus sommaires, malgré l'augmentation significative de la variété des *choix* offerts aux travailleurs en ce qui concerne «le contrôle et l'autonomie», les travailleurs ne peuvent exercer un véritable droit de choisir et les rythmes de travail deviennent de plus en plus intensifs, ce qui indique la présence d'un processus de mutations dans la nature même du travail, lequel est de moins en moins dépendant du rythme de fonctionnement des machines ou des normes de production et de plus en plus fonction des desiderata des clients et des fluctuations de la demande. Dans un tel environnement, les indications se multiplient selon lesquelles la notion de flexibilité ne s'accorde pas forcément avec des conditions satisfaisantes de travail, particulièrement en ce qui concerne les formes de travail précaire, à l'instar des divers types d'emploi à durée déterminée ou à temps partiel. Il semblerait que les niveaux déjà élevés du stress professionnel, un problème dont l'existence est de plus en plus reconnue sur le plan européen, s'aggravent encore davantage sous

l'effet des heures de travail prolongées et des problèmes accrus provenant de la nécessité de concilier les exigences professionnelles avec la vie de famille et le besoin de se réserver du temps libre. Le fait que ces tendances perdurent est susceptible d'entraver gravement les efforts visant à prolonger la durée de la vie professionnelle, de causer l'abandon prématuré de la vie active, même de la part des catégories de personnes hautement qualifiées, et par conséquent d'accroître les difficultés déjà très importantes auxquelles sont confrontés les systèmes de protection sociale et de retraites des pays membres.

Les données présentées ci-dessus plaident en faveur de la théorie du dualisme et de la segmentation du marché du travail et de la main-d'œuvre (Doeriger, P. and Piore, M. [1971], Edwards, R. [1979]), selon laquelle il existe un premier segment composé de travailleurs occupant des emplois leur donnant droit à des salaires convenables, une relative sécurité de l'emploi, et leur permettant d'envisager des perspectives réelles de carrière, tout en bénéficiant de manière plus générale de conditions satisfaisantes de travail. Le second segment est composé non seulement de chômeurs et de personnes ayant renoncé à travailler par découragement, mais aussi de travailleurs occupant des emplois de médiocre qualité et dont les rémunérations sont faibles, les conditions et les relations de travail précaires, tandis que les chances de formation et les perspectives de carrière leur font défaut. Les exemples attestant d'une certaine mobilité depuis les emplois de travail de qualité médiocre (ou depuis une situation de privation d'emploi) vers des emplois de haute qualité sont en nombre exceptionnellement limité (Commission européenne 2001, chapitre 4), et, à cet égard, la situation des personnes dont le niveau d'instruction est faible s'avère particulièrement défavorable. En sens inverse, l'ampleur du passage vers une situation de privation d'emploi ou de renoncement à une activité professionnelle est significative en ce qui concerne les travailleurs appartenant au second segment, en particulier les femmes et les personnes à faible niveau de qualification. Dans le même ordre d'idée, les travailleurs occupant des emplois précaires à durée déterminée et des emplois non désirés à temps partiel sont fortement menacés par le risque d'une exclusion sociale consécutive à une situation de privation d'emploi ou à un état de stagnation de leur carrière.

En conclusion, les personnes confrontées aux plus grands risques d'exclusion sociale sont non seulement les chômeurs de longue durée faiblement qualifiés, mais aussi celles qui sont en butte à des formes précaires de relations de travail, qui ne leur offrent ni les possibilités ni les chances d'accéder à une certaine éducation ou à une formation professionnelle, et d'envisager des perspectives de carrière. En revanche, un niveau élevé d'instruction et de formation professionnelle spécialisée semblerait constituer un moyen d'échapper aux emplois de médiocre qualité. En fait, ces derniers conduisent selon un degré de probabilité encore plus élevé à des situations de privation

d'emploi et de renoncement à la vie active, plutôt qu'ils ne permettent d'accéder à de meilleurs emplois.

### **Education et égalité des chances**

L'investissement dans le capital humain joue un rôle central dans la stratégie développée à Lisbonne, car il est considéré comme constituant un facteur fondamental de la croissance économique, ainsi que l'un des outils principaux de la politique en faveur de la cohésion sociale. Cette dimension représente un apport déterminant dans la mise au point des nouvelles technologies, un facteur nécessaire à leur mise en œuvre et à l'efficacité de leur utilisation, une condition nécessaire à la capacité d'insertion professionnelle, ainsi qu'une arme indispensable à la lutte contre l'exclusion sociale et les ségrégations.

La forte corrélation positive entre les niveaux d'instruction et les taux d'emploi des populations est un fait établi dans presque tous les pays de l'UE et de l'OCDE. Une argumentation de nature similaire peut être établie entre les niveaux d'instruction et les taux de chômage, principalement en ce qui concerne le chômage de longue durée. Au sein de l'Union européenne, selon un rapport de l'OCDE (2002), les taux de chômage chez les personnes âgées de 25 à 64 ans et jouissant d'un niveau d'instruction moyen ou élevé sont respectivement de 40 % et 60 % inférieurs à celui de la main-d'œuvre présentant un niveau d'éducation peu élevé. Toujours de manière correspondante, les taux d'emploi chez les personnes dont le niveau d'instruction est moyen ou élevé sont de 38 % et 56 % supérieurs à celui de la catégorie présentant un niveau d'instruction peu élevé, tandis que les taux de représentation de ces catégories respectives dans la population active sont de 32 % et 46 % supérieurs à celui de la catégorie présentant un niveau d'instruction peu élevé. Un tableau comparable peut être dressé tant pour l'ensemble des pays de l'Union européenne que pour l'ensemble des pays de l'OCDE. Les données recueillies dans le cadre de l'Enquête sur la population active (Eurostat – Labour Force Survey 2000) confirment l'existence d'une interdépendance élevée entre les niveaux d'instruction, d'emploi et d'appartenance à la population active. Les taux de chômage diminuent, les taux d'emploi et le niveau d'appartenance s'accroissent à mesure que l'on passe des niveaux d'instruction les plus faibles vers les plus élevés, et ce, dans presque tous les pays de l'UE (la Grèce et le Portugal constituant des exceptions à la règle en ce qui concerne les taux de chômage, lesquels sont plus forts dans le cas des personnes possédant un niveau d'instruction intermédiaire). Pour l'ensemble de l'Union, le passage d'un faible niveau d'instruction à un niveau intermédiaire réduit le taux de chômage de 4 points et fait s'accroître l'indice d'appartenance de 18,8 points. Lorsque l'on étudie la différence entre le niveau d'éducation le plus faible et le niveau le plus élevé, ces chiffres s'élèvent respectivement à 6,5 et 27 points.

Une image comparable est donnée par l'étude des corrélations graphiques entre les pays sur la base des niveaux d'instruction, des taux d'emploi et du degré de cohésion sociale. Le tracé d'une série de simples diagrammes cartésiens permet de schématiser les données existantes et d'en tirer les enseignements suivants:

1. Les pays dont la population est caractérisée par un niveau élevé d'éducation sont aussi ceux où le taux d'emploi de la population est le plus fort.
2. Les niveaux élevés d'instruction sont corrélés de manière positive à des taux faibles de chômage de longue durée.
3. Les niveaux élevés d'instruction et les forts taux d'emploi sont corrélés de manière positive à un faible degré de risque de précarité économique.
4. Les niveaux élevés d'éducation et les forts taux d'emploi sont corrélés à la présence de systèmes plus efficaces de protection sociale, tout au moins lorsque l'on prend en compte le critère de la réduction du risque de précarité économique auquel contribuent les dépenses sociales.

Il est permis d'avancer la thèse selon laquelle un des facteurs les plus déterminants, dans les cas où à de forts taux d'emploi correspond de manière positive un degré relativement faible d'inégalités économiques, est le niveau d'instruction de la population. Il est accompagné, en fonction de l'évolution dynamique des fondamentaux économiques, d'une politique de restructuration des dépenses publiques, susceptible de favoriser les dépenses dans le domaine de l'éducation et qui, soutenu par une politique sociale adaptée, peut élargir les possibilités d'accès des individus aux systèmes éducatifs de base.

L'influence de l'inégalité des chances dans le domaine de l'éducation et son effet néfaste sur la distribution du revenu ont fait l'objet de discussions théoriques pendant de nombreuses décennies. Ainsi, plus particulièrement au cours des années 1970, la théorie élargie du «capital humain» (principalement selon J. Mincer et G. Becker) et la position critique de l'école radicale (selon S. Bowles et H. Gintis) ont incité les chercheurs à formuler des points de vue remettant en cause l'efficacité des dépenses en faveur de la protection sociale par rapport au processus de réduction des inégalités économiques et sociales et au renforcement de la cohésion sociale.

De fait, ce débat demeure d'actualité. En effet, malgré l'augmentation des dépenses sociales, considérées en pourcentage du PIB, cet accroissement s'effectuant même dans certains États membres à un rythme rapide, les inégalités économiques restent importantes. En outre, le risque de

pauvreté demeure élevé, toute considération prise des problèmes de mesure, même si, à cet égard, des progrès sont à noter dans certains États membres. Il apparaît donc qu'outre certains facteurs directement liés de manière générale à la gestion et à la répartition des dépenses sociales, au sein des sociétés modernes développées se manifestent des forces entraînant une reproduction des inégalités, ces tendances étant inhérentes à la structure du modèle de croissance économique. L'inégalité de l'accès à l'éducation constitue un facteur clé permettant aux inégalités sociales de se reproduire. Ce paramètre se voit conférer une dimension plus importante en raison de l'accent mis sur le processus de formation tout au long de la vie, à la suite du message fort de Lisbonne. De fait, puisque l'efficacité et la diffusion des programmes de formation tout au long de la vie dépendent de la contribution du système académique d'éducation, il est logique de penser que l'inégalité d'accès à ce système a pour conséquence une inégalité vis-à-vis de la formation tout au long de la vie, cette dernière devenant, plutôt qu'un facteur de cohésion sociale, un facteur d'inégalité.

Un aspect critique souvent négligé lors de l'étude des inégalités économiques est le fait que dans le cadre de l'analyse de la distribution du revenu, il est primordial d'effectuer une distinction entre, d'une part, les inégalités de revenus et, d'autre part, l'inégalité des chances. La notion d'égalité des revenus sous-entend que chacun reçoit la même part de revenu. La notion d'égalité des chances doit être interprétée comme le fait que chacun bénéficie des mêmes chances d'atteindre le sommet (ou le bas) de la hiérarchie des revenus, au sens où le contexte familial des individus n'influence en aucune manière leurs chances de réussite économique et professionnelle. Il existe de ce point de vue une certaine inégalité des chances lorsque se mettent en place des mécanismes de transmission de la situation de réussite ou d'échec économique des parents aux enfants.

Le traitement de la question de l'inégalité des chances, particulièrement dans le domaine de l'éducation, est un aspect d'une importance capitale pour la compréhension des mécanismes qui génèrent ou aggravent les inégalités économiques et sociales *lato sensu*. En principe, la manifestation du jeu des inégalités se traduit par le nombre d'années (ou la «quantité») d'éducation dont ont bénéficié les enfants dont la famille perçoit de faibles revenus par rapport aux enfants dont la famille perçoit des revenus élevés. Ces inégalités en fonction du niveau des revenus se reflètent chez l'enfant par la prise en compte des indices d'absentéisme scolaire dans le cadre de l'enseignement primaire et secondaire, de sa capacité à poursuivre ses études au-delà du baccalauréat, de son absentéisme dans le cadre du premier cycle d'enseignement universitaire, ainsi que des différences d'âge entre les enfants d'un même niveau d'études. Une autre forme d'approche quantitative des inégalités consiste à considérer les différences concernant le subventionnement de chaque établissement d'enseignement par rapport aux autres (comparer les familles de la classe ouvrière aux familles aisées), et ce, à tous les niveaux d'enseignement. La rareté des ressources

financières dans les écoles fréquentées par les enfants des familles les plus pauvres a une incidence négative sur le nombre d'enfants scolarisés par classe, le résultat étant la nécessité de recourir à des mesures de discipline accompagnées d'un formalisme rigide de l'enseignement, sur la diversité des matières en option, sur la disponibilité du personnel enseignant spécialisé, tout ceci bloquant en fin de compte le développement d'un environnement éducatif souple et ouvert, puisque les possibilités de générer un travail autonome et créatif sont très limitées, à l'instar de la possibilité pour les enseignants d'effectuer un suivi personnalisé des élèves. De cette manière disparaissent les possibilités de développement des capacités fondamentales d'adaptation et de création (flexible key skills), qui sont indispensables tant au rendement productif dans les catégories supérieures des professions qu'à la participation des individus aux programmes de formation tout au long de la vie, en particulier dans le cadre de l'évolution rapide des technologies. Ces dernières années, les points de vue constatant la rareté des ressources de financement à destination des écoles «déclassées» se sont renforcés, et ce pour deux raisons principales: premièrement, à cause de l'existence de systèmes assujettissant le subventionnement des établissements d'enseignement aux résultats scolaires de leurs élèves; deuxièmement, en raison de la tendance à transférer les compétences de subventionnement vers les collectivités locales. Par conséquent, le fonctionnement de l'enseignement dans les régions les plus pauvres risque de se dégrader de plus en plus. Aux arguments ci-dessus s'ajoute l'existence de disparités au sein d'une même école, dont les élèves proviennent de contextes familiaux et économiques différents et qui applique à ceux-ci des traitements différents, tels que l'exigent l'évolution du contenu éducatif des programmes d'enseignement et l'existence de processus liés aux examens et au passage en classe supérieure. Tout ceci est complété par des disparités quant à l'accès à l'enseignement supérieur d'élèves caractérisés par le même niveau d'aptitude scolaire mais séparés par un contexte familial et économique différent.

Puisque l'un des objectifs de l'enseignement consiste à compenser la faible mobilité sociale due au système de transmission de la richesse et des privilèges, le système d'enseignement doit être structuré de telle manière qu'il puisse offrir aux enfants des familles relativement plus pauvres l'occasion d'un enrichissement éducatif non pas inférieur, ni même égal, mais supérieur à la moyenne. Le fait que le balancier des avantages compensatoires ne penche pas en faveur des familles les plus pauvres rend caduc l'argument libéral selon lequel un système d'enseignement égalitaire compenserait les inégalités existant sur certains segments du système de hiérarchie sociale. Un champ particulier d'application de cette norme est le domaine de la culture sociétale. Dans les économies modernes, les rôles professionnels peuvent être regroupés en catégories en fonction du degré «de contrôle et d'autonomie» exercé par la personne occupant l'emploi

correspondant. (Ce degré, rappelons-le, constitue aussi l'un des indices de qualité du travail, comme il en a été fait état dans la section précédente.) Il apparaît clairement que l'attribution des divers rôles professionnels en vue de l'obtention d'un rendement productif satisfaisant est fonction de l'existence chez les individus de traits particuliers de personnalité qui diffèrent fortement d'un rôle à l'autre : par exemple certains profils exigent des qualités d'autonomie et de discipline personnelle, tandis que d'autres mettent l'accent sur l'obéissance, l'aptitude à se soumettre à des forces de contrôle extérieures, etc. Ces traits de personnalité propres aux individus se développent en premier lieu à l'intérieur du cercle familial, et il serait logique de penser que la formation du type de personnalité des enfants se calque sur la nature de la personnalité des parents: les enfants dont les parents occupent des places déterminées dans la hiérarchie socioprofessionnelle grandissent dans un environnement où les méthodes d'éducation (et très vraisemblablement l'ensemble de leur environnement) tendent à développer certains traits de personnalité mieux adaptés que d'autres à un futur rendement productif satisfaisant, correspondant au profil professionnel de leurs parents. En termes plus sommaires, les enfants des dirigeants d'entreprises et des travailleurs non salariés, par exemple, sont soumis à l'apprentissage d'un rôle qui les amènera à ne compter que sur eux-mêmes et à s'imposer un cadre élargi de limitations, tandis que les enfants des employés et des ouvriers, par exemple, apprennent l'obéissance. Bien qu'un tel fonctionnement psychologique se développe à l'intérieur du cercle familial, il se renforce lorsque l'enfant est placé au sein du système d'enseignement, ce qui, comme il en a été fait état précédemment, est surtout dû aux disparités de subventionnement de chaque établissement d'enseignement (comparer les familles de la classe ouvrière avec les familles aisées), au contenu éducatif des programmes d'études, à l'existence de processus de sélection et de passage en classe supérieure et à celle des examens, à tous les niveaux de l'enseignement, ce qui aboutit à la formation de différents types de compétences en fonction du contexte familial. En raison de l'inégalité des chances d'accès, le fonctionnement du marché du travail transforme les disparités de culture sociétale et des caractéristiques individuelles en inégalités de revenus et en hiérarchies professionnelles, et il reproduit à l'infini l'inégalité vis-à-vis de l'accès aux emplois de haute qualité.

Il est un fait que tant les dépenses liées à l'éducation, considérées en pourcentage du PIB, que les dépenses par élève ou étudiant se sont accrues dans presque tous les pays de l'OCDE au cours des années 1990 (OCDE 2001). Un accroissement correspondant est également attesté dans l'ensemble de l'Union européenne tant en ce qui concerne les dépenses liées à la protection sociale, considérées comme part du PIB, que par rapport aux dépenses sociales par habitant (Eurostat 2002). Et pourtant, est-ce le subventionnement public du système d'enseignement (l'enseignement gratuit pour tous), voire l'accroissement de la quantité d'enseignement, qui constitue une condition nécessaire et

suffisante à l'égalisation des chances de formation, prenant en compte la répartition existante des inégalités économiques et sociales? La réponse s'oriente plutôt dans un sens négatif, puisque malgré le fait que les jeunes soient aujourd'hui davantage formés (OCDE 1999), leurs perspectives sur le marché du travail ne montrent aucun signe d'amélioration, tandis que l'existence des mécanismes de transmission de l'échec économique des parents aux enfants semble aggraver la situation, puisque les enfants dont les parents sont sans travail et dans une situation de précarité économique se trouvent placés à l'épicentre du problème.

Les politiques classiques dans ce domaine mobilisent les services de l'Etat concernés par l'éducation, le marché du travail et le bien-être de la société, et elles conjuguent habituellement des interventions tant sur le plan de la demande que sur celui de l'offre. Pour ce qui est de l'offre, ces politiques sont centrées sur l'accroissement de la capacité d'insertion professionnelle des jeunes grâce à l'élaboration de programmes d'études, sur le renforcement des passerelles entre le monde de l'enseignement et celui du travail, sur les incitations à étudier, sur des programmes de formation «compensatoires» et sur une assistance sous la forme de services d'orientation professionnelle et de conseils. Pour ce qui est de la demande, la définition de niveaux de salaires minimaux moins élevés que la normale pour les jeunes et la création d'emplois subventionnés également pour les jeunes (principalement dans les secteurs public et social) constituent deux des mesures principales actuellement en application. Les objectifs de ces politiques sont multiples: une transition plus régulière vers un emploi stable et de qualité, une mise en contact efficace des jeunes avec le monde du travail, des niveaux faibles de chômage chez les jeunes, en particulier en ce qui concerne le chômage de longue durée, et la possibilité d'acquérir des capacités d'adaptation dans un environnement du travail en perpétuelle mutation. Le caractère ambitieux de ces objectifs doit cependant être modéré par la reconnaissance du rôle capital que jouent les divers contextes sociaux et économiques dans la constitution des chances de formation et des chances professionnelles des différents individus. Nous partageons totalement l'avis de Bowers, N., Sonnet, A. et Bardone, L. (1999) et affirmons avec eux qu'il «relativement naïf, dans les faits, de croire que les politiques actives dans le domaine de l'éducation et du marché du travail, visant les jeunes défavorisés, peuvent surmonter les désavantages générés par les conditions sociales et économiques auxquelles ils sont confrontés depuis leur plus jeune âge. Seule une politique plus large à long terme, visant à limiter la pauvreté et à niveler les conditions sociales et économiques, dans l'objectif final de soutenir les familles et les communautés défavorisées, peut espérer atteindre de telles objectifs».

## Suffisance des statistiques

Les politiques efficaces visant d'une part l'amélioration de la qualité du travail et d'autre part l'élimination des inégalités en ce qui concerne les chances économiques et professionnelles – et plus particulièrement les chances d'éducation – exigent de développer des actions sur plusieurs niveaux. Les gouvernements des Etats membres et l'UE doivent assumer la responsabilité de souligner l'importance et le caractère crucial de ces objectifs, par exemple en diffusant des informations sur les bonnes pratiques. Un domaine majeur appartenant à la compétence des gouvernements nationaux et de l'UE est l'élaboration d'études nationales harmonisées, représentatives et de haute qualité, pouvant servir de base pour établir des groupes d'indices sociaux comparables. Sur le plan de la qualité du travail, la possibilité d'un accord sur des indices communs est déjà établie (Commission européenne [2001a]); malgré le fait que l'approche générale soit un pas dans la bonne direction, la qualité des indices disponibles est extrêmement variée, et la supposition que les sources de données existantes sont suffisantes pourrait conduire à un choix de mesures inadéquates et incomplètes concernant les objectifs en question. On constate un manque d'investissements nécessaires pour entreprendre une Etude harmonisée sur la qualité du travail en vue de produire des échantillons de données comparables, en quantité et de qualité suffisantes, afin de se procurer des informations fiables sur les tendances et de pouvoir procéder à une analyse adéquate dans le but d'obtenir des informations sur les sous-catégories critiques de la population.

Sur le plan de l'évaluation et du suivi des tendances relatives à l'inégalité des chances d'éducation (mais également des chances économiques et sociales *lato sensu*), nous considérons qu'il serait particulièrement utile de procéder à une Etude des chances économiques et sociales. Des données extrêmement utiles pourraient être tirées, le cas échéant, par l'enrichissement des études auprès des ménages, telles l'Enquête sur la population active et les nouvelles SILC (Statistiques sur le revenu et les conditions de vie, l'ancien panel communautaire des ménages).

Enfin, nous considérons extrêmement importante la façon dont sont utilisées les études et la façon dont sont publiés les résultats présentant des informations sur l'évolution de la situation économique et sociale, en particulier ceux du panel des ménages. Notre principale remarque à ce sujet est que cette source de données relativement comparables est utilisée principalement pour comparer des situations appartenant à des moments spécifiques dans le temps – c'est-à-dire que les données sont utilisées comme des «stock values» provenant d'une étude sur échantillon – tandis que l'importance accordée à la spécification des caractéristiques de la mobilité entre situations – c'est-à-dire à l'utilisation des données comme «flow values» – est minimale, alors que l'on s'attendrait à ce que ce soit là la principale utilité d'une étude s'appuyant sur un panel. Il convient de noter que sur

l'ensemble des 17 indices de cohésion sociale élaborés à Laeken un seul (le risque durable de pauvreté) fait référence à une «situation fluide».

## BIBLIOGRAPHIE

- [1] Bowers, N., Sonnet, A. and Bardone, L. (1999): *Giving Young People a Good Start: The Experience of OECD Countries*, OCDE (1999): *Preparing Youth for the 21th Century: The Transition From Education to the Labour Market*, Paris.
- [2] Burtless, G. (2000): *Marché du travail-Grèce*, Eισήγηση στο Συνέδριο «Οι Οικονομικές Επιδόσεις και Προοπτικές της Ελλάδας» από την Τράπεζα της Ελλάδας και το The Brookings Institution, 7-8 Dékemvriou 2000, Athènes
- [3] Commission des Communautés européennes (2002) *Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions Rapport demandé par le Conseil européen de Stockholm : "Increasing labour force participation and promoting active ageing"*, COM(2002) 9 final, Bruxelles, 24.01.2002
- [4] Doeriger, P. and Piore, M. (1971): *Internal Labour Market and Manpower Analysis*, Lexington Mass
- [5] Edwards, R. (1979): *Contested Terrain: The Transformation of the Workplace in the Twentieth Century*, N.Y. Basic Books
- [6] Esping-Andersen, G., Gallie, D. Hemerijck, A. and Myles, J. (2001): *Vers une nouvelle architecture de la protection sociale en Europe?*, Rapport soumis à la présidence belge de l'Union européenne
- [7] Commission européenne (2000): *Economie européenne, n° 71*, Direction générale Ecofin (Affaires économiques et financières, 1.08.2000
- [8] Commission européenne (2001): *Emploi en Europe 2001*, Direction générale Emploi et affaires sociales
- [9] Commission européenne (2001a): *Employment and social policies: a framework for investing in quality*, Direction générale Emploi et affaires sociales
- [10] Commission européenne (2002): *Emploi en Europe 2002*, Direction générale Emploi et affaires sociales
- [11] Eurostat (2002): *La situation sociale dans l'Union européenne 2002*
- [12] Marx, I. (1999): *Low Pay and Poverty in OECD Countries*, Employment Audit, hiver 1999.
- [13] OCDE (1999): *Preparing Youth for the 21th Century: The Transition From Education to the Labour Market*, Paris.
- [14] OCDE (2001): *Regards sur l'éducation, indicateurs de l'OCDE*, Paris
- [15] OCDE (2002): *Perspective de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
- [16] Paoli, P. and Merllie, D. (2001a): *Troisième enquête européenne sur les conditions de travail 2000*, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail
- [17] Paoli, P. and Merllie, D. (2001b): *Dix ans de conditions de travail dans l'Union européenne*, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail
- [18] Scarpetta, S., Bassanini, A., Pilat, D. and Schreyer, P. (2000): *Economic Growth in the OECD Area: Recent Trends at the Aggregate and Sectoral Level*, Document de travail n° 248 du Département Economie.

[19] Vandenbroucke, F. (1999): *The Active Welfare State: A European Ambition*, conférence Den Uyl, Amsterdam, 13 décembre 1999

---

<sup>1</sup> Ces données proviennent de l'Office statistique de la Commission Européenne (2002) et les calculs proviennent de la Commission des Communautés européennes (2002).

<sup>2</sup> Les données sur le marché du travail ont pour source l'Enquête sur la population active, réalisée par le Service national de la statistique de Grèce au cours du deuxième trimestre 2001.

<sup>3</sup> A noter que ces objectifs sont valables pour l'ensemble des 15 pays. Parmi tous les États membres chacun pris séparément, certains ne se sont pas engagés à respecter de telles finalités, ce fait étant à l'origine de bon nombre de débats sur la question au sein des instances compétentes en la matière. De même, l'objectif de 70 % par exemple ne présuppose pas un pourcentage correspondant dans chaque État, mais il peut être atteint par un jeu de combinaisons diverses, puisque à l'heure actuelle certains pays dépassent déjà ce taux.

<sup>4</sup> Nous rappelons que l'emploi global a augmenté de 7,5 % au cours de la décennie 1991-2001, tandis que la tendance s'est avérée négative à partir du milieu de cette décennie.

<sup>5</sup> Les données sur la base desquelles ont été réalisés ces calculs proviennent de l'Office statistique de la Commission européenne (2002). Pour effectuer ces calculs, il a été considéré que les chiffres relatifs aux populations correspondantes en âge de travailler évolueront jusqu'en 2010 au même rythme annuel moyen qu'au cours de la période 1991-2001.

<sup>6</sup> Esping-Andersen, G., Gallie, D. Hemerijck, A. and Myles, J. (2001)

<sup>7</sup> Voir Paoli, P. and Merllie, D. (2001a) et (2001b)

## 2.2 Statistiques du marché du travail et de la cohésion sociale dans une UE élargie

Gabrielle CLOTUCHE

*Conseiller principal des statistiques sociales, Eurostat*

Le présent document offre un aperçu des besoins en statistiques du marché du travail et de la cohésion sociale venant s'ajouter à ce qui est actuellement disponible. Les statistiques conjoncturelles et structurelles sont dissociées et une analyse de la situation des États membres de l'UE et des pays candidats est présentée. Les conclusions sur les améliorations et développements à apporter aux statistiques afin de satisfaire aux exigences des Conseils de Lisbonne, Stockholm et Barcelone peuvent être incorporées au rapport de la Commission sur l'évaluation des progrès concernant la stratégie de Lisbonne (demande du Conseil de printemps 2003).

### 2.2.1 Introduction

Cet exposé présente les outils statistiques qui sont actuellement disponibles et nécessaires à l'information sur les objectifs politiques clés dans le domaine du travail et de la cohésion sociale dans une UE élargie de 25 États membres. Les sections se rapportent à la politique économique et de l'emploi, et plus particulièrement à la stratégie de Lisbonne. En mars 2000, le Conseil de Lisbonne a approuvé une nouvelle stratégie visant à renforcer l'emploi, la réforme économique et la cohésion sociale dans une société de la connaissance. Les lignes directrices (proposées) pour l'emploi pour les trois prochaines années - ainsi que les grandes orientations sur le niveau de coordination des politiques économiques - identifient des objectifs à moyen terme bien définis pour exécuter la stratégie de Lisbonne dans une UE élargie. Ces lignes directrices et orientations politiques sont déjà mentionnées dans le premier objectif de plein emploi de la stratégie de Lisbonne. Les données statistiques doivent être améliorées et complétées pour mesurer les progrès accomplis dans la réalisation de ces objectifs politiques.

En faisant de la lutte contre l'exclusion sociale un des thèmes de la politique sociale, conformément aux dispositions des articles 136 et 137 CE du traité d'Amsterdam, le Conseil de Lisbonne a reconnu que la pauvreté et l'exclusion sociale atteignaient un niveau inacceptable. La construction d'une Union européenne davantage fondée sur l'intégration est considérée comme un élément essentiel de la réalisation des objectifs stratégiques de l'Union. Le Conseil de Lisbonne a adopté une méthode ouverte de coordination dans le but d'exercer une influence décisive sur l'éradication de la pauvreté et l'exclusion sociale d'ici 2010. Des indicateurs communs sont nécessaires pour mesurer les progrès accomplis et sont exposés en détail dans le présent document.

En 2000 également, le Conseil Ecofin a approuvé un plan d'action visant à améliorer les statistiques macroéconomiques de l'UE et de la zone euro, y compris celles relatives au marché du travail. La Commission et le Conseil ont récemment demandé l'élaboration d'un ensemble d'indicateurs macroéconomiques clés. Toutes ces exigences statistiques sont détaillées ci-après. Dans notre évaluation des besoins statistiques, les objectifs stratégiques généraux de développement statistique et les améliorations à apporter aux statistiques dans les pays en voie d'adhésion sont dissociés.

### **2.2.2 Politique macroéconomique et statistiques conjoncturelles**

Outre la stabilité des prix, la politique macroéconomique vise à soutenir la croissance économique et l'emploi. Un ensemble de quatre principaux indicateurs économiques européens (PIEE) est établi pour le marché du travail: le taux de chômage mensuel, le taux d'emploi trimestriel, l'indice trimestriel du coût de la main d'œuvre et le taux de vacances d'emploi trimestriel. Ces indicateurs sont non seulement nécessaires en tant que statistiques de la zone euro, mais permettent également la surveillance des politiques économiques. Hormis ces quatre PIEE, les statistiques conjoncturelles requièrent également une mesure de l'emploi en volume, c'est-à-dire en heures travaillées. Les heures travaillées sont la mesure privilégiée du facteur travail pour le calcul de la productivité du travail.

L'enquête sur les forces de travail<sup>1</sup> est la source d'estimations cohérentes de l'emploi et du chômage alors que les enquêtes auprès des entreprises fournissent l'indice du coût de la main d'œuvre<sup>2</sup> et le taux de vacances d'emploi<sup>3</sup>. Les données sur les heures travaillées feront partie des données trimestrielles des comptes nationaux et seront intégrées au programme de transmission du SEC 95<sup>4</sup>.

Les taux de chômage de l'UE-15 et des pays en voie d'adhésion s'aligneront progressivement sur la définition prévue par le règlement (CE) n° 1897/2000 de la Commission. Une série rétrospective de l'indice du coût de la main d'œuvre partant de 1996 sera mise à disposition et des études seront effectuées pour étendre la couverture. La collecte des données relatives aux taux de vacances d'emploi trimestriels a commencé en mai et devrait également démarrer dans les pays en voie d'adhésion. Il est essentiel de réduire les délais de transmission des quatre indicateurs à l'exception du taux de chômage.

	UE-15	Pays en voie d'adhésion	UE-25
Chômage (mars 2003)	7,9 %	14,7 %	9,1 %
Croissance trimestrielle de l'emploi (Q4, 2002/Q4, 2001)	0,2 %	- 0,8 % (sauf Malte)	0
Indice du coût de la main d'œuvre (Q4, 2002)	3,6 %	Données manquantes pour quelques PVA	

### 2.2.3 Politique de l'emploi et statistiques structurelles

La mondialisation, les changements de comportement des entreprises et de la structure des marchés des produits influent sur l'adaptabilité du marché du travail. Outre le cycle conjoncturel, l'analyse macroéconomique se concentre également sur les facteurs qui déterminent les performances du marché du travail sur le long terme.

Les enquêtes relatives aux statistiques structurelles sur les salaires et le coût de la main-d'œuvre fournissent des données comparables sur le niveau et la composition des dépenses des entreprises en termes de rémunération de la main d'œuvre et de répartition des salaires permettant d'analyser la cohésion économique et sociale. L'emploi (30 % environ) et la part de la valeur ajoutée (20 % environ) des services publics sont importants et les petites entreprises de moins de 10 salariés pèsent lourd dans la politique de l'emploi; par conséquent, les données relatives aux salaires et au coût de la main d'œuvre sont nécessaires pour combler les lacunes statistiques de ce pan de l'économie. L'extension de la couverture des deux enquêtes à toutes les activités économiques et classes de taille fait partie d'un plan d'action de six ans visant à améliorer le système intégré des statistiques des salaires et du coût de la main d'œuvre qui a été approuvé par le 49<sup>e</sup> Comité du programme statistique.

L'enquête sur la structure des salaires est réalisée tous les quatre ans. Les données ont plus de cinq ans avant d'être renouvelées. Par conséquent, les données sur les salaires horaires et annuels bruts sont disponibles tous les ans. Les ventilations de ces données sont très restreintes (plein temps/temps partiel x sexe x grand groupe de la CITP ou sections de la NACE). Conformément au plan d'action relatif aux systèmes intégrés des statistiques des salaires et du coût de la main d'œuvre, d'autres activités de services (sections L-O) seront prises en compte à partir de 2007.

Ce plan d'action prévoit déjà de relier les données individuelles sur les salaires à l'enquête sur les forces de travail. On disposerait alors d'informations sur les salaires ayant trait à des caractéristiques individuelles telles que l'âge et le niveau d'études, ainsi qu'à des caractéristiques professionnelles (travail permanent/temporaire). Il peut s'avérer utile d'étudier la possibilité de constituer une base de données annuelle contenant des données appariées employeurs-salariés à partir des données comptables disponibles dans les entreprises et d'une enquête restreinte pour combler les lacunes. Alors que les INS seraient responsables des méthodes de collecte de données, Eurostat serait chargé de concevoir le contenu de la base de données.

Les pays en voie d'adhésion sont bien intégrés dans ces domaines, notamment en ce qui concerne l'enquête sur la structure des salaires et l'enquête sur le coût de la main d'œuvre. Il convient de synchroniser les éléments nouveaux entre les 25 pays.

	UE (sauf BE et IT)	Pays en voie d'adhésion (sauf Malte)
Coût horaire de la main d'œuvre (2000), C-K	22,70 euros	Entre 2,71 et 10,74 euros

## 2.2.4 Réforme structurelle "vers la réalisation du plein emploi: des emplois plus nombreux et de meilleure qualité" et exigences statistiques

### 2.2.4.1 Objectifs et priorités politiques

Afin que l'agenda de Lisbonne soit efficacement mis en œuvre, les États membres doivent encourager trois objectifs qui se complètent et se soutiennent mutuellement, à savoir le plein emploi, la qualité et la productivité et la cohésion sociale et l'insertion. Les objectifs en matière de taux d'emploi global, taux d'emploi des femmes et des travailleurs âgés ont été fixés par les Conseils de Lisbonne et de Stockholm. L'enquête sur les forces de travail fournit ces indicateurs structurels ainsi qu'une description détaillée des caractéristiques des personnes occupées. Les variables à ajouter à cette enquête, notamment le versement ininterrompu du salaire ou du traitement, apporteront des éléments concrets permettant de mieux expliquer les différences en matière d'emploi dans l'ensemble des États membres.

Pour atteindre les objectifs de Lisbonne, la réforme structurelle doit se concentrer sur des actions prioritaires. L'intégration de la dimension du genre s'applique à chacune d'entre elles. Une première action prioritaire consiste à mettre en place des mesures actives et préventives visant à stopper l'entrée dans le chômage de longue durée et à aider les chômeurs et les inactifs à (re)trouver un emploi durable. Le service public de l'emploi intervient et des données administratives sont utilisées

pour suivre les progrès<sup>5</sup> - bien que les performances du marché du travail soient évaluées d'après l'enquête sur les forces de travail.

Alors que les mesures actives et préventives concernent l'offre de main d'œuvre, la création d'emplois est une condition, au niveau de la demande, de la croissance de l'emploi, mettant l'accent sur l'esprit d'entreprise et le dynamisme des entreprises, et plus particulièrement des PME.

Les marchés de l'emploi doivent s'adapter plus facilement et l'égalité des chances en matière d'emploi doit être étendue à tous sans discrimination à l'égard des personnes défavorisées. L'égalité des chances se traduit par l'élimination des obstacles à la participation des femmes au marché du travail. Dans ce contexte, le Conseil de Barcelone a reconnu que les États membres devaient s'efforcer de mettre en place des structures d'accueil pour les enfants n'ayant pas atteint l'âge de la scolarité obligatoire. En ce qui concerne les rémunérations, les écarts entre hommes et femmes doivent progressivement disparaître. Des mesures d'incitation à l'emploi et à la participation au marché du travail doivent rendre le travail plus attractif. À cette fin, il convient de réformer le régime d'imposition et d'indemnisation tout en préservant une protection sociale adéquate. L'écart entre le coût de la main d'œuvre et les salaires nets, le fardeau réglementaire et administratif est des sources de travail non déclaré; un large éventail de mesures doit être prises afin de réduire le travail non déclaré. Les phases de transition sont importantes: des passages réussis, par exemple, entre l'école ou le foyer et le travail, la vie active et la retraite) ainsi que l'accès à l'emploi peuvent contribuer à l'amélioration des taux d'emploi (Emploi en Europe 2002<sup>6</sup>). L'exécution du "plan d'action en matière de compétences et de mobilité"<sup>7</sup> encouragera la mobilité professionnelle et géographique, permettant ainsi de supprimer des goulets d'étranglement sur le marché de l'emploi et de réduire les disparités régionales. Un bon équilibre entre flexibilité et sécurité, qui dépend de la réglementation du marché du travail, aidera les entreprises et les travailleurs à s'adapter plus facilement aux changements économiques.

La flexibilité et la sécurité sont une seule et même dimension de la qualité de l'emploi, et s'ajoutent à la santé et la sécurité, à l'équilibre entre travail et vie de famille, à l'organisation du travail et l'aménagement du temps de travail (voir également la section suivante "Amélioration de la qualité de l'emploi et de la productivité"). Le dialogue social est une condition préalable à la mise en œuvre de ces actions prioritaires. Toutes ces dispositions sont inscrites dans les lignes directrices pour l'emploi proposées pour les quatre prochaines années.

#### 2.2.4.2 Objectifs et outils statistiques

Plusieurs objectifs étayant ces lignes directrices peuvent être évalués d'après l'enquête sur les forces de travail. On trouve, par exemple, le temps de travail, l'âge effectif moyen de cessation d'activité professionnelle, les taux d'abandon scolaire précoce et de chômage des ressortissants de pays tiers. Cette enquête fournit huit indicateurs structurels dans les domaines de l'emploi et de la cohésion sociale.

- Elle doit cependant être améliorée, notamment en matière de couverture efficace de la population des ressortissants de l'UE et des pays tiers.
- L'enquête sur les forces de travail est la principale source d'estimation des comptes nationaux. Une couverture adéquate, un taux de réponse élevé et des mesures précises sont essentiels pour appréhender l'emploi dans son ensemble, y compris le travail non déclaré. Une autre étape consiste à évaluer l'étendue du travail non déclaré, au sujet duquel les États membres peuvent disposer de données.
- Les informations sur les transitions importantes sont fournies par les modules ad hoc de l'enquête sur les forces de travail (le module ad hoc 2000 sur le passage de l'école à la vie professionnelle et le module prévu en 2006 sur le passage de la vie active à la retraite). L'enquête sur les forces de travail pourrait collecter des données supplémentaires sur les flux annuels entre inactivité, recherche d'emploi, emploi temporaire et permanent, mais certains problèmes statistiques doivent être résolus.
- Les modules ad hoc fournissent également des informations détaillées sur des groupes spécifiques ou sur le contexte de la participation au marché du travail et le cycle de vie. Le module ad hoc 2002 sur l'emploi des personnes handicapées présente, par exemple, des données sur la participation au marché du travail d'un groupe spécifique de personnes défavorisées. Le module 2005 sur la conciliation de l'activité professionnelle et de la vie familiale fournira des données sur la relation entre conditions de travail et responsabilités familiales. Les modules ad hoc doivent être renouvelés pour définir la tendance et, d'autre part, des modules ad hoc supplémentaires sont nécessaires pour répondre à de nouvelles exigences politiques; en conséquence, il convient d'envisager un programme de deux modules ad hoc par an.
- L'équilibre entre activité professionnelle et vie familiale, ainsi que la répartition des tâches ménagères entre les membres du ménage se rapportent à l'utilisation du temps. L'enquête

budget-temps indique la répartition du temps entre diverses activités impératives et facultatives.

- Le contenu de l'enquête sur les forces de travail dans les pays en voie d'adhésion correspond à la liste des caractéristiques requises; il sera nécessaire de l'adapter de façon à inclure les nouvelles caractéristiques. Il se peut que la taille de l'échantillon de l'enquête dans certains pays en voie d'adhésion soit trop limitée pour obtenir des estimations fiables, désagrégées par groupes d'âge de cinq ans et par sexe (par exemple l'âge effectif moyen de départ à la retraite).

Hormis l'enquête sur les forces de travail, d'autres sources statistiques, à savoir des enquêtes auprès des entreprises ou des fichiers administratifs basés sur des rapports d'activité, sont utilisées pour surveiller des objectifs spécifiques tels que:

- l'amélioration de la santé et de la sécurité au travail afin de réduire les accidents du travail,
- l'accès à la formation professionnelle continue<sup>8</sup>,
- l'organisation du travail (en particulier l'utilisation des TIC<sup>9</sup>),
- l'existence de structures de garde d'enfants<sup>10</sup> et de prise en charge d'autres personnes dépendantes,
- l'écart de rémunérations entre hommes et femmes, sur la base, éventuellement, des données annuelles sur les gains horaires bruts,
- l'allègement de la pression fiscale sur les bas salaires,
- les vacances d'emploi dans l'ensemble de l'UE communiquées à une agence publique pour l'emploi<sup>11</sup>. Il serait intéressant de développer la composante structurelle de l'enquête sur les vacances d'emplois en tant que source exhaustive de l'ensemble des emplois vacants, afin notamment de surveiller les pénuries de main d'œuvre par secteur, région et profession<sup>12</sup>.

Il peut manquer quelques outils d'enquête dans les pays en voie d'adhésion.

Il n'existe presque pas d'informations sur le dialogue social et la participation des travailleurs, hormis la couverture par les conventions collectives et les données sur les conséquences négatives de l'absence de dialogue social et sur les conflits du travail. Des données complémentaires seront peut-être disponibles dans la base de données appariées employeurs-salariés.

	UE	Pays en voie d'adhésion
Taux d'emploi total (Q2, 2002)	64,2 %	56,7 %
Taux d'emploi féminin (*)	55,5 %	51 %
Taux d'emploi des travailleurs âgés (55-64) (*)	39,8 %	30,2 %
Taux d'activité (2002)	69,6 %	65,8 %
Taux d'activité des femmes	60,9 %	59,5 %
<u>Adaptabilité dans le travail:</u> Participation à la formation professionnelle continue (1999)	40 % (hommes), 38 % (femmes)	19-53 %
Emploi à temps partiel (Q2, 2002)	18,2 %	1,9-10,7 %
Écart du taux d'emploi des femmes ayant 1 ou >1 enfants de moins de 6 ans	- 12,4 points	
<u>Accroissement de l'offre de main d'œuvre:</u> Âge effectif moyen de départ à la retraite (*)	59,9 ans	Peu fiable pour certains pays
<u>Égalité hommes - femmes</u> Écart de rémunération (1999)	8 4%	Données manquantes
<u>Intégration des personnes défavorisées:</u> Écart entre les taux de chômage des ressortissants de l'UE et des ressortissants de pays tiers	8,7 points	Ne s'applique pas
<u>Rendre le travail plus attractif:</u> Pression fiscale sur les bas salaires, dans le cas d'un salarié célibataire sans enfants, méthode OCDE (*)	37,7 %	41,9 %
(*) également indicateurs structurels		

### 2.2.5 Statistiques pour suivre l'amélioration de la qualité de l'emploi et de la productivité

La qualité de l'emploi est étroitement liée à la réalisation d'une économie compétitive et fondée sur la connaissance. Elle contribuera à accroître le capital humain et la productivité du travail. Pour stimuler la productivité, il est essentiel d'investir dans les compétences, les connaissances, l'innovation et le capital physique, et d'utiliser davantage les nouvelles technologies. Un meilleur système d'éducation et de formation et l'apprentissage tout au long de la vie doteront les personnes des compétences nécessaires à une main d'œuvre moderne dans une société de la connaissance.

L'enquête sur la formation professionnelle continue et l'enquête sur les forces de travail sont les instruments d'évaluation de l'investissement dans le capital humain, l'apprentissage tout au long de la vie et les effets en termes d'accroissement du capital humain et de l'emploi. En ce sens, l'apprentissage tout au long de la vie est déjà lié au premier objectif de plein emploi. Les besoins en statistiques de l'éducation sont exposés dans un autre chapitre.

	UE	Pays en voie d'adhésion
Apprentissage tout au long de la vie (2002); population âgée de 25-64 (*)	8,4 %	4,9 %
Écart entre les taux d'emploi des personnes de niveau CITE 5 et > et celles de niveau < CITE 3	35 % points	
(*) également indicateurs structurels		

## 2.2.6 Renforcer la cohésion sociale et l'insertion

### 2.2.6.1 Priorités politiques

L'importance de promouvoir la participation à l'emploi a été soulignée; occuper un emploi ne suffit cependant pas toujours à échapper à la pauvreté et à l'exclusion sociale: les faibles revenus, qui résultent d'un ensemble de problèmes observés sur le marché du travail tels que le chômage récurrent, l'incapacité à trouver un emploi à temps plein et les faibles taux de salaires, ou d'une structure familiale particulière avec, par exemple, une ou deux personnes dépendantes et un seul salarié, sont à l'origine du problème des "travailleurs pauvres".

L'accord intervenu lors du Conseil européen de Laeken visant à fournir une ventilation du taux d'exposition à la pauvreté par activité la plus fréquente, ainsi que l'inclusion d'indicateurs tels que les ménages sans emploi, reflète en partie le lien avec le statut professionnel. Il est désormais proposé d'inclure une ventilation supplémentaire du taux d'exposition à la pauvreté selon l'intensité de travail du ménage, et d'ajouter un nouvel indicateur des "travailleurs pauvres", c'est-à-dire ceux qui sont classés comme personnes occupées (en tant que salariés ou indépendants) et dont le revenu disponible équivalent du ménage est inférieur à 60 % du revenu équivalent médian. En raison de sensibilités politiques et de difficultés statistiques techniques, il n'est pas proposé d'établir un indicateur des "bas salaires" en soi.

Depuis le Conseil européen de Lisbonne, une méthode ouverte de coordination est appliquée dans le domaine de la cohésion sociale. Celle-ci implique la mise en place de priorités pour la réforme sociale (agenda politique de Nice 2000, révisé ultérieurement par le Conseil "Affaires sociales" en décembre 2002). Les priorités actuelles sont au nombre de quatre: (i) améliorer la participation à l'emploi; (ii) étendre l'accès aux ressources, aux droits, aux biens et aux services; (iii) prévenir les risques d'exclusion; (iv) aider les plus vulnérables. Après avoir défini les priorités, les États membres préparent des plans d'action nationaux (PAN/incl.) d'une durée de deux ans. Ce processus n'en est encore qu'à ses balbutiements dans l'UE: la première série de PAN/incl. a été préparée en 2001; une deuxième série de rapports PAN/incl. est en préparation au cours de l'année 2003.

La réalisation des objectifs fixés dans les PAN/incl. est évaluée à l'aide d'un ensemble commun d'indicateurs. Un premier ensemble de 18 indicateurs a été adopté lors du Conseil européen de Laeken (décembre 2001) et est constamment en cours de perfectionnement et de développement. L'indicateur clé est le taux d'exposition à la pauvreté, auquel s'ajoutent diverses ventilations, indicateurs de l'inégalité des revenus et de l'accès à l'emploi/à l'éducation/ aux services de santé. Cette approche diversifiée est intentionnelle, reflétant ainsi la nature multidimensionnelle de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

#### *2.2.6.2 Disponibilité des données*

Les chiffres correspondant au premier ensemble d'indicateurs ont été publiés pour la première fois par Eurostat en avril 2003 (voir tableau ci-dessous). Les données proviennent essentiellement du panel communautaire des ménages (PCM) et de l'enquête sur les forces de travail. À l'avenir, il pourrait y avoir des sources complémentaires. Assurer une transition en douceur entre les chiffres issus du PCM (gentlemen's agreement) et les statistiques du revenu et des conditions de vie de l'UE - EU-SILC (règlement) constituera l'une des priorités des prochaines années jusqu'en 2007 (lorsque les exemptions pour certains pays et certaines rubriques arriveront à échéance). Les statistiques EU-SILC s'appliqueront aux actuels et futurs États membres de l'UE et de l'EEE et seront peut-être également adoptées par d'autres pays. Sans être une panacée, et malgré les problèmes techniques pouvant survenir au cours de leur mise en place, les EU-SILC devraient devenir la source de référence des statistiques annuelles sur l'insertion sociale.

Lors de la phase de transition, les données seront obtenues auprès de sources nationales. En ce qui concerne les 10 pays en voie d'adhésion, des mémorandums conjoints sur l'insertion (JIM - Joint Inclusion Memoranda) sont en cours de négociation avec la Commission. On essaie d'appliquer l'approche communautaire et les indicateurs existants. Les résultats de la collecte de données pilote effectuée en 2002 vont être publiés très prochainement par Eurostat: une deuxième vague vient

d'être lancée (les enquêtes sur le budget des ménages sont la principale source d'informations). Le lancement d'EU-SILC dans ces pays est une priorité clé (ils devraient tous l'avoir fait d'ici à 2007, de même que la Bulgarie, la Roumanie et la Turquie).

	UE	Pays en voie d'adhésion
Seuil de risque de pauvreté (SPA)	7 263 (1999)	3 252
Taux d'exposition à la pauvreté*	15 % (1999)	14% (CZ 8 %, EE 18 %)
Taux de risque persistant de pauvreté*	9 % (1999)	Pas possible à l'heure actuelle
Écart relatif de risque de pauvreté	22 % (1999)	19 % (CZ 13 %, EE 25 %)
Inégalité: coefficient de Gini	0,29 (1999)	0,28 (SI 0,22, EE 0,36)
Inégalité: ratio des quintiles S80/S20 *	4,6 (1999)	4,2 (SI 3,2, EE 6,3)

Personnes vivant dans un ménage sans emploi (0-65) *	12 % (2001)	12 %
Taux de chômage de longue durée *	3 % (2001)	8 %
Taux de chômage de très longue durée	2 % (2001)	Pas disponible actuellement
Part du chômage de longue durée	41 % (2001)	c. 51 %
Personnes prématurément déscolarisées et ne participant à aucun programme d'études ou de formation *	18,9 % (2002)	8,4 %
Personnes à faible niveau d'études (25-64)	36 % (2001)	c. 20 %

Espérance de vie à la naissance	78 ans (2001)	c. 73 ans
---------------------------------	---------------	-----------

\* = également un indicateur structurel

### 2.2.6.3 Questions en suspens

Il reste plusieurs problèmes à résoudre dans le court et moyen terme en matière de statistiques de la pauvreté et de l'exclusion sociale, dont certains revêtent une importance particulière pour les pays en voie d'adhésion (PVA):

- S'accorder sur des indicateurs non monétaires afin de compléter les indicateurs de la pauvreté monétaire (les résultats des projets pilotes dans l'UE et les PVA sont attendus en 2003).
- Réexaminer l'échelle d'équivalence actuellement utilisée (potentiellement complexe et essentiellement arbitraire: l'analyse de sensibilité sera entreprise au cours de l'année 2003 dans l'UE et les PVA).

- Suivre la qualité des données sur le revenu lors de la transition afin d'optimiser la cohérence, notamment en ce qui concerne la couverture de certains groupes de population dans des pays donnés.
- Utiliser éventuellement des mesures subjectives visant à compléter les mesures de pauvreté monétaire.
- Accorder une plus grande attention à la situation des enfants.
- Étudier la possibilité de ventilations régionales (les résultats des projets pilotes communautaires sont attendus en 2003).
- Évaluer la possibilité d'établir des statistiques comparables sur le logement et les sans abri (les résultats des projets pilotes communautaires sont prévus pour 2003) et étendre la couverture aux personnes vivant dans des collectivités.
- Assurer l'harmonisation avec d'autres statistiques sociales, dont les indicateurs du développement durable; l'emploi; l'éducation; la santé; le logement et la protection sociale.
- Commencer à suivre des aspects récemment identifiés de l'exclusion (possibilité de mettre en place des modules EU-SILC à l'avenir).

### **2.2.7 Conclusion: des développements statistiques nécessaires**

- Améliorer les indicateurs conjoncturels du marché du travail, en particulier le taux de vacances d'emploi, l'indice du coût de la main d'œuvre et l'emploi, en termes de couverture et d'actualité;
- Améliorer les statistiques structurelles des salaires et du coût de la main d'œuvre en termes de couverture des activités et des tailles d'entreprises;
- Développer une base de données avec des données appariées employeurs-salariés, incluant des données sur les salaires, les salariés, le lieu de travail et les caractéristiques de l'entreprise;
- Développer la dimension structurelle des statistiques sur les emplois vacants;
- Améliorer la qualité de l'enquête sur les forces de travail; la mise en œuvre de la distinction entre variables trimestrielles et structurelles tient pleinement compte du double objectif de

l'enquête, qui vise à produire des estimations à court terme et une description structurelle, et peut contribuer à maintenir un taux de réponse élevé;

- Développer le système de modules ad hoc de l'enquête sur les forces de travail afin d'aborder des problèmes politiques spécifiques;
- Envisager de recourir à l'enquête sur les forces de travail pour des changements longitudinaux;
- Assurer l'harmonisation des données EU-SILC avec les statistiques sociales et autres;
- Assurer la bonne mise en place d'EU-SILC et une transition harmonieuse;
- Compléter les indicateurs existants avec des mesures alternatives et développer de nouveaux indicateurs pour rendre compte de la nature changeante, multidimensionnelle de la pauvreté et de l'exclusion;
- Établir des ventilations régionales des indicateurs de la pauvreté et de l'exclusion sociale;
- Évaluer la possibilité d'étendre la collecte des données destinées aux statistiques EU-SILC afin d'inclure les sans-abri et les personnes vivant dans des collectivités.

---

<sup>1</sup> Règlement (CE) n° 577/98 du Conseil et règlement (CE) n° 1991/2002 du PE et du Conseil

<sup>2</sup> Règlement (CE) n° 450/2003 du PE et du Conseil

<sup>3</sup> Gentlemen's agreement de septembre 2002

<sup>4</sup> Proposition de règlement du PE et du Conseil, COM(2002) 234

<sup>5</sup> La base de données sur la politique du marché du travail est une source d'informations sur les bénéficiaires et les dépenses consacrées aux mesures relevant de la politique du marché du travail

<sup>6</sup> [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_analysis/employ\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/employ_en.htm)

<sup>7</sup> COM(2002) 72

<sup>8</sup> Enquêtes sur la formation professionnelle continue de 94 et 99

<sup>9</sup> Statistiques en bref, thème 4, 12/2002

<sup>10</sup> Statistiques du revenu et des conditions de vie à partir de 2007, sources nationales avant cette date.

<sup>11</sup> Charte EURES du 4.4.2003

<sup>12</sup> Résolution du Conseil du 3 juin 2002, JO C 162 du 6.7.2002

## 2.3 La cohésion sociale à travers la législation – les défis posés par la réalisation de mesures en Irlande

MM. Donal GARVEY et Donal KELLY

*Central Statistics Office, Irlande*

Une forte cohésion sociale est essentielle pour un développement économique durable et pour la stabilité à long terme de la société européenne. Les besoins en informations liés à l'action publique dans ce domaine mettent les INS à rude épreuve, les populations concernées pouvant être difficiles à mesurer à l'aide de méthodes d'enquête traditionnelles et une expertise spécialisée étant parfois nécessaire pour obtenir les informations requises dans le cadre d'interviews. Les INS doivent être prêts à relever ces défis et à élaborer des méthodologies appropriées. Le développement, la mise en relation et l'exploitation de données administratives à des fins statistiques pourraient représenter une partie de la solution.

### 2.3.1 Introduction

Il est généralement reconnu que des sociétés divisées ne peuvent garantir la stabilité à long terme et que l'égalité sociale sous-tend le bien-être des individus comme de la société. Au cours des quelque huit dernières années, plusieurs réunions de haut niveau (Copenhague, 1995; sommet des chefs d'État du Conseil de l'Europe, octobre 1997; sommets européens de Lisbonne, Nice et Laeken, 2000-2001) ont mis l'accent sur des sujets en rapport avec la cohésion sociale. Par ailleurs, la charte sociale européenne a été révisée en 1996.

Pour autant que nous le sachions, il n'existe pas de définition appliquée de façon systématique de ce qu'il faut entendre par «cohésion sociale». L'idée de cohésion sociale est actuellement développée dans un ensemble passionnant d'écrits provenant de toutes les sciences sociales, qui composent graduellement un cadre plus ou moins cohérent permettant de comprendre l'ordre social et ses effets sur la vie économique. Les thèmes abordés sont divers et vont des liens entre le développement économique et la cohésion sociale jusqu'aux conséquences de la cohésion sociale sur le niveau de la criminalité enregistrée dans les zones défavorisées. Bien qu'il ne semble pas y avoir de définition appliquée systématiquement, il existe un large consensus sur ce qui menace la cohésion sociale; d'une manière générale, les politiques des pouvoirs publics sont axées sur le chômage, la pauvreté, les inégalités de revenus, les droits des individus et groupes minoritaires, l'exclusion sociale et l'exclusion de la société de l'information.

Un exemple de ce qui vient d'être dit est représenté par la démarche suivie par le Comité européen pour la cohésion sociale (CDCS), qui ne définit pas la cohésion sociale en tant que telle, mais identifie certains des facteurs qui la déterminent:

- la mise en œuvre d'initiatives visant à empêcher que les facteurs de division (tels que l'écart excessif entre riches et pauvres ou les multiples formes de discrimination) ne deviennent virulents au point de mettre en péril la paix sociale;
- l'importance d'un emploi décent et adéquatement rémunéré;
- l'existence de mesures visant à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale, notamment dans les secteurs du logement, la santé, l'éducation et la formation, le partage de l'emploi et des revenus ou encore les services sociaux;
- le renforcement des systèmes de sécurité sociale;
- le développement de politiques familiales accordant une attention particulière aux enfants et aux personnes âgées;
- le partenariat avec les organisations de la société civile, notamment les syndicats, les représentants des employeurs et les ONG.

Étant donné que ce concept englobe de nombreuses composantes, il faut disposer d'un très large ensemble de données pour pouvoir évaluer le niveau de cohésion sociale d'une société. La littérature spécialisée contient un grand nombre de mesures, tant directes qu'indirecte. Parmi les exemples de mesures directes, mentionnons:

- les mesures du taux d'adhésion à des organismes et de la participation à des organismes;
- les mesures de la confiance (par exemple dans les autres ou dans les institutions publiques);

Les mesures indirectes sont liées à des facteurs structurels tels que les inégalités entre les classes, les ethnies et les sexes, qui sont susceptibles de miner la capacité de concertation des divers groupes, par exemple:

- les mesures de distribution du revenu (coefficients de Gini et part du revenu gagné par les 60 % au milieu de l'échelle);
- l'hétérogénéité ethnique.

Les INS devront faire face à de très grands défis pour que l'action des pouvoirs publics dans ce vaste domaine puisse être mise au point en s'appuyant sur des observations factuelles.

### 2.3.2 Marché du travail et cohésion sociale

La participation au marché du travail est considérée depuis longtemps comme un facteur majeur permettant de lutter contre l'exclusion et la pauvreté. L'emploi peut également être une source importante d'autonomisation sociale et d'affirmation de soi. L'analyse traditionnelle des données du marché du travail sur une longue période a mis en lumière des cas possibles d'inégalité dus, par exemple, au sexe, à la situation matrimoniale, aux écarts de rémunération, etc. En conséquence, bon nombre des indicateurs de cohésion/d'exclusion sociale adoptés aux niveaux international et national (Laeken, OCDE, Banque mondiale) sont liés à la participation et à l'accès au marché du travail.

En 1999, en Irlande, une nouvelle autorité chargée des questions d'égalité, appelée «Equality Authority», a remplacé l'«Employment Equality Agency» (agence pour l'égalité en matière d'emploi). Elle a pour mission de veiller à l'application de la loi sur l'égalité en matière d'emploi (Employment Equality Act) de 1998 et de la loi sur l'égalité de statut (Equal Status Act) de l'an 2000 (les «lois sur l'égalité»), qui interdisent toute discrimination<sup>1</sup> reposant sur les neuf motifs suivants: le sexe, la situation matrimoniale, la situation familiale, l'âge, le handicap, la race, l'orientation sexuelle, les croyances religieuses et l'appartenance à la communauté tsigane. L'annexe illustre les tendances récentes observées en Irlande pour certains de ces neuf motifs de discrimination, à partir des données disponibles sur le marché du travail.

L'analyse traditionnelle risque toutefois de ne pas être suffisamment approfondie pour servir à l'élaboration de politiques. Par exemple: quelle a été la raison de l'augmentation du taux d'emploi des femmes et du taux d'activité des femmes mariées? L'évolution des normes sociales, des impératifs économiques, une politique fiscale qui a rendu les deuxièmes revenus plus intéressants ou une modification du comportement procréateur?

Un autre élément qui intervient dans la participation des femmes mariées et des parents isolés au marché du travail est le coût et la disponibilité des services de garde d'enfants. Il y a peu, un module social de l'enquête nationale trimestrielle sur les ménages a montré que plus de 75 % des couples où les deux partenaires travaillaient avaient recours à un mode de garde externe. Les réseaux de soutien familial jouent un rôle important dans ce contexte: près d'un tiers des familles devant faire garder leurs enfants faisaient appel à un membre non rémunéré de leur famille. Un nombre élevé de femmes ont indiqué qu'elles avaient dû quitter un emploi, avaient été contraintes

de décliner une offre d'emploi ou n'avaient pas pu chercher de travail en raison des répercussions sur le mode de garde de leurs enfants.

### 2.3.3 Défis posés par la réalisation de mesures

L'annexe brosse un certain tableau de la société irlandaise, essentiellement du point de vue du marché du travail; de toute évidence, la couverture présente des lacunes, qui empêchent une analyse plus complète des questions relatives à la cohésion sociale. Les principaux instruments d'enquête (tels que l'EFT) ne permettent pas d'obtenir les données de certains groupes marginalisés avec le niveau de détail requis à la fois par les responsables politiques et par les groupes d'intérêt. Au-delà des difficultés liées à la définition de concepts tels que l'«origine ethnique» ou le «handicap», il existe également des problèmes de mesure. Certains groupes sont susceptibles d'être tellement sous-représentés dans les enquêtes par échantillon qu'il est impossible de publier des données les concernant. Par exemple, des groupes tels que les Tsiganes et les demandeurs d'asile sont difficiles à approcher dans le contexte d'enquêtes officielles de grande envergure. En Irlande, bon nombre de demandeurs d'asile sont hébergés dans des ménages non privés et une forte proportion de Tsiganes a encore un mode de vie nomade. Malgré des risques évidents, nous envisageons sérieusement la possibilité d'utiliser le recensement de la population de 2006 comme moyen de lancer et d'étayer des enquêtes sociales ciblées ultérieures.

Outre les problèmes de collecte des données, un défi connexe concerne le contraste entre les moyens qui sont propres à la recherche en science sociale, spécialisée et travaillant à petite échelle, et la condition que doivent remplir les statistiques officielles, à savoir fournir des données représentatives à grande échelle. Alors que les INS sont instamment invités à ne pas perdre de vue les aspects théoriques pertinents des sciences sociales [1] et à prendre en considération les besoins de données des chercheurs en sciences sociales, il faut bien comprendre que, dans certains cas, les méthodologies dont disposent les statisticiens officiels ne sont pas compatibles avec le sujet, que ce soit d'un point de vue technique ou d'un point de vue éthique. Plusieurs exemples permettent de l'illustrer. Premièrement, aussi expérimentés soient-ils dans un certain domaine, les enquêteurs qui travaillent pour les INS peuvent ne pas être formés à aborder avec les déclarants des sujets très délicats ou très spécifiques (par exemple, l'orientation sexuelle, le handicap, l'origine ethnique, la situation de parent isolé). Deuxièmement, l'évolution vers une société plus multiculturelle entraîne inévitablement la présence de toute une série de langues et de cultures susceptibles, par leur existence même, de limiter la portée du processus d'enquête, particulièrement lorsqu'il est déterminé par les exigences strictes en termes de temps et de volume qui sont celles des enquêtes à grande échelle. De même, certaines personnes handicapées peuvent nécessiter l'emploi de techniques et d'équipements d'interview spéciaux qui ne sont pas utilisables dans des enquêtes de

grande ampleur. Enfin, la société peut avoir fait subir des expériences malheureuses aux personnes marginalisées, et le fait de leur demander des données susceptibles d'être directement liées à leur statut social pourrait avoir sur elles un impact négatif [2]. Nous devons non seulement examiner les données sociales que souhaitent obtenir les responsables politiques et les groupes d'intérêts, mais aussi – c'est vital – prendre en compte le processus que nous entendons suivre et l'effet qu'il peut avoir sur ceux que nous cherchons à mesurer.

Par conséquent, si, en tant que statisticiens officiels, nous devons répondre à l'évolution des besoins des utilisateurs, nous devons aussi rester conscients des dangers et des limites auxquels nous sommes confrontés lorsque nous nous lançons dans la recherche sociale sans évaluer pleinement l'aptitude de nos instruments à fournir les données requises.

### **2.3.4 Statistiques irlandaises sur les questions sociales et l'égalité**

Comme indiqué plus haut, d'une part, les responsables politiques s'intéressent de manière croissante à l'élaboration de statistiques sur les questions sociales, car le processus décisionnel est suivi plus attentivement par le public, et, d'autre part, les groupes d'intérêts, comme les chercheurs, demandent davantage de données sociales appropriées pour évaluer les politiques menées. Si les statistiques officielles ont toujours été une source importante de données sociales, nous venons de voir que bon nombre des groupes en marge de la société irlandaise n'apparaissent pas dans ces données. Une forte proportion des informations disponibles auprès de sources officielles provient d'enquêtes sur les ménages et de recensements, mais il existe aussi un grand nombre de données figurant dans les fichiers administratifs de différents ministères.

C'est pourquoi une étude a été entreprise en Irlande afin d'évaluer les exigences à l'échelon national en matière de données sur les questions sociales et l'égalité et d'établir dans quelle mesure ces besoins pourraient être satisfaits par les données contenues dans les fichiers administratifs existants [3]. Le National Statistics Board espérait que l'évaluation de ces données ferait apparaître des lacunes pouvant servir à fixer les priorités à traiter à travers un programme de développement des statistiques sur les questions sociales et l'égalité en Irlande. Cet exercice a été décrit dans un document récent présenté par l'un des auteurs lors de la conférence satellite de l'IIS à Szczecin, en Pologne [4].

La première étape de ce programme a consisté dans une enquête menée auprès de dix ministères clés et de certains organismes liés à ceux-ci, afin de déterminer quel type d'indicateurs étaient utilisés et quels étaient les besoins perçus en matière de données. Cet exercice initial a permis d'identifier environ 200 sources de données sur les questions sociales et l'égalité, axées sur les

individus, qui «fournissent actuellement des informations sur la société irlandaise ou pourraient être améliorées et développées de manière à en fournir». Lors de l'évaluation des données disponibles, il a été tenu compte des indicateurs internationaux existants, notamment les indicateurs de Laeken, mais aussi des neuf motifs de discrimination définis par les lois sur l'égalité (voir tableau).

### Classement des sources de données par administration<sup>2</sup> et par variable de classification

Catégories de ventilation	DAF	CSO	DCRGA	DES	DETE	DELG	DHC	DJELR	R/C	DSFA	DoT	Total
Numéro PPS		1		3	2	12	3	1	21	54		97
Support informatique		22	1	33	3	7	21	14	21	54	2	178
<b>Neufs motifs<sup>3</sup></b>												
Sexe		23	1	29	6	20	23	13	18	53	3	189
Situation matrimoniale		20		6	2	19	11	11	21	54	1	145
Situation familiale/Rôle de soignant familial		15	1	11		18	5	8	6	53		117
Âge		23		24	5	20	24	14	2	54	3	169
Handicap		3	1	12	1	7	8	2	6	9		49
Race/origine ethnique <sup>4</sup>				2			2	3				7
Orientation sexuelle							2					2
Appartenance religieuse		2		2			1	3				8
Appartenance à la communauté tsigane		1	1	9	1	4	1	1				18
<b>Autres variables</b>												
Statut socio-économique		7	1	18	3	17	12	6	2		1	67
Revenu		2		7	2	15	2	3	18	52	1	102
Code géographique	1	23	1	26	5	22	23	10	21	54	1	187
Nationalité	1	15		15	2	5	6	6		26		76
<b>Sources de données</b>	<b>1</b>	<b>23</b>	<b>1</b>	<b>34</b>	<b>6</b>	<b>24</b>	<b>24</b>	<b>15</b>	<b>22</b>	<b>54</b>	<b>3</b>	<b>207</b>

Si certaines variables sociales essentielles sont bien couvertes dans toutes les administrations (par exemple, le sexe, l'âge et la situation matrimoniale), d'autres, telles que le handicap, l'origine ethnique, l'orientation sexuelle et l'appartenance à la communauté tsigane, ne sont pas aussi courantes. Plus grave encore, il n'existe pas d'identificateur commun à toutes les sources de données, ce qui limite dans les faits les possibilités d'analyse des données. Le numéro personnel de service public (Personal Public Service - PPS) est commun à moins de 50 % des sources de données examinées.

L'étape suivante entamée par l'équipe du CSO chargée du projet comprend une évaluation des ensembles de données effectivement détenus par les diverses administrations, dans le but de formuler des orientations sur la manière de les normaliser et de les optimiser pour qu'ils se prêtent à un usage et à une diffusion plus larges. L'objectif à long terme du projet est de maximiser le potentiel statistique de toutes les données sociales contenues dans les fichiers administratifs, en encourageant l'emploi de variables de classification et de ventilation standard pour tous les ensembles de données.

### **2.3.5 Conclusion**

Des défis considérables attendent les INS s'ils veulent satisfaire les besoins d'informations des responsables politiques en rapport avec le large éventail de questions qui relèvent de la cohésion sociale. La localisation, la mobilité et la taille réduite de certaines des populations en cause les rendent peu aptes à être correctement mesurées à l'aide des méthodes d'enquête traditionnelles. Il est également vraisemblable que ces groupes soient sous-représentés parmi les personnes interrogées lors des enquêtes. De plus, certaines des lignes d'enquête souhaitables risquent d'être de nature spécialisée et d'aller au-delà du niveau d'expertise des enquêteurs de l'INS sur le terrain.

En raison de l'importance de ces questions pour la société, les INS doivent être prêts à mettre au point des méthodologies permettant d'élaborer les statistiques sociales correspondantes. Pour ce faire, il pourrait être nécessaire d'adapter les outils existants, tels que le recensement de la population, à condition que cela ne leur fasse pas courir trop de risques.

Il conviendra de suivre en permanence les possibilités liées au développement, à la mise en relation et à l'exploitation complète de données administratives à des fins statistiques, car elles peuvent constituer une source très utile et très rentable d'informations nouvelles.

## **ANNEXE: Tendances observées sur le marché du travail pour certaines populations «à risque»**

### *Sexe*

Des données récentes (premier trimestre 2003) tirées de l'EFT irlandaise montrent que le taux d'emploi des femmes âgées de 15 à 64 ans (55 %) est nettement inférieur à celui des hommes (plus de 74 %). Il y a dix ans, les pourcentages correspondants étaient 38 % pour les femmes et 64 % pour les hommes.

Si, au cours des dernières années, on a assisté à une hausse spectaculaire du nombre de femmes ayant un emploi, certaines tendances traditionnelles persistent. Ainsi, près d'un tiers des femmes travaillent à temps partiel, la main-d'œuvre féminine représentant les trois quarts des travailleurs à temps partiel; un tiers seulement des «cadres et administrateurs» sont des femmes, mais trois quarts des postes «d'employés et de secrétaires» sont occupés par des femmes, et celles-ci travaillent en moyenne 32 heures par semaine, contre 41 pour les hommes. Le taux actuel de participation au marché du travail est de 49 % pour les femmes de 15 ans et plus, contre 70 % pour les hommes du même âge. Il y a dix ans à peine, il était de 35 % pour les femmes et de 70 % pour les hommes. L'un des objectifs de la stratégie nationale contre la pauvreté est de porter ce taux à 60 % pour les femmes d'ici 2010.

### *Situation matrimoniale/familiale*

Globalement, le taux de participation au marché du travail des personnes de 15 ans et plus est de 60 % en Irlande. Il est de 48 % pour les femmes mariées (en hausse par rapport aux 31 % enregistrés il y a dix ans) et de 59 % pour les femmes célibataires. En revanche, 76 % des hommes mariés sont en activité. Au cours du trimestre se terminant en février 2003, un peu moins de 51 % des femmes vivant avec leur mari/concubin dans un ménage comprenant des enfants avaient un emploi, contre 29 % dix ans plus tôt. Actuellement, 45 % des parents isolés sont sur le marché du travail en Irlande, contre 22 % en 1993. Fait intéressant, alors que la proportion de pères isolés actifs est passée de 36 % à 50 % en dix ans, la progression a été plus marquée pour les mères: de 19 % à 44 %.

### *Ressortissants étrangers*

Avec la hausse de la prospérité, l'immigration est devenue depuis quelques années un facteur important de la démographie irlandaise. Les résultats du recensement de 2002 ont montré que l'Irlande comptait près de 6 % d'étrangers (225 000 personnes), dont 40 % en provenance de l'extérieur de l'UE. Une analyse de la nationalité des personnes qui arrivent chaque année en Irlande montre qu'en 1987 plus des deux tiers étaient des Irlandais de retour au pays. La situation a

toutefois radicalement changé et, en 2002, sur les 48 000 personnes entrées dans le pays, 38 % étaient des Irlandais et près de 35 % des ressortissants de pays n'appartenant pas à l'UE (y compris les États-Unis) [Sexton, 2002]. Le nombre de permis de travail délivrés à des citoyens de pays ne faisant pas partie de l'EEE a également augmenté de manière considérable en quelques années. En 1999, un peu plus de 6 000 permis de travail ont été délivrés (ou renouvelés) par les autorités irlandaises; en 2001, ils ont atteint le nombre de 36 500. L'examen des professions pour lesquelles des permis sont accordés permet de constater que «plus de 70 % des postes en question concernent des activités peu ou pas qualifiées, et moins de 15 % des fonctions de cadre ou des professions libérales» [5]. Il s'agit fort probablement d'une conséquence du système de permis de travail en vigueur en Irlande, en vertu duquel ce document est délivré à l'employeur plutôt qu'au travailleur et ce, seulement dans les cas où il peut être démontré qu'aucun travailleur irlandais n'est disponible pour remplir le poste. Les travailleurs titulaires d'un permis ne peuvent changer d'emploi tant qu'ils sont dans le pays. Seuls ceux qui ont un visa de travail peuvent le faire, mais ce système est réservé à certaines professions particulières (par exemple dans le secteur médical ou informatique) [6].

### *Demands d'asile*

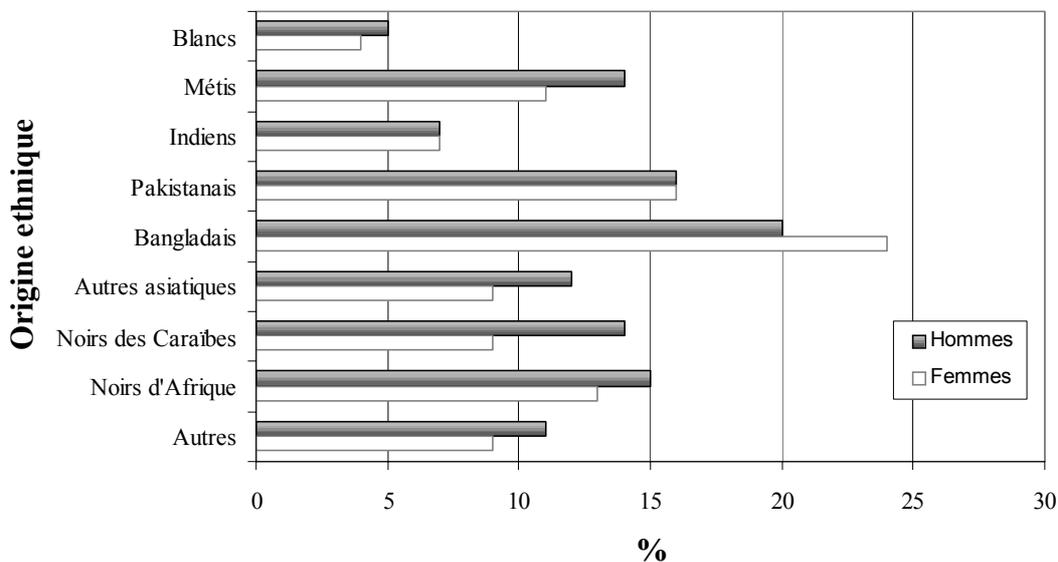
Si le nombre de personnes arrivant dans le pays en tant qu'immigrants économiques s'est fortement accru au cours des dernières années, il en a été de même pour les demandeurs d'asile. En 2002, 11 300 personnes ont introduit une demande d'asile en Irlande. Le nombre de demandeurs d'asile par habitant est désormais supérieur à ceux de la plupart des autres pays européens, mais l'Irlande n'accueille que 2,7 % du total des demandeurs d'asile de l'UE [7]. Officiellement, ils ne sont pas autorisés à travailler en Irlande tant que leur demande est en cours d'examen. Il semble toutefois vraisemblable que les demandeurs d'asile qui pénètrent sur le marché du travail trouvent des emplois non qualifiés faiblement rémunérés.

### *Tsiganes/origine ethnique*

Les Tsiganes (*Travellers*) sont une population indigène à l'Irlande; ils possèdent une culture unique et un style de vie qui les distingue des autres Irlandais. Certains ont un mode de vie nomade et il est généralement admis qu'en tant que communauté ils souffrent aujourd'hui fortement de pauvreté, d'exclusion sociale, de handicaps éducatifs et d'illettrisme, qu'ils ont une espérance de vie plus courte, sont en mauvaise santé et largement touchés par le chômage. Une nouvelle question dans le recensement 2002 a permis de savoir que l'Irlande compte un peu moins de 24 000 Tsiganes. L'ajout d'une question sur l'appartenance à la «communauté tsigane» dans le recensement permettra d'accéder à toute une nouvelle série de données sur des sujets tels que l'éducation et l'emploi des Tsiganes que l'on ne pouvait obtenir jusqu'ici qu'au moyen d'enquêtes à petite échelle

ou d'observations empiriques<sup>5</sup>. Par exemple, une enquête sur les minorités ethniques réalisée en Irlande du Nord montre que pas moins de 4 Tsiganes sur 5 n'ont pas eu d'emploi rémunéré au cours des dix dernières années [8]. Les avancées économiques des dernières années ne se sont pas traduites par davantage d'emplois pour les membres de cette communauté. Si les Tsiganes sont susceptibles de subir des discriminations de la part des employeurs, nombre d'entre eux n'ont tout simplement pas les compétences éducatives nécessaires pour accéder au marché du travail et préfèrent être indépendants plutôt que salariés.

**Taux de chômage: ventilation par groupe ethnique et par sexe, 2001/2002 (EFT, Royaume-Uni)**



De nombreuses études internationales mettent en lumière les liens qui existent entre les migrants/les minorités ethniques et le chômage. Une étude du BIT portant sur quatre pays européens (Allemagne, Espagne, Belgique et Pays-Bas) a constaté qu'au moins un migrant sur trois avait été confronté à des discriminations lorsqu'il était candidat à un emploi [9], et a conclu que, malgré des taux élevés de participation au marché du travail dans les pays concernés, les populations migrantes étaient surreprésentées parmi les chômeurs de longue durée. Des statistiques tirées de l'EFT britannique (voir graphique ci-dessus) indiquent également que le chômage est nettement plus élevé parmi les groupes ethniques qui ne sont pas de race blanche, et rien ne permet de supposer qu'il en va autrement en Irlande.

### *Personnes handicapées*

Un autre groupe qui est menacé par la pauvreté et l'exclusion sociale et qui éprouve des difficultés à accéder au marché du travail est celui des personnes handicapées. Un module récent (2002) de l'EFT d'Eurostat a été consacré à ces personnes et à leurs expériences sur le marché du travail. En

Irlande, plus de 10 % des personnes âgées de 15 à 64 ans (soit 271 000 individus) ont déclaré souffrir de longue date d'un problème de santé ou d'un handicap. Environ 40 % des personnes de 15 à 64 ans qui indiquaient être dans ce cas avaient un emploi, contre 65 % de la population totale du même âge. Les handicaps/problèmes de santé chroniques les plus courants identifiés par l'enquête étaient les affections pulmonaires ou respiratoires (41 500 personnes), suivis des problèmes de cœur, de tension artérielle ou de circulation sanguine (39 200 personnes) et des problèmes au dos ou au cou (37 800 personnes). Le principal point faible de ce module est qu'il n'a pas permis de collecter des informations sur la mesure dans laquelle un problème particulier affecte la vie quotidienne du déclarant.

Partout dans le monde (par exemple au Royaume-Uni et aux États-Unis), les tentatives visant à mesurer la prévalence du handicap dans la population se sont heurtées à de nombreuses difficultés. Des recherches australiennes [10] ont été menées afin de tester des questions relatives au handicap en vue des recensements de 1996 et de 2001; lors des entretiens de suivi en face à face, il a été constaté que les données initiales n'étaient pas fiables, au point que l'idée d'inclure le handicap dans ces recensements a été abandonnée. Beaucoup de «personnes handicapées» ne se considèrent pas comme telles, et nombre d'entre elles ne pensent pas que leur état a une incidence quelconque sur leur vie quotidienne. Lors de travaux futurs dans ce domaine, il faudra peut-être envisager des mesures axées sur les limitations perçues par les personnes dans leur vie quotidienne plutôt que sur des handicaps spécifiques, et prendre en compte la valeur des entretiens en face à face par rapport aux évaluations effectuées par les déclarants eux-mêmes.

## **BIBLIOGRAPHIE**

- [1] Ritzen, J. (2000), Cohésion sociale, politique publique et croissance économique: implications pour les pays de l'OCDE, document présenté lors du symposium international DRHC/OCDE sur La contribution du capital humain et social à une croissance économique durable et au bien-être, Québec, mars 2000.
- [2] Social Research Association (2002), Ethical Guidelines, Social Research Association: Londres.
- [3] Government of Ireland (2003), Developing Irish Social and Equality Statistics to meet Policy Needs: Report of the Steering Group on Social and Equality Statistics, Stationery Office, Dublin.
- [4] Garvey, D. (2003), Policy-making in an Information Age - New challenges for the Management of National Statistical Offices.
- [5] Sexton, J.J. (2002), Continuous Reporting System on Migration (Sopemi): Report for Ireland for 2002, Other Publications by External Agencies No 23. OCDE, Paris.
- [6] Woods, M., Humphries, N. (2001), Seeking Asylum in Ireland: Comparative figures for asylum seekers and refugees in Ireland and Europe in 2000 and 2001, Programme of Applied Social Science Research, Social Science Research Centre, University College Dublin.

- [7] World Refugee Survey (2003).
- [8] Irwin, G., Dunn, S. (1997), Ethnic Minorities in Northern Ireland, University of Ulster: Coleraine.
- [9] Zegers de Beijl, R (1999), Migrant discrimination in the labour market: A comparative study of four European countries, BIT, Genève.
- [10] Australian Bureau of Statistics (2003), Testing a Disability Question for the Census.

---

1 Ces lois interdisent toute discrimination fondée sur ces neuf motifs distincts en matière d'emploi, de formation professionnelle, de publicité, de conventions collectives, de fournitures de biens et de services et d'autres possibilités auxquelles le public a généralement accès.

2 Department of Agriculture and Food (DAF): ministère de l'agriculture et de l'alimentation; Central Statistics Office (CSO): office central de la statistique; Department of Community, Rural and Gaeltacht Affairs (DCRGA): ministère des questions communautaires, des questions rurales et de la région de langue gaélique; Department of Education and Science (DES): ministère de l'éducation et de la science; Department of Enterprise, Trade and Employment (DETE): ministère de l'entreprise, du commerce et de l'emploi; Department of Environment and Local Government (DELG): ministère de l'environnement et des administrations locales; Department of Health and Children (DHC): ministère de la santé et de l'enfance; Department of Justice, Equality and Law Reform (DJELR): ministère de la justice, de l'égalité et des réformes législatives; Office of the Revenue Commissioners (R/C): office des impôts; Department of Social and Family Affairs (DSFA): ministère des affaires sociales et des questions relatives à la famille; Department of Transport (DoT): ministère des transports.

3 Les neuf motifs de discrimination déterminés par les lois sur l'égalité.

4 Dans les lois sur l'égalité, la race inclut la nationalité, mais dans le présent tableau celle-ci est traitée comme une catégorie distincte.

5 Une analyse plus approfondie de cette variable est prévue pour janvier 2004.

# Thème 2 - Marché du travail et cohésion sociale - quelques commentaires

Svante ÖBERG

*Directeur général, Statistics Sweden*

## **Introduction**

Les questions concernant le marché du travail et la cohésion sociale sont devenues des préoccupations politiques importantes au sein de l'UE. Ces questions traduisent également un besoin de statistiques correspondantes. Actuellement, le débat sur les problèmes et perspectives des futures statistiques de l'UE ne peut ignorer les statistiques du marché du travail. Dans un contexte national, les questions liées au marché du travail et à la cohésion sociale ont également acquis un poids plus grand, non seulement en réponse aux nécessités politiques de l'UE mais également dans le cadre du programme national. Je souhaiterais également souligner que l'utilisation d'objectifs stratégiques quantitatifs dont la réalisation est suivie et contrôlée par le biais de statistiques est une tendance qui se dégage nettement. Aujourd'hui, nous examinerons trois documents très intéressants qui illustrent tous des aspects différents de ce phénomène complexe et de sa mesure. Je présenterai tout d'abord chacun d'entre eux brièvement - et la manière dont je les interprète - avant d'en arriver aux conclusions.

## **Statistiques communautaires sur le marché du travail et la cohésion sociale**

M<sup>me</sup> Clotuche livre une vue d'ensemble impressionnante de tous les grands projets statistiques communautaires relatifs au marché du travail et à la cohésion sociale dans un contexte politique. Sa présentation nous rappelle clairement une évolution majeure du système statistique européen au cours des dernières années: les statistiques du marché du travail et les statistiques sociales sont désormais incluses dans les objectifs stratégiques ambitieux de l'UE tels que l'UEM et la méthode ouverte de coordination.

Au sein du système statistique européen, les statistiques du marché du travail se sont constamment améliorées au cours des années passées. La présentation de M<sup>me</sup> Clotuche couvre les statistiques du marché du travail en matière de politique macro-économique (par exemple plan d'action UEM et PIEE), la politique de l'emploi (enquête sur la structure des salaires et enquête sur le coût de la main-d'œuvre), la réforme structurelle vers la réalisation du plein emploi (enquête sur les forces de travail, etc.) et le suivi de l'amélioration de la qualité de l'emploi et de la productivité (enquête sur les forces de travail, enquête sur la formation professionnelle continue). Dans tous ces domaines, elle décrit le contenu politique et les exigences statistiques actuelles et prévues au sein du système

statistique européen (SSE). Certaines de ces enquêtes ont un caractère plus stratégique, à l'instar de l'EFT, et de nombreuses améliorations portant sur la couverture et d'autres dimensions qualitatives sont nécessaires selon M<sup>me</sup> Clotuche. Elle fait aussi référence à la stratégie consistant à utiliser les modules ad hoc de l'EFT, qui devrait également être appliquée au-delà de ce qui a déjà été conjointement décidé afin de répondre aux nouveaux besoins politiques. Certains problèmes spécifiques rencontrés par les pays en passe d'adhérer pour satisfaire aux exigences discutées imposent des adaptations particulières.

L'autre domaine d'intérêt - la cohésion sociale - fait de plus en plus partie des préoccupations des décideurs politiques. La cohésion sociale n'est peut-être pas au cœur du SSE de la même façon que les statistiques du marché du travail mais il existe évidemment une corrélation entre ces deux domaines. L'EFT est donc une source de données importante en ce qui concerne la cohésion sociale. Le lancement des indicateurs sociaux en tant qu'instruments clés dans la méthode ouverte de coordination implique que la cohésion sociale et l'exclusion/l'inclusion occupent une place plus marquée dans le système statistique européen. L'enquête EU-SILC, qui doit débiter prochainement, constituera la source de référence en matière d'inclusion sociale. Étant donné que cette étude ne sera pas achevée avant 2007, de nombreuses dispositions de transition seront nécessaires, que ce soit dans les États membres actuels ou dans les pays en passe d'adhérer.

M<sup>me</sup> Clotuche termine sa présentation par une longue liste des développements nécessaires au niveau des statistiques du marché du travail et de la cohésion sociale. Parmi les éléments mentionnés, je remarque des améliorations qualitatives générales ainsi que de nombreuses actions ciblées. L'une d'entre elle porte sur la mise au point d'une base de données avec des données appariées employeurs-salariés. Une autre consiste à assurer l'harmonisation des données EU-SILC avec les autres statistiques sociales ainsi que la bonne mise en place d'EU-SILC. M<sup>me</sup> Clotuche propose également d'établir des ventilations régionales des indicateurs de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Dans l'ensemble, les besoins présents et prévus dans ce domaine statistique supposent des améliorations à grande échelle, sources de pressions pour le SSE.

### **Cohésion sociale et défis posés par la réalisation de mesures en Irlande**

Mon collègue Donald Garvey a co-écrit un document très intéressant traitant principalement des défis posés par la réalisation de mesures dans le domaine de la cohésion sociale en Irlande. Il complète le tableau de la situation correspondante au niveau de l'UE, brossé par M<sup>me</sup> Clotuche, et insiste sur l'intérêt croissant manifesté pour la politique nationale en matière de cohésion sociale. La croissance extrêmement rapide de l'économie irlandaise a probablement également eu des effets spécifiques sur la société irlandaise sur le plan de la cohésion sociale, mais ce point n'est pas

exclusivement mis en évidence dans le document. Les statistiques du marché du travail n'y sont que brièvement abordées car l'accent est mis sur la cohésion sociale.

Chose assez intéressante, le document montre qu'il ne semble pas exister de définition valable du phénomène de la cohésion sociale. Au lieu de cela, la cohésion sociale est - tant dans le contexte communautaire que national - définie à l'aide de ce qui pourrait la menacer ou des facteurs qui l'affectent. Le document souligne à juste titre l'importance de la participation et de l'accès au marché du travail dans le débat sur la cohésion sociale et l'exclusion, mais le principal argument concerne la nécessité de se concentrer sur les inégalités au sein du marché du travail. Les auteurs précisent également que l'analyse traditionnelle risque de ne pas être suffisamment approfondie pour servir à l'élaboration de politiques.

Le document évoque les défis posés par la réalisation de mesures en ce qui concerne les groupes marginalisés de la société irlandaise. Les auteurs fournissent plusieurs exemples de groupes sous-représentés dans les enquêtes sociales (tels que les tsiganes et les demandeurs d'asile) et s'interrogent sur la possibilité d'utiliser le prochain recensement de la population (2006) comme moyen de lancer et d'étayer des enquêtes sociales ciblées ultérieures. Ils citent également plusieurs exemples concernant les problèmes posés par les méthodologies utilisées dans les statistiques officielles lors de l'interview de groupes spéciaux. Parallèlement, les auteurs abordent la question plus générale de la corrélation adéquate entre statistiques officielles et recherche sociale ciblée.

L'une des sections les plus intéressantes et les plus édifiantes du document est consacrée à l'exercice d'évaluation concernant l'existence et la nécessité de données sur les questions sociales et l'égalité au niveau des ministères et des organismes gouvernementaux. Certains des indicateurs de l'UE ainsi que des indicateurs nationaux ont été utilisés pour déterminer dans quelle mesure les variables sociales étaient représentées au sein des institutions concernées. Je pense qu'une enquête similaire aurait son intérêt dans tous les pays, y compris la Suède.

Depuis de nombreuses années, nous bâtissons, dans les pays nordiques, un système destiné à exploiter les données administratives à des fins statistiques. Notre expérience a été largement positive. Toutefois, de nombreux efforts sont constamment nécessaires pour maintenir le système en état de fonctionner et pour le développer davantage. L'une des principales conditions préalables est l'utilisation du numéro d'identification national en tant qu'identificateur unique dans toutes les institutions publiques – ce qui semble problématique dans le contexte irlandais actuel. Néanmoins, je pense que nous devons, en Suède, procéder à plusieurs inventaires du type décrit dans le document irlandais.

## **Emploi et cohésion sociale: le rôle crucial des chances de formation**

M. Sakellis, du Centre national de recherche sociale en Grèce, présente un document quelque peu différent qui contient des informations et des réflexions sur ce qui affecte la cohésion sociale, plutôt que sur la façon dont elle pourrait être mesurée à l'aide des statistiques. Sa présentation constitue bien sûr un rappel important, pour nous statisticiens, de la portée plus large qui est attachée à notre débat professionnel. Le principal argument avancé par M. Sakellis est que la formation (l'accès à la formation) est une variable essentielle lors de l'étude de la cohésion sociale. Dans ce contexte, il mentionne l'importance de l'éducation et de la formation tout au long de la vie bien qu'il indique que les inégalités rencontrées au niveau de la formation précédente (classique) puissent également se refléter dans l'éducation et la formation tout au long de la vie.

### **Commentaires**

Les trois documents présentés lors de cette session montrent clairement que les besoins statistiques générés par les objectifs de la politique sociale européenne sont impressionnants et impliquent une croissance continue et rapide des statistiques sociales européennes. Il s'agit d'un message très positif dans le sens où l'harmonisation communautaire des statistiques, après avoir touché les statistiques économiques, qui ont été au cœur des préoccupations au cours des dernières années, concerne désormais un autre domaine, les statistiques sociales, et où cette harmonisation semble basée sur des besoins politiques explicites. Dans un monde intégré, les individus doivent pouvoir comparer les pays sous divers aspects et l'harmonisation des statistiques leur facilite la tâche. L'enquête sur les forces de travail (EFT) et les statistiques communautaires sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC) constitueront deux des piliers dans ce domaine mais d'autres statistiques contribueront à la description des évolutions sociales de l'UE.

Néanmoins, il existe certains problèmes dont nous, producteurs de statistiques, devons être conscients à cet égard. Tout d'abord, nous devons réfléchir à la manière dont les besoins politiques sont traduits en termes de demandes de statistiques afin que nous n'aboutissions pas à un degré de précision exagéré. Dans plusieurs cas au cours des années passées, on a constaté une tendance consistant à réclamer un niveau de détail si élevé que les statistiques en deviennent presque impossibles à produire. La charge de réponse peut également être bien trop importante. (Les premières propositions concernant les statistiques sur les prix de la main-d'œuvre et les offres d'emploi en sont deux exemples). Nous devons également éviter d'alourdir excessivement les enquêtes existantes. Récemment, il a été demandé avec insistance d'étendre l'enquête sur les forces de travail (EFT) par l'ajout d'autres variables et modules. Cette exigence pourrait compromettre l'enquête dans son ensemble. Un autre exemple, beaucoup plus ancien et dans un autre domaine,

nous est donné par les statistiques du commerce extérieur au sein de l'UE (Intrastat). Cette enquête représente à elle seule 74 % de la charge de réponse que Statistics Sweden fait peser sur les entreprises suédoises.

Ensuite, il convient de résoudre certains problèmes de qualité. M<sup>me</sup> Clotuche répertorie les domaines qui ne sont pas couverts par les statistiques communautaires actuelles et indique les améliorations à apporter aux statistiques actuelles en termes de qualité. Le document irlandais mentionne plusieurs problèmes auxquels nous sommes confrontés, notamment lorsque nous tentons d'évaluer la situation de groupes marginalisés. En outre, la qualité des statistiques sociales varie dans l'UE et encore plus dans l'UE élargie.

Il faut également souligner que les statistiques du marché du travail et de la cohésion sociale se sont dans une large mesure développées au coup par coup. La collecte de données est divisée entre de nombreuses sources séparées, non directement reliées les unes aux autres. Il en résulte un tableau assez fragmenté. Une meilleure corrélation doit être établie entre les données des différentes sources afin de permettre l'analyse des interdépendances et d'obtenir une image plus complète.

Il semble également qu'il existe des maillons faibles entre les statistiques sociales produites au niveau de l'UE et les statistiques nationales. Je souhaiterais que des liens plus nombreux soient noués entre le communautaire et le national et vice versa. M<sup>me</sup> Clotuche prône une meilleure utilisation des données nationales existantes et compte sur certaines des enquêtes réglementées par l'UE, telles que l'EFT. Toutefois, aucune analyse supplémentaire n'est faite pour combiner les deux perspectives.

Pour renforcer les liens entre les différents aspects du marché du travail et de la cohésion sociale, et également entre les niveaux communautaire et national, l'une des solutions pourrait être de s'appuyer davantage sur les microdonnées. L'appariement des données employeurs et des données salariés pourrait entrer dans le cadre de cette solution. La communauté statistique internationale mène actuellement des travaux très intéressants pour trouver des moyens d'accroître l'utilisation des microdonnées à des fins statistiques et de recherche, tout en préservant la confidentialité des informations.

Pour conclure, j'estime que les évolutions dans le domaine du marché du travail et de la cohésion sociale sont à la fois stimulantes et contraignantes. En tant qu'instituts nationaux de statistique, nous devons faire face à des demandes statistiques correspondantes beaucoup plus fortes. Parallèlement, nous devons relever d'importants défis. Je souhaiterais la mise en place d'un plan d'action complet et concret pour le développement de statistiques dans ce domaine.

## Thème 2 – Marché du travail et cohésion sociale - discussion

La délégation tchèque énumère les sujets qui nécessitent de plus amples travaux dans ce domaine:

1. la précision des estimations régionales, comme le chômage, dans la mesure où la dispersion des indicateurs augmente avec les domaines de la nomenclature NUTS;
2. la dimension du genre;
3. la mesure des minorités et leur situation sur le marché du travail;
4. l'incidence de la corrélation des données des recensements ainsi que des enquêtes auprès des entreprises et des ménages sur la comparabilité et la qualité;
5. la collecte de données sur les petites entreprises;
6. la mesure des travailleurs non déclarés et de leurs salaires dans des branches d'activité comme l'agriculture et la construction.

L'un des aspects qu'il conviendra d'aborder à l'avenir est la méthode à appliquer pour mesurer l'influence de la mondialisation dans ce domaine.

Les participants de cette session prennent position sur certains des sujets mentionnés par la délégation tchèque. M. Garvey (Irlande), aborde la question régionale.

Les enquêtes sont en fait conçues de façon à fournir des chiffres régionaux réalistes (l'enquête irlandaise s'appuie sur un échantillon de 39 000 ménages).

À propos de la discussion sur le genre, M<sup>me</sup> Clotuche (Eurostat) fait remarquer qu'il reste essentiel de ventiler les indicateurs par sexe. Cette possibilité est étayée par les principales enquêtes auprès des ménages telles que l'EFT, le PCM et à l'avenir l'EU-SILC. M<sup>me</sup> Clotuche soulève également la question de la mesure de l'emploi non déclaré et indique qu'un document conjoint d'Eurostat et de la DG Emploi et affaires sociales a été préparé pour le Conseil informel de juillet 2003 qui s'est tenu sous la présidence italienne.

Le délégué de Malte demande s'il est nécessaire d'organiser un recensement tous les 5 ans pour les registres de population. M. Garvey (Irlande) lui répond en soulignant l'utilité des registres de population dans les pays nordiques qui disposent de données plus détaillées.

Le délégué polonais met en garde contre l'influence négative pouvant être exercée par la pression politique sur l'organisation des enquêtes auprès des ménages qui sont utiles et appellent une préparation minutieuse.

Pour finir, le délégué italien demande à M<sup>me</sup> Xenaki (Grèce) de lui préciser la priorité accordée aux indicateurs pour la qualité du travail. M<sup>me</sup> Xenaki (Grèce) répond que ces indicateurs ont été arrêtés par le Conseil de Laeken. Étant donné que les sources disponibles ne permettent pas de les calculer moyennant une qualité suffisante, il est recommandé de mener une enquête sur la qualité du travail pour obtenir des données harmonisées.

## Thème 3 – Démographie et migrations dans l'UE élargie

## 3.1 Le cas de l'Albanie dans le processus de migration

Milva EKONOMI

*Directrice générale de l'Institut de statistiques INSTAT, Albanie*

Une fois encore, l'émigration est devenue pour l'Union européenne une question importante et litigieuse. En Europe, la migration n'est pas, généralement, un phénomène permanent, mais elle fait partie d'un processus de mobilité où tant la migration de retour que la migration en chaîne sont des réponses économiques naturelles à une économie dynamique. La migration a des effets bénéfiques aussi bien sur les régions d'origine que sur les régions de destination.

Le présent document donne une vue d'ensemble de la question de la migration et de ses effets connexes au cours des dix dernières années en Albanie, un cas qui semble être positif à moyen et long terme.

Certains chercheurs considèrent l'Albanie comme un pays en transition, mais dans quelle mesure cela reste vrai vu sous l'angle des changements démographiques? Quels sont les facteurs qui influencent le mouvement de la population albanaise vers les pays d'Europe occidentale et au-delà?

### **Introduction**

La libre circulation des personnes est un droit fondamental attaché au marché unique européen et fait intégralement partie du processus d'intégration européen depuis l'origine de l'UE. La migration internationale au sein des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et en provenance de ceux-ci vers l'ouest préoccupe les gouvernements de la région. Depuis l'effondrement du bloc communiste, ces pays connaissent des mouvements de population bien plus importants et bien plus fréquents. La crise politique, les conflits ethniques et l'aggravation des situations économiques et sociales ont accéléré les flux migratoires venant de ces pays. Plus la date de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale à l'UE se rapproche, plus la question de la migration est-ouest devient brûlante. Les actuels États membres de l'UE s'attendent à ce que la population de l'UE augmente d'environ un tiers suite à l'élargissement de l'UE.

Dans le contexte des politiques communautaires en matière de contrôle des flux migratoires croissants dans l'UE élargie, la nécessité de définir la position des pays des Balkans est évidente. L'adhésion de ces pays ouvre une ère nouvelle dans les relations entre ces deux entités concernées par le phénomène migratoire.

L'Albanie fait partie des pays des Balkans non candidats qui ont transformé leur aspiration à entrer dans l'UE en un objectif assorti de politiques et de stratégies élaborées pour l'avenir. Du fait de sa très ancienne tradition de migration et de son voisinage géographique avec les pays fondateurs de l'UE, l'Albanie a accepté l'intégration non seulement dans le cadre d'accords bilatéraux, mais également en adoptant des pratiques d'immigration informelles. Ce type de migration a un impact évident et brutal sur la situation socio-économique.

Le présent document propose une description de la migration albanaise en tant qu'élément de la migration des autres pays du bloc de l'Est, des facteurs qui l'influencent et de leurs autres effets sur le profil socio-économique du pays. Basées sur des indicateurs démographiques, les estimations relatives à la future migration seront clarifiées et pourront s'avérer utiles aux débats actuels sur ce thème.

### **3.1.1 Les ressortissants des Balkans face aux politiques d'émigration de l'UE**

Les pays des Balkans passent actuellement par différentes phases d'adhésion à l'UE et à l'OTAN, ce que reflète à l'évidence la mobilité de la population. Il n'existe pas, dans la législation communautaire, de moyens légaux permettant aux ressortissants de ces États de migrer temporairement ou à plus long terme afin de travailler comme salarié ou comme travailleur indépendant dans les États membres. À la lumière des intérêts de l'UE en matière de stabilité et de coopération dans la région, il doit être remédié à cette position. Le progrès de l'intégration de ces États au marché intérieur de l'Union européenne est l'un des objectifs de l'UE dans le contexte du principe de la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux.

Dans la pratique, l'Europe avait déjà fait beaucoup pour la libéralisation de la circulation des personnes et des possibilités de travail frontalier avant que les droits à la libre circulation entrent pleinement en vigueur. Ainsi, la position des pays des Balkans occidentaux est devenue de plus en plus anormale dès lors que la stratégie de l'UE visant à alléger la pression de l'immigration et à poursuivre un programme de libéralisation de la circulation des personnes au sein et autour de l'UE s'est concrétisée et est appliquée. La libéralisation de la circulation des personnes dans la région pour des motifs familiaux, professionnels, d'études et de vacances est vitale pour la stabilité.

Les responsables de l'UE savent par expérience que ce sont avant tout les jeunes gens ne trouvant pas de travail dans leur pays qui sont suffisamment aventureux pour s'expatrier et chercher un emploi à l'étranger. Souvent, ils acceptent également la responsabilité d'aider leurs familles restées au pays, du moins jusqu'au moment où ils fondent eux-mêmes une famille. Des mesures permettant un allègement des restrictions en matière de frontière et d'immigration pour les jeunes gens de la

région soulageraient les marchés nationaux du travail de la région et pourrait constituer une source très appréciable de devises étrangères sous la forme d'envois de fonds aux familles restées au pays.

Pour les ressortissants des Balkans occidentaux désireux de se rendre dans l'UE, l'obstacle à la circulation pour motifs économiques réside dans l'obligation du visa d'entrée. Cela signifie que ces personnes ne peuvent franchir la frontière d'un État de l'UE, quel qu'en soit le motif, sans avoir obtenu de visa. Cela peut représenter des démarches longues et ardues, exigeant que le demandeur se rende dans la capitale de son pays et effectue une ou plusieurs visites au consulat de l'État membre de destination. Tous les ressortissants de ces États (à l'exception de la Croatie) doivent obtenir un visa "Schengen" pour un court séjour dans tout État membre. Cette obligation est une mesure visant à contrôler le phénomène de l'immigration clandestine, qui constitue un problème pour la plupart des membres de la Communauté européenne.

Indépendamment de ces questions, des cadres juridiques ont été élaborés et des accords bilatéraux conclus, dans un effort pour contrôler les flux migratoires illégaux. Les ressortissants des Balkans considèrent la réduction de ce type de migration comme une question importante, ce qui veut dire qu'ils ont une attitude positive et font leur possible pour mettre en œuvre les recommandations de l'UE. Le Pacte de stabilité a profondément influencé la consolidation du partenariat politique axé sur une approche régionale du développement d'une stratégie commune. Cela représente pour les ressortissants des Balkans une chance de transformer leur diversité historique en recherche d'un développement commun pour un avenir meilleur. Ce processus a accru l'attention des membres de l'UE pour la région des Balkans tout en augmentant, au niveau régional, les incitations à satisfaire aux exigences de l'UE.

### **3.1.2 Tendances de la migration dans les pays d'Europe centrale et orientale en général et en Albanie en particulier**

La migration internationale au sein et à partir des pays d'Europe centrale et orientale vers l'Ouest préoccupe sérieusement les gouvernements de la région. Depuis l'effondrement du bloc communiste, ces pays connaissent des mouvements de population d'une ampleur et d'une fréquence plus importantes que sous l'ancien système.

Plus les possibilités de gagner sa vie sont maigres, plus le potentiel de migration est élevé, vers tout lieu, par tous les moyens, avec des espoirs, des émotions, des conséquences psychologiques, politiques, culturelles et morales, latentes ou exprimées, qui se feront sentir jusque dans les générations suivantes. La migration infrarégionale et internationale à partir des pays d'Europe centrale et orientale se manifeste dans un contexte économique et politique totalement différent de celui de la période précédant l'effondrement du communisme. Elle est déclenchée et alimentée par

des conflits ethniques et sociaux latents qui se transforment en guerre ouverte, mais elle est également provoquée par les aléas économiques, les pays de la région étant caractérisés par des facteurs de développement sociaux et économiques et des opportunités largement divergents et fluctuants.

Le nombre exact de ressortissants de pays d'Europe centrale et orientale travaillant hors de leur pays d'origine est inconnu, même si les chiffres fournis par Eurostat, l'OCDE et d'autres sources fournissent quelques indications. Les informations disponibles sur les flux de ressortissants étrangers entrants et présents dans la région ne sont pas fiables et sous-estiment certainement les chiffres réels, car elles reflètent uniquement le nombre d'immigrants enregistrés. Seule la comparaison des chiffres des entrées et des sorties aux frontières, etc., dans les différents pays les plus concernés peut donner une indication.

### **3.1.3 La part de l'Albanie dans le phénomène d'émigration touchant les PECO**

La fin des années 90 a vu l'Albanie se transformer en un pays à haut potentiel d'immigration. Ce potentiel a été stimulé par certains facteurs et conditions tels que des facteurs économiques défavorables et de médiocres conditions de vie, combinés au fait que les catégories instruites de la population, conscientes de leurs capacités, ont commencé à tourner leur regard vers l'Europe. L'Ouest devenait un idéal pour les Albanais. Les ressources de développement et les possibilités d'emploi en déclin ne pouvaient satisfaire la demande croissante en ressources humaines et intellectuelles.

Il ne faut pas oublier que jusqu'en 1989, la migration était un phénomène quasiment inexistant, en dehors des opérations clandestines, extrêmement risquées. Les changements politiques rapides et profonds, amorcés en Europe centrale et orientale, ont stimulé en Albanie des moyens, de l'énergie et des idées qui n'attendaient que le bon moment pour être mis en œuvre. Le premier mouvement d'enthousiasme suscité par les nouvelles possibilités de libre circulation, de se déplacer librement à l'intérieur du pays et de quitter un pays virtuellement tombé dans l'oubli pendant des années, coupé du monde extérieur, a balayé l'Albanie telle une vague, comme l'expression visible des libertés démocratiques fraîchement conquises.

Parmi les ressortissants d'Europe centrale et orientale, les Albanais étaient les plus désireux de quitter leur pays. Au cours de la dernière décennie, l'Albanie en est devenu l'exemple le plus connu des PECO. Les estimations montrent que 10 % de la population pourrait avoir quitté l'Albanie au début des années 90 et que ce pourcentage s'élèverait aujourd'hui à 20 % environ. Au fil du temps il y a eu deux vagues d'émigration vers les pays d'Europe occidentale, début 1991 et 1992, des années

qui virent un nombre considérable d'Albanais quitter le pays par bateau en 1997, au moment de l'éclatement des troubles civils.

Pour les Albanais, l'écart de revenu était l'un des principaux facteurs influençant leur décision de quitter le pays et d'émigrer. L'écart de revenu doit être considéré à sa juste dimension. Au début du processus d'émigration, l'écart de revenu signifiait la recherche de moyens de survie. Mais ce n'était pas le seul. Le désir de mettre leur vie en sécurité dans ces pays était une autre raison. Je suis convaincue que ce type de besoins, avant d'être demandé par les Albanais, était réclamé par l'humanité.

Alors qu'ils avaient tendance à recourir à la migration clandestine, "l'hospitalité" qu'ils trouvaient dans le pays de destination était réglementée par différentes pratiques et politiques. En un temps relativement bref, une bonne partie d'entre eux a obtenu une reconnaissance juridique et ont trouvé un emploi.

Mais depuis quelque temps les pays hôtes sont confrontés à certains changements de structure démographique. Par ailleurs, des études montrent qu'ils continueront à être confrontés à ces problèmes dans l'avenir. La population de l'UE vieillit rapidement. Avec un faible taux de natalité, la proportion de jeunes de moins de 15 ans diminue depuis plusieurs années et les projections confirment cette tendance avec une diminution de 17 % à 14,5 % en 2025. Par contre, la proportion de personnes de 65 ans et plus augmente de manière significative et devrait passer d'environ 16 % de la population totale en 1998 à 22 % en 2025. De plus, parmi les plus de 65 ans, le nombre de personnes de 80 ans et plus augmente encore plus vite.

Le départ à la retraite des "baby boomers" associé au déclin du nombre de jeunes signifie la réduction de la population active de l'UE à partir de 2010, et les projections laissent augurer que cette dernière diminuera d'environ 251 millions aujourd'hui à quelque 243 millions en 2025. Parallèlement, la moyenne des personnes âgées de 15 à 64 ans augmentera.

Ceux-ci détermineront à leur tour une série de facteurs économiques et sociaux, surtout en matière d'emplois disponibles, mais également en ce qui concerne les développements de l'éducation, les attitudes sociales à l'égard des femmes actives, la disponibilité de soins et de garde pour les enfants, l'âge de la retraite, les conditions des régimes de retraite, la structure des ménages, etc.

En même temps, une telle possibilité met en lumière le problème de l'entretien, du recyclage et du développement des qualifications des personnes concernées, ce qui est déjà une préoccupation étant donné le vieillissement des forces de travail. La formation de ces travailleurs devient un élément du processus de l'apprentissage tout au long de la vie, c'est-à-dire que les individus acquièrent de

nouvelles qualifications tout au long de leur vie professionnelle et qu'ils sont habitués à ce qu'il en soit ainsi. Ce type de développement, qui exige un changement des attitudes ainsi que des pratiques professionnelles, est essentiel si l'on veut que le potentiel des travailleurs âgés soit exploité efficacement, ce qui pourrait s'avérer vital pour les producteurs de l'UE désireux de rester compétitifs sur les marchés mondiaux. Mais dans les plans de création d'emplois, il y a des postes de travailleurs qualifiés et non qualifiés qui sont recherchés en tout premier lieu par les émigrants.

### *3.1.3.1 Quelques données caractéristiques démographiques concernant la population albanaise*

Le dernier recensement de la population et du logement, qui date d'avril 2001, révèle un taux de croissance négatif, indiquant une réduction de la population de 3 182 417 à 3 069 275 unités. Le taux de croissance a chuté au fil du temps principalement au fur et à mesure du déclin du taux fécondité. Mais depuis 1990 ce taux de croissance négatif résulte également d'une émigration à grande échelle, laquelle constitue la principale composante du changement dans la population. Les estimations basées sur les deux derniers recensements de 1989 et 2001 et le nombre total de décès et de naissances au cours de la période interrecensement font apparaître que 0,6 million de personnes, en majorité de sexe masculin, ont quitté l'Albanie. L'absence de ces émigrants a laissé un trou des deux côtés de la pyramide des âges, c'est-à-dire parmi les hommes aussi bien que parmi les femmes. En 2001, pour la première fois depuis que des recensements sont effectués en Albanie, le nombre de femmes est supérieur au nombre d'hommes. Ceci est évident pour la tranche d'âge des femmes de 15 à 40 ans ainsi que la tranche des plus de 70 ans. Cela s'explique facilement: les jeunes adultes ont été davantage affectés par la migration qui concerne principalement le sexe masculin, et la surmortalité des mâles compense la prévalence plus élevée de garçons que de filles à la naissance.

Les deux derniers recensements montrent que la taille de la famille albanaise diminue. Le nombre moyen de personnes en avril 2001 était de 4,2 alors qu'en mars 1989 il était de 4,7 personnes par ménage. La réduction de la taille de la famille induit certaines caractéristiques nouvelles pour les ménages albanais, lesquelles doivent être prises en compte dans notre discussion sur l'émigration. Actuellement, la taille de la famille révèle un relâchement des liens familiaux qui constitue une incitation à la décision des familles albanaises d'adopter des comportements migratoires.

Les préférences des émigrants montrent une hiérarchie partant de la Grèce et de l'Italie pour la première place, suivies par l'Allemagne, les États-Unis, le Royaume-Uni et le Canada. Le nombre d'Albanais émigrant en Grèce représente environ 55 % du total de l'émigration, ceux émigrant en Italie environ 31 %, en Allemagne environ 4 %, aux États-Unis 4 %, dans d'autres pays 6 % (Enquête Conditions de vie - octobre 1998).

Si l'on peut percevoir aujourd'hui en Albanie l'impact de la transition sur la réalité économique et concevoir le chemin qui doit être parcouru pour parvenir à un certain statut, pour la réalité sociale ce concept n'est pas applicable. La société albanaise est en perpétuelle évolution. Les Albanais sont à la recherche d'autres valeurs, ce qui les pousse au changement, à tenter de trouver de nouveaux lieux de vie et des alternatives. Ces faits peuvent expliquer plus précisément pourquoi les Albanais ont tendance à émigrer.

### *3.1.3.2 Les motifs de l'émigration*

Les motifs sont la force motrice interne qui incite les émigrants à être impliqués dans le processus d'émigration. Les motifs qui font "bouger" la population peuvent être classés en motifs socio-économiques et motifs non économiques. Le premier groupe de motifs peut être divisé en deux sous-groupes, à savoir: les motifs liés à l'emploi et aux salaires et les motifs liés à la recherche des composantes d'un niveau de vie optimal. Le deuxième groupe inclut les guerres, les conflits religieux, politiques et idéologiques et également les catastrophes naturelles, etc. Les études dans ce domaine sont peu nombreuses en Albanie, mais une enquête menée en 2000 par l'Albanian Population Studies Center dans le cadre de laquelle ont été interviewés 1 199 émigrants dont 676 personnes en Grèce et 523 en Italie, a permis de tirer certaines conclusions. Les motifs de l'émigration mis en lumière par l'enquête étaient les suivants: (i) salaire plus élevé, (ii) soutien à la famille restée au pays, (iii) meilleures conditions de travail, (iv) meilleures conditions de vie, (v) possibilités d'éducation personnelles ou pour d'autres membres de la famille, (vi) motifs politiques.

Premièrement, il ressort à l'évidence que les motifs principaux sont d'ordre économique, la majeure partie, soit 73,8 %, étant constituée de motifs du sous-groupe "emploi et salaire" (salaire plus élevé, soutien à la famille restée au pays et meilleures conditions de travail), tandis que l'autre sous-groupe, "recherche des composantes d'un niveau de vie optimal" (meilleures conditions matérielles de vie privée en dehors de la vie professionnelle), constitue 23,2 % du total des motifs. Les motifs non économiques constituent à peine 3 % de l'ensemble des motifs.

Deuxièmement, dans le cadre du sixième principal motif incitant les Albanais à émigrer, le motif "soutien à la famille restée au pays" représente 28,4 % de l'ensemble des trois principaux motifs. Le soutien des émigrants à leurs familles restées au pays joue un rôle important lorsqu'il s'agit de surmonter les difficultés de la période de transition. D'après une enquête réalisée en 1998, la somme moyenne envoyée aux familles restées au pays s'avère être de 100 dollars par mois. Cette somme représente un revenu considérable pour la famille si on le compare avec les salaires du secteur public et a un impact important sur le niveau de vie de la famille qui la reçoit. Les envois d'argent

aux familles restées au pays jouent également un certain rôle dans le développement de petites et moyennes entreprises en Albanie, surtout lorsqu'il s'agit de faire démarrer une entreprise familiale.

### *3.1.3.3 La migration a-t-elle des effets positifs?*

L'envoi d'argent aux familles restées au pays est l'un des effets les plus évidents de l'émigration. Ainsi, ces envois s'élèvent à 193 millions USD pour le premier trimestre 2003. Cet apport a contribué à financer 67,6 % du déficit commercial. Un tel chiffre peut être considéré comme un indicateur fiable pour les prévisions correctes des envois d'argent, qui devraient s'élever à environ 650 millions USD pour l'année. Selon des estimations de "The Economist Intelligence Unit" (EIU), les envois atteignent 460 millions USD par an. Ces envois sont très importants pour la stabilité macroéconomique, puisqu'ils couvrent 43 % des importations.

Il est clair qu'une courte période de migration favorise à la fois l'emploi des migrants lors de leur retour au pays et les opportunités pour les migrants de créer une entreprise. Les flux migratoires doivent donc être considérés non seulement en termes d'agrégats de flux ou de flux nets entre pays, mais également en termes de longueur du séjour, car ce facteur aura des conséquences importantes pour les avantages apportés par la migration aux migrants, au pays d'origine et au pays hôte. Dans ce contexte, la migration à court terme, saisonnière et contractuelle a une importance considérable.

Ceux qui choisissent d'émigrer pour une certaine période bénéficient d'opportunités d'emplois disponibles dans les pays hôtes. En général les émigrants acquièrent une expérience professionnelle utile. L'échange d'idées et d'expériences bénéficie au développement du pays hôte et du pays d'origine. Ces effets se concrétisent réellement avec l'amélioration de l'éducation et des qualifications professionnelles des émigrants et des écoles et cours de formation. Cette expérience a pu être observée en Albanie où des personnes revenues au pays ont créé de nombreuses entreprises, notamment dans le domaine des services.

L'arrivée de nouveaux membres enrichit l'UE, accroît la diversité culturelle et l'échange d'idées et facilite la compréhension des différentes traditions culturelles et historiques. Le multiculturalisme apporte de nouveaux avantages à la société et met en valeur l'éducation multiculturelle et l'usage des langues étrangères. Certains affirment que le multiculturalisme, en tant que politique, est l'une des meilleures idéologies possibles pour une société moderne où la diversité culturelle et ethnique est grande, car elle minimise les crises politiques. Elle offre la meilleure base de développement pour une société individualiste et tolérante. Certains éléments sont transférables au pays d'origine ainsi que lors de la phase du retour.

#### 3.1.3.4 L'Albanie commet-elle des erreurs?

L'élite intellectuelle, qui diffère par certains traits des autres groupes sociaux émigrés, est également largement impliquée dans le processus migratoire. Afin d'éclairer ce phénomène, trois des segments les plus représentatifs de l'élite intellectuelle de notre pays ont été partiellement analysés: les universités et les écoles secondaires, les centres de recherche scientifique et les institutions artistiques et culturelles.

Des données du recensement de la population de 1989, il résulte que le niveau d'éducation de la population est relativement élevé et qu'il y a un pourcentage considérable de la population disposant d'un haut niveau d'éducation. La période de transition se caractérise par un rythme élevé de qualification et de spécialisation de spécialistes en comparaison du passé. Les universités et les écoles secondaires du pays, en particulier, se distinguent dans ce domaine. Rien que dans le cadre du programme Tempus, près de 1 000 enseignants de l'enseignement secondaire ont reçu des bourses de formation à l'étranger, sans compter ceux qui ont reçu une formation à l'étranger à leurs propres frais. Pour la seule année 2002, 8 000 étudiants albanais faisaient des études en Italie. Le soutien apporté aux étudiants par la communauté internationale par le biais des différents programmes et fourni à l'enseignement secondaire principalement pendant les premières années de la période de transition est deux fois plus élevé que le soutien apporté aux autres pays.

Conséquence de nombreux facteurs économiques et sociaux, l'émigration de l'élite intellectuelle en Albanie est sensible. 27 % du personnel des segments des trois institutions mentionnées ci-dessus (pédagogique-scientifique et artistique-culturel) a émigré pendant la période 1991-1994, un pourcentage qui a atteint 40 % en 1998. Dans les universités et les écoles secondaires, le niveau de l'émigration est deux fois plus faible que dans les institutions artistiques et culturelles.

Les structures de l'émigration de l'élite intellectuelle sur le marché international possèdent leurs propres particularités du point de vue social, géographique et démographique. Les structures sociales et démographiques de l'émigration des intellectuels ont comme caractéristiques: des émigrants plus âgés, une participation féminine relativement importante aux processus migratoires, une émigration en compagnie de la famille, une émigration légale et organisée, etc.

L'un des facteurs qui a influencé l'émigration de l'élite intellectuelle, comme les professeurs ou les chercheurs, est le niveau relativement faible des salaires en comparaison des autres groupes sociaux. En Albanie, le salaire d'un chef de famille ayant fait des études supérieures n'est guère différent de celui d'une personne ayant fait huit années d'études ou ayant un niveau d'études secondaires.

Les données montrent que le niveau d'éducation du chef du ménage permet aux familles d'avoir des revenus plus élevés que la moyenne nationale, mais que leurs conditions de vie ne sont pas très bonnes. L'accès à l'eau potable, à l'électricité en permanence sont très difficiles à assurer et la qualité du service est faible. Ces conditions, aggravées également par la pollution de l'environnement - poussière, boue etc. - comptent parmi les difficultés de la vie quotidienne. Il semble que ces conditions aideront l'élite à prendre plus rapidement la décision d'émigrer. Naturellement, la vie ne peut être aussi simple que cela, mais le désir de trouver des alternatives professionnelles est également un incitant à l'émigration.

Les résultats par pays montrent que l'élite intellectuelle albanaise n'a que faiblement émigré vers la Grèce et l'Italie, mais davantage vers le Canada, la France, les États-Unis, l'Allemagne, le Royaume-Uni, avec une tendance croissante en faveur du Canada et des États-Unis.

### *3.1.3.5 Les émigrants souhaitent-ils rentrer au pays?*

Jusqu'à présent, le principe des émigrés qui rentrent au pays n'a pas fonctionné. En général, les émigrants qui n'ont pas pu s'intégrer aux sociétés hôtes sont revenus. L'idéologie de l'échec s'explique lorsque l'émigration clandestine prévaut. Récemment, la légalisation des émigrants a changé le rapport émigrant légal/illégal, modifiant ainsi cette idéologie. L'accent est placé moins sur la migration permanente et davantage sur la migration temporaire à des fins d'emploi avec un souhait plus prononcé de retourner en Albanie.

La grande majorité des gens veulent travailler, vivre et rester là où ils ont leurs racines. Les gens préfèrent le statu quo à un saut dans l'inconnu ou dans l'insécurité. Ces craintes ne sont vraiment éliminées que lorsque les individus rencontrent dans leur environnement micro-économique, social et culturel des obstacles qui les poussent à dépasser la valeur de l'immobilisme.

Les expériences faites partout en Europe montrent que lorsqu'un système de sécurité et d'assistance sociale a été instauré, l'immobilisme est présent même en cas de chômage à long terme.

L'existence d'un système développé de sécurité et d'assistance sociale sera toujours un facteur d'attraction ou de répulsion. L'attraction joue au début, lorsque les Albanais essaient de trouver un meilleur environnement économique, et la répulsion au bout d'un certain nombre d'années de vie dans le pays hôte, quand l'éducation des enfants est terminée ou, au moins, commencée.

Si l'Albanie n'opère pas d'améliorations significatives des conditions de vie, de l'environnement économique, si elle ne crée pas davantage d'opportunités d'emplois, le désir de se tourner vers les

pays européens demeurera, les qualifications des individus quittant leur patrie seront plus pointues, le tirage au sort pour les "green cards" américaines et canadiennes étant très attractif.

Les émigrants reviendront-ils? Il faudra encore beaucoup de temps pour répondre à cette question.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- [1] Barjaba, K. (2001), Migratory Feature Model, *Economy and Transition*, 4 (30). International Organization for Migration, Profiles and Motives of Potential Migrants from Albania, Genève, (1995).
- [2] Misja, V. et Gëdeshi, I. Emigracioni i Elites Intelektuale, (en langue albanaise).  
Papapanagos, H. et Sanfey, P. (2001), Intention to Emigration in transition Countries: the case of Albania, *Journal of Population Economics*, 14.
- [3] Piracha, M. et Vickerman, R. (2002), Borders, Migration and Labour Market Dynamics in a Changing Europe, Final Report.
- [4] Stacher, I. et Dobering, J.P. (1997), Migration in Central et Eastern Europe, Compilation Report on Recent Migration Trends in the CEI States (Central European Initiative).
- [5] Wallace, C. (2000), Patterns of Migration in Central Europe, Conference on Economic and Social Dimensions of EU Enlargement.
- [6] Thomas Straubhaar, East –West Migration: Will it be a problem?
- [7] INSTAT, The population of Albania in 2001, Main results of the population and housing census.
- [8] INSTAT - Living Condition Survey

## 3.2 Les statistiques démographiques en Estonie

Rein VEETÕUSME

*Directeur général de l'Office statistique estonien*

### 3.2.1 La population de l'Estonie dans le paysage européen

Avec sa population de 1,36 million d'habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2003, l'Estonie fait partie des plus petits pays d'Europe. D'après les données présentées par le Conseil de l'Europe pour le début de 2002, seuls 7 pays d'Europe ont une population moins importante que celle de l'Estonie. L'Estonie fait également partie des pays dont la densité de population est la plus faible avec les pays nordiques et la Russie [1].

Alors que plus de la moitié des pays européens connaissent encore un accroissement démographique en raison, principalement, d'un solde migratoire positif, la population estonienne a déjà baissé pendant une décennie. Au regard de l'accroissement naturel de la population, l'Estonie est comptée parmi les 6 pays d'Europe enregistrant la baisse de population la plus considérable. Avec un taux de fécondité total de 1,37 en 2002, l'Estonie se situe au milieu de la liste des pays européens mais, en ce qui concerne la mortalité, elle fait partie du groupe de pays enregistrant le taux le plus élevé avec plus de 13 décès pour 1 000 habitants. C'est ainsi que la fécondité inférieure au niveau de remplacement associée à une mortalité relativement élevée, est en partie responsable de l'évolution démographique négative enregistrée aujourd'hui. De plus, et plus particulièrement dans la première moitié des années 1990, cette évolution démographique a été accentuée par une vague d'émigration importante. La population totale a baissé entre les deux derniers recensements en raison de la disparition naturelle de 42 206 personnes ainsi que de l'émigration nette de 83 370 personnes.

Lorsque l'on recherche les raisons de l'actuelle évolution démographique, il faut remonter à l'époque de la Deuxième Guerre mondiale, après laquelle l'Estonie a perdu son indépendance pendant un demi-siècle. Les résultats les plus spectaculaires de cette période de l'histoire se traduisent dans la composition de la population de l'Estonie et dans son évolution.

### 3.2.2 Évolution historique de la population estonienne – l'origine de la situation actuelle

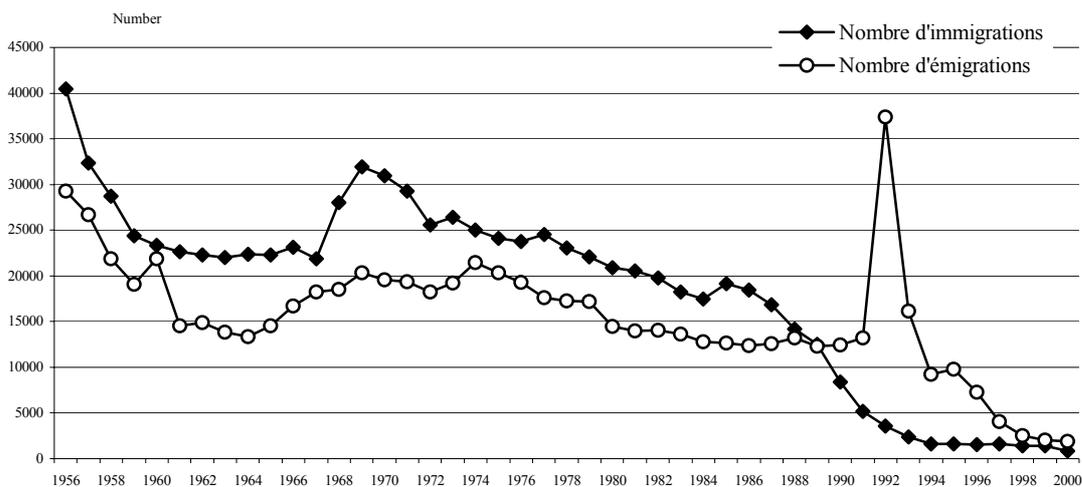
L'évolution démographique de l'Estonie a été influencée dans une large mesure par le changement de composition de la population pendant et après la Deuxième Guerre mondiale. Entre 1940 et 1953, les pertes humaines de l'Estonie ont été estimées à au moins 17,5 pour cent de la population

totale et, même maintenant, la population indigène est encore inférieure d'environ 10 pour cent à son niveau d'avant-guerre [2].

D'autre part, ces pertes ont été dépassées en nombre par la ruée d'immigrants de différentes parties de l'Union soviétique, de Russie principalement, qui a débuté après la Deuxième Guerre mondiale. La proportion de non-ressortissants dans la population fait apparaître clairement l'influence à la fois profonde et durable des migrations internationales sur l'accroissement de la population. La grande proportion de personnes d'origine étrangère (26,8 % en 1989 et 18,4 % en 2000) dans la population estonienne place l'Estonie dans une situation particulière par rapport à la plupart des pays européens [3], [4].

La figure 1 illustre les flux migratoires internationaux depuis la moitié des années cinquante. L'espace entre les deux courbes représente l'immigration totale nette qui se transforme ensuite, à partir du début des années 1990, en une émigration nette considérable.

**Figure 1 Flux migratoires internationaux de l'Estonie, 1956-2000**



En conséquence de la prédominance continue de l'immigration par rapport à l'émigration, la population a augmenté jusqu'au début des années 1990. C'est ainsi que des changements d'importance sont intervenus dans la composition de la population, et ce, avant tout parce que la population d'immigrants avait, comme d'habitude, une pyramide des âges bien plus jeune que la population indigène. L'influence directe de l'immigration sur la population totale a été renforcée par la fécondité de la population d'immigrants.

Les démographes estoniens ont remarqué que, sans la contribution directe et indirecte de l'immigration, la baisse naturelle de la population estonienne aurait commencé dès les années 1970 [2]. En réalité, elle a été repoussée jusqu'en 1991, ce qui constitue le résultat indirect de l'immigration durable.

### 3.2.3 Spécificité de l'évolution de la population estonienne dans les années 1990

Comme il a déjà été dit, le début de la dernière décennie du siècle a impliqué des changements considérables dans la population estonienne. Au début des années 1990, on observe des tendances négatives dans pratiquement tous les phénomènes démographiques. L'analyse approfondie de l'évolution de la population estonienne fait ressortir que ces changements ont en fait commencé plus tôt et, surtout, que le changement de la situation socio-économique dû à l'indépendance retrouvée n'a fait que renforcer les régularités de l'évolution démographique.

Il ne fait pas de doute que tous les processus impliqués dans l'évolution de la population sont liés et que, si des changements interviennent dans un processus, ils se traduiront au bout d'un certain temps de manière plus ou moins marquée dans un autre. Il est dès lors impossible d'en ignorer un seul lorsque l'on recherche les raisons pour lesquelles la société en est arrivée à la situation démographique désavantageuse à laquelle nous sommes aujourd'hui confrontés en Estonie. On pourrait tout de même, sans aller jusqu'à analyser dans le détail l'interaction de ces processus, souligner les grands traits de l'évolution récente et ses préalables.

Les années 1990 sont caractérisées par une baisse rapide du nombre absolu de naissances et du taux de fécondité. La chute de la fécondité a commencé au tout début de la décennie et les indicateurs de fécondité ont baissé de plus d'un tiers en 4-5 ans. La diminution annuelle du nombre de naissances a été de 7-15 %. La fécondité a donc connu une baisse rapide à partir du niveau suffisant pour assurer le renouvellement de la population (le taux de fécondité est passé de 2,26 en 1988-1989 à 1,28 en 1998, ce qui représente une baisse de quasiment un enfant par femme en moyenne) [5].

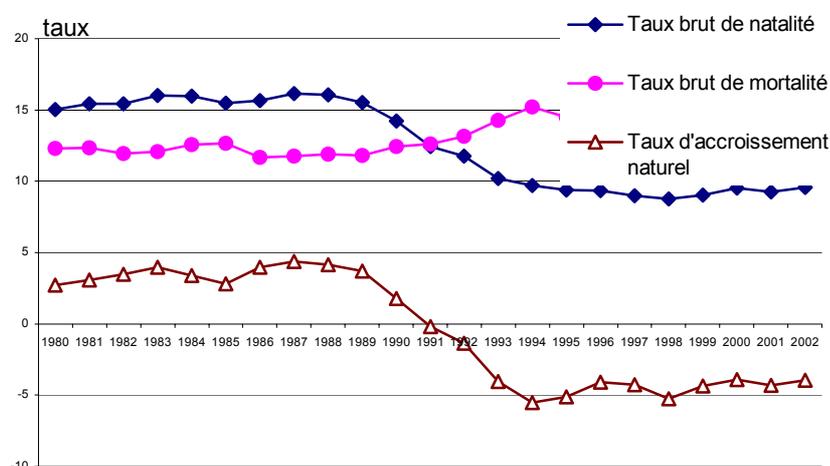
Suite au ralentissement, la baisse a cessé en 1998. On observe ensuite d'abord un léger accroissement, puis la stabilisation de la fécondité jusqu'à aujourd'hui. La figure 2 illustre, au travers de taux bruts, l'évolution de la fécondité et de la mortalité ainsi que l'accroissement naturel de la population.

Parallèlement à la baisse de la fécondité, on observe une certaine augmentation de la mortalité dans la première moitié des années 1990 qui accentue l'influence de la baisse de la fécondité sur la baisse globale de la population. Alors que l'augmentation du taux brut de mortalité pourrait s'expliquer par le déséquilibre de la pyramide des âges de la population, l'espérance de vie a également été moins longue pendant un certain temps dans la première moitié des années 1990, par contraste avec une période de stabilité considérablement longue par le passé.

De nombreux flux d'immigration ont provoqué un accroissement de certaines cohortes de la population par le passé. Aujourd'hui, ces cohortes de naissance sont âgées et, en dépit du fait

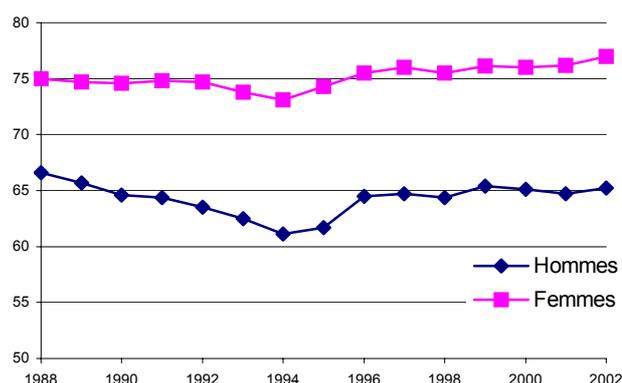
qu'elles aient également connu une baisse pendant la période d'émigration de 1990, il s'agit de l'une des raisons accentuant le vieillissement de la population estonienne.

**Figure 2 Taux brut de natalité, taux brut de mortalité et taux d'accroissement naturel**



L'espérance de vie constitue l'indicateur qui convient le mieux pour examiner l'évolution de la mortalité. Après être resté longtemps relativement stable en Estonie, cet indicateur a baissé quelque peu dans la première moitié des années 1990, et ce n'est qu'au niveau de l'espérance de vie des femmes que l'on a pu constater une légère évolution récemment. Cependant, par rapport à la plupart des pays européens, l'espérance de vie est courte puisque, selon les premières estimations pour 2002, elle n'est que de 65,2 ans pour les hommes et de 77 ans pour les femmes (figure 3).

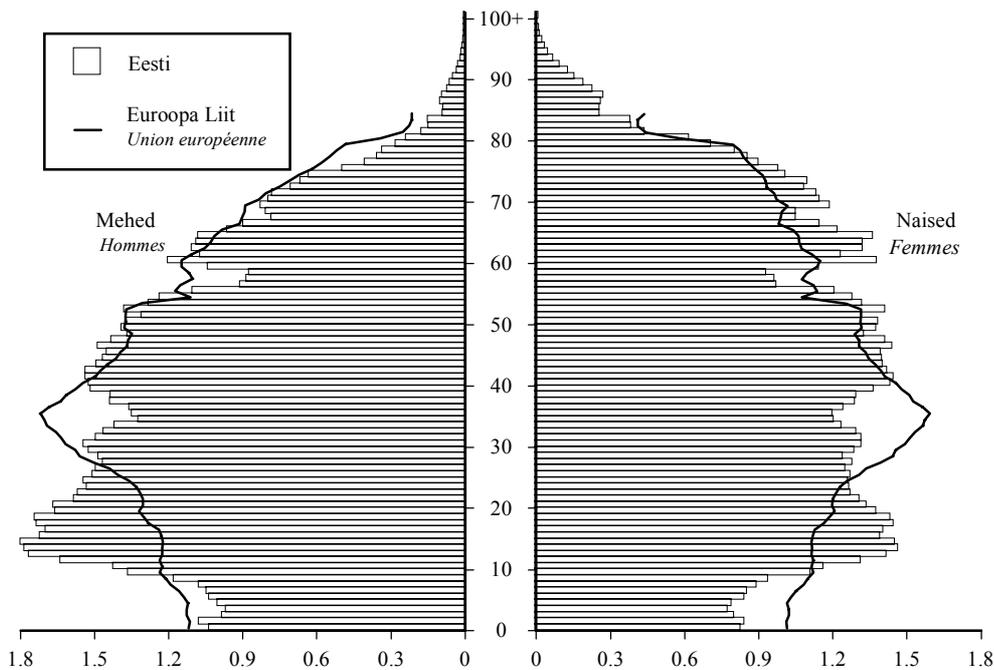
**Figure 3 Espérance de vie à la naissance par sexe, 1988-2002**



La conséquence de cette baisse considérable et de la stabilisation ultérieure du nombre de naissances ressort clairement de la présentation de ces cohortes de naissance dans la pyramide des âges de la population. La figure 4 compare la pyramide des âges de la population estonienne à celle de l'Union européenne. Il convient de noter ici que, contrairement à l'Europe occidentale, l'Estonie n'a pas connu le phénomène du baby-boom après la Deuxième Guerre mondiale et la variation de la

taille des cohortes, à l'exclusion des récentes cohortes de naissance, reflète plus généralement des vagues d'immigration. Par ailleurs, la pyramide des âges des flux d'immigration a été influencée par la faible fécondité enregistrée pendant les deux guerres mondiales.

**Figure 4 Population estonienne selon le sexe et l'âge au 1<sup>er</sup> janvier 2002, et population de l'Union européenne selon le sexe et l'âge au 1<sup>er</sup> janvier 2000**

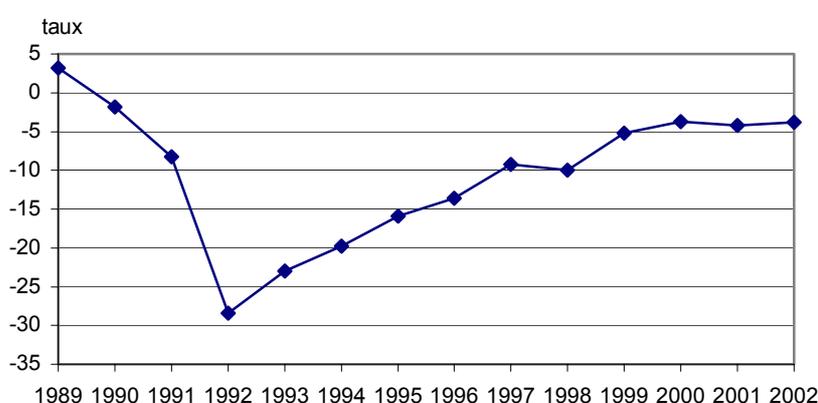


L'actuelle pyramide des âges de la population laisse présager le maintien de la population en âge de travailler au cours des dix prochaines années. Mais ce maintien sera ensuite suivi d'une forte baisse. Le grand nombre de cohortes de naissance qui atteindront alors l'âge de la retraite accentuera la disproportion de la pyramide des âges causée par le petit nombre de naissances dans les années 1990.

Outre la baisse naturelle, l'évolution des processus migratoires a également joué un rôle dans la baisse de la population totale. Les signes d'affaiblissement des flux d'immigration étaient déjà visibles à la fin des années 1980. C'est au début de la décennie suivante qu'ont été adoptés les quotas d'immigrants à l'origine de la réduction des flux d'immigration. En 1992 et, dans une certaine mesure, en 1993, les flux d'émigration sans précédent ont été accompagnés de la diminution des flux d'immigration. Ce revirement de situation a été tel que l'on est passé d'une situation d'immigration nette à une situation d'émigration nette. En fait, la baisse rapide de la population a été le résultat de l'interaction de tous les éléments intervenant dans l'évolution de la population.

Malgré le ralentissement de la baisse de la population pendant la deuxième moitié des années 1990, l'accroissement naturel de la population est tout de même resté négatif pendant des années et, au début de 2003, la population était retombée au niveau de 1970. La figure 5 illustre le taux d'accroissement annuel de la population depuis les années d'évolution rapide d'il y a plus de dix ans jusqu'en 2002. Au début du nouveau siècle, les processus démographiques ont été plus stables, mais la baisse de la population demeure tout de même considérable, sachant qu'elle n'est comparable qu'à quelques pays d'Europe. En 2001, il n'y a qu'en Ukraine, Lettonie, Russie et Bulgarie qu'une baisse annuelle plus importante a été estimée [1].

**Figure 5 Taux d'accroissement annuel de la population, 1989-2002**



### 3.2.4 Problèmes et possibilités que supposent les statistiques démographiques

Le plus gros point faible des statistiques démographiques correspond indubitablement aux statistiques concernant les migrations. En Estonie, la collecte de données statistiques fiables concernant les flux migratoires intérieurs et internationaux s'est compliquée lorsque le système soviétique d'enregistrement de la population a été abandonné en même temps que la législation associée au début des années 1990. La création d'une base législative complète pour l'enregistrement de la population a duré près de dix ans. C'est pourquoi la nécessité de se faire enregistrer dans son lieu de résidence a perdu toute son importance pour les habitants. C'est ce que l'on peut observer au travers de la baisse du nombre annuel de migrations intérieures et internationales enregistrées par les autorités locales. Deux exemples illustrent la situation. On commence par comparer les flux d'immigration internationaux de l'Estonie aux mêmes flux enregistrés comme flux d'émigration dans les pays d'origine. Pour les pays, l'enregistrement de l'immigration internationale est toujours plus important que celui de l'émigration internationale. Les flux d'immigration devraient donc être mieux enregistrés dans le pays de destination que les

flux d'émigration dans le pays d'origine. Cependant, lorsque l'on compare ces données concernant l'Estonie à celles des pays nordiques, de la Finlande notamment, les flux d'immigration estoniens semblent être bien moins importants que les flux d'émigration en provenance de ces pays. Ceci peut également s'expliquer par l'utilisation de différentes définitions d'un migrant, comme c'est probablement le cas de l'Allemagne, mais il n'est pas significatif de parler des définitions lorsqu'il est clair que l'enregistrement des phénomènes migratoires est loin d'être exhaustif (cf. tableau 1).

**Tableau 1 Flux d'immigration enregistrés en Estonie et flux d'émigration correspondants enregistrés dans le pays de destination, 1990-2000**

	Pays d'origine (O)							
	Belarus	Danemark	Finlande	Allemagne	Lettonie	Lituanie	Russie	Suède
1990 émigration en provenance de O	283	1	NA	NA	387	145	5187	NA
immigration à destination de EE	275	0	14	213	327	142	5315	3
1991 émigration en provenance de O	219	13	38	NA	246	70	4012	NA
immigration à destination de EE	145	0	6	104	197	89	3735	3
1992 émigration en provenance de O	113	64	130	329	212	49	2601	28
immigration à destination de EE	121	1	29	52	157	38	2484	27
1993 émigration en provenance de O	88	129	226	665	99	34	1582	50
immigration à destination de EE	56	7	85	51	102	31	1368	46
1994 émigration en provenance de O	47	156	297	665	54	6	1058	50
immigration à destination de EE	36	1	79	25	42	15	1013	41
1995 émigration en provenance de O	28	129	363	864	44	8	877	58
immigration à destination de EE	30	-	129	22	76	19	970	47
1996 émigration en provenance de O	17	156	367	986	59	2	822	63
immigration à destination de EE	41	5	114	27	63	10	941	40
1997 émigration en provenance de O	14	116	256	898	38	6	702	72
immigration à destination de EE	32	3	111	28	62	12	984	43
1998 émigration en provenance de O	9	240	282	839	34	3	550	78
immigration à destination de EE	31	4	113	34	50	6	892	33
1999 émigration en provenance de O	9	228	264	721	38	1	564	71
immigration à destination de EE	23	9	107	35	52	12	858	42
1992 émigration en provenance de O	325	1218	2185	5967	578	109	8756	470
1999 immigration à destination de EE	370	30	767	274	604	143	9510	319
Rapport EE / O (%) *	114	2	35	5	104	131	109	68

- Rapport entre l'immigration enregistrée en Estonie et l'émigration comptabilisée par les pays d'origine.

Sources: Évolution démographique récente en Europe 2001, Conseil de l'Europe; base de données NewCronos d'Eurostat; sources nationales

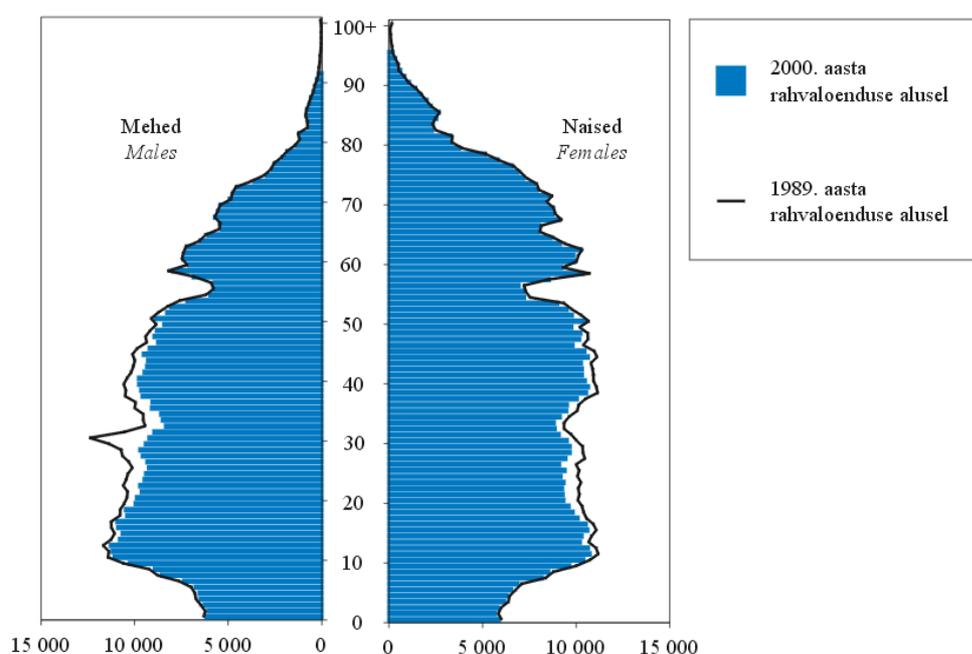
Dans le deuxième exemple, on parvient à la même conclusion si on compare les résultats du recensement de 2000 aux estimations concernant la période inter-censitaire pour laquelle des données essentielles ont été utilisées. En dépit du fait que les recensements de population et l'enregistrement des événements essentiels entre les recensements soient des sources de données totalement indépendantes à des fins statistiques, tout du moins en Estonie, les régularités de l'évolution de la population donnent la possibilité d'évaluer les statistiques concernant les

migrations entre les recensements. Plus précisément, l'enregistrement des naissances et des décès est généralement bon en Estonie, mais il n'en est pas de même pour l'enregistrement des changements de lieu de résidence.

Le recensement de l'année 2000 a dénombré moins de 1,37 million de personnes ayant leur résidence permanente en Estonie alors que la population comptait plus de 1,57 million d'habitants en 1989. Par rapport au recensement de 1989, la population avait baissé de 12,5 %. Par ailleurs, l'évolution estimée de la population entre les deux recensements, basée sur les événements essentiels, le nombre de naissances, de décès et de migrations, n'a affiché qu'une baisse de 8,1 %.

Compte tenu de l'éventuelle sous-estimation des résultats du recensement, il est tout de même évident que la différence entre les événements enregistrés et l'évolution de la population est énorme. On peut donc considérer que la différence entre l'évolution de la population selon les recensements, d'une part, et l'évolution de la population selon les statistiques essentielles, d'autre part, est principalement due au sous-enregistrement des phénomènes migratoires internationaux et, plus précisément, à la sous-estimation de l'émigration. La figure 5 compare la population dénombrée lors du recensement de l'année 2000 à la population estimée sur la base du recensement de 1989 et des événements essentiels enregistrés.

**Figure 5**      **Pyramide des âges de la population d'après les données du recensement de l'année 2000 et une estimation basée sur le recensement de 1989 et les événements intervenus pendant la période intercensitaire**



Les deux exemples démontrent ainsi que les statistiques concernant les migrations sont sans nul doute le plus gros point faible des statistiques démographiques estoniennes. Les problèmes d'enregistrement du lieu de résidence s'étendent à d'autres domaines des statistiques démographiques, de l'estimation de la population totale du pays au dénombrement de la population régionale. Cela n'est pas non plus sans avoir d'influence sur la qualité des statistiques essentielles et, plus précisément, sur les statistiques régionales essentielles.

### **3.2.5 Le besoin de législation dans le domaine de la collecte de données concernant les migrations**

En vue de la couverture complète des phénomènes migratoires nécessaire aux fins des recensements annuels de la population aux niveaux national et régional, y compris les mouvements des ressortissants et non ressortissants, il n'y a pas d'alternative à un enregistrement exhaustif des phénomènes migratoires et, plus généralement, à l'enregistrement du lieu de résidence. Il est clair que, par rapport à l'enregistrement des naissances et des décès, il est bien plus difficile de forcer les gens à faire enregistrer leur changement d'adresse. Il devrait y avoir une sorte d'incitation juridique pour ce faire, auprès des personnes ou des autorités. Il est néanmoins clair qu'il conviendrait d'abord de mettre en place les conditions juridiques nécessaires pour que le système d'enregistrement puisse couvrir tous les résidents. Il pourrait être nécessaire de réglementer l'obligation des ressortissants et des étrangers de faire savoir aux autorités responsables de l'enregistrement des habitants qu'ils résident dans le pays.

Au niveau international, les problèmes des statistiques relatives aux migrations, aux migrations internationales principalement, ont pendant longtemps fait l'objet d'un examen minutieux et ont même donné lieu à la révision récente des recommandations concernant les statistiques relatives aux migrations internationales. Bien que le besoin croissant de statistiques en matière de migrations ait été souligné à l'occasion de nombreuses réunions consacrées aux statistiques démographiques en Europe, les améliorations n'ont pas été aussi rapides que prévu. C'est pourquoi des actions spécifiques destinées à aider les instituts statistiques nationaux en matière législative pourraient s'avérer opportunes. Le plan d'action pour la collecte et l'analyse des statistiques communautaires dans le domaine des migrations, présenté lors de la dernière session de travail conjointe CEE-Eurostat sur les statistiques relatives aux migrations, comprend les activités d'élaboration de la législation communautaire concernant les statistiques dans le domaine de l'asile et de l'immigration [6]. Il est toutefois évident que l'on n'obtiendra pas les résultats escomptés sans un plan d'action concret pour la collecte de données sur les migrations bénéficiant d'un appui législatif. Les

migrations internationales sont un processus international, les réglementations doivent donc être établies au niveau européen pour assurer la comparabilité des statistiques.

En ce qui concerne la population, et plus particulièrement les statistiques relatives aux migrations en Estonie, on peut s'attendre à une certaine amélioration grâce à une nouvelle évolution du registre de population. Cela peut concerner en premier lieu les données sur les migrations intérieures vu que les administrations locales souhaitent vivement détenir des informations correctes au sujet de leurs populations. D'autre part, l'intention d'améliorer le système d'enregistrement de la population grâce à une utilisation plus répandue de différents registres en la matière promet de nouvelles possibilités d'amélioration de la disponibilité des données et, en conséquence, devrait permettre d'obtenir davantage d'informations statistiques. Néanmoins, comme chacun sait, le système d'enregistrement de la population est un outil administratif qui, par nature, est destiné avant tout à des fins administratives, mais il pourrait être utilisé à des fins statistiques moyennant certaines concessions.

### 3.2.6 Conclusions

Nous pensons qu'il pourrait y avoir une certaine augmentation du nombre de personnes quittant l'Estonie pour les pays d'Europe occidentale. Cependant, au regard des régularités de l'évolution démographique de l'Estonie, on ne s'attend pas à un accroissement considérable des flux d'émigration en provenance d'Estonie dans un avenir proche.

L'évolution de la population ne devrait pas connaître de changement rapide dans un avenir proche. La légère hausse de la fécondité est pourtant évidente puisque le fait que l'âge moyen de la mère à la naissance de l'enfant soit repoussé laisse penser qu'au moins une partie de la fécondité perdue dans les années 1990 sera compensée par des naissances plus tardives. On s'attend également à ce que l'évolution de la mortalité prenne lentement une direction plus positive.

On s'attend par conséquent à ce que la stabilisation déjà atteinte de l'évolution de la population se poursuive et à ce qu'il y ait une amélioration d'importance dans le domaine de l'enregistrement de la population dans un avenir proche.

## REFERENCES

- [1] Conseil de l'Europe, (2002) *Évolution démographique récente en Europe*.
- [2] Katus K., Puur A., Põldma A. (2002) *Eesti põlvkondlik rahvastikuareng* (Évolution de la population de cohortes en Estonie), RU sari D N° 2, Tallinn 2002 (en estonien).
- [3] Office statistique estonien (1995), *Population of Estonia by Population Censuses*

- [4] Office statistique estonien (2002), 2000 Population and Housing Census. III, Place of Birth and Migration III.
- [5] Office statistique estonien (2002), Population 2001
- [6] Eurostat, (2003) Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant un plan d'action pour la collecte et l'analyse des statistiques communautaires dans le domaine des migrations. Document présenté à la session de travail conjointe CEE-Eurostat sur les statistiques relatives aux migrations (Genève, 28-30 avril 2003).

### 3.3 La Commission prend des mesures pour améliorer l'information et l'analyse statistiques sur la migration dans l'Union européenne

Sandra PRATT

*Chef adjoint de l'unité "Immigration et asile"*

*Commission européenne, DG "Justice et affaires intérieures"*

Tout d'abord, je tiens à remercier les organisateurs d'avoir invité la DG "Justice et affaires intérieures" à participer à votre conférence annuelle de cette année. Nous nous réjouissons de l'occasion qui nous est ainsi donnée de renforcer nos contacts avec vous. Mon directeur, M. Jean-Louis de Brouwer, qui avait espéré être présent en personne, comme annoncé dans le programme, mais qui a eu un empêchement de dernière minute, m'a priée de vous exprimer ses plus sincères regrets.

Créée il y a juste quatre ans, notre direction générale est toute récente, mais l'importance des statistiques sociales y est appréciée à sa juste valeur depuis le début. Tel est notamment le cas dans l'unité dont je suis le chef adjoint et qui s'occupe de l'élaboration ainsi que de la mise en œuvre de la politique d'immigration et d'asile de l'Union européenne. En fait, j'irais jusqu'à dire que, sans informations statistiques fiables et comparables, il nous serait tout à fait impossible d'accomplir notre travail.

Le Conseil européen a chargé la Commission de développer une politique commune en matière d'immigration et d'asile. Depuis 1999, nous nous attachons à mettre en place un cadre juridique fixant des normes et procédures communes pour l'admission de ressortissants de pays tiers sur le territoire de l'UE pour des motifs humanitaires ou à des fins d'emploi ou d'études. Nous coordonnons également les actions entre les États membres et les pays en passe d'adhérer, afin d'assurer un contrôle plus efficace à nos frontières extérieures et de lutter contre l'immigration clandestine, les trafics illicites ou la contrebande.

Nous avons adopté une approche globale, car nous constatons que les différents aspects du phénomène de la migration et de l'asile interagissent les uns avec les autres. Ainsi, il semble que l'ouverture de voies de migration légale peut contribuer à réduire les flux migratoires illégaux. Certains travaux de recherche donnent à penser que la possibilité de travail non déclaré agit comme un aimant sur les travailleurs illégaux et peut également influencer sur le nombre de demandeurs d'asile.

Toutefois, l'incidence précise de tels facteurs n'est pas toujours facile à déterminer. Dès le tout début, nous avons été confrontés au manque d'informations statistiques exhaustives, comparables et fiables sur les flux de migrants et de demandeurs d'asile, ainsi que sur la situation des migrants dans l'Union européenne. Sans de pareilles informations, il est difficile de définir clairement les mesures à prendre, d'établir des priorités et de mesurer l'effet des politiques mises en œuvre par nos soins.

Il est très difficile, par exemple, d'analyser le rôle que les migrants jouent sur le marché du travail. Pourtant, cela devient de plus en plus important, compte tenu de la diminution et du vieillissement de la population de l'UE et du besoin sans doute croissant de migrants pour faire face aux pénuries de main-d'œuvre. Or, nous ne disposons de statistiques fiables que sur les ressortissants étrangers, ce qui rend impossible la réalisation d'études de cohortes concernant spécialement les immigrants de deuxième et troisième générations.

Prenons un autre exemple très concret. La DG "Justice et affaires intérieures" est responsable de la gestion du Fonds européen pour les réfugiés, lequel est doté d'un budget de 216 millions d'euros pour la période 2000-2004. Ce fonds finance l'accueil et l'intégration des réfugiés et des personnes bénéficiant d'une protection temporaire dans les États membres, de même que le rapatriement des migrants auxquels le droit de séjour est refusé. La majeure partie de ce fonds est distribuée, sur une base annuelle, entre les États membres, proportionnellement aux nombres de personnes précitées entrées ou admises sur le territoire national au cours des trois années précédentes. Ces chiffres doivent être fournis chaque année par Eurostat et chaque année, à cause de difficultés à comparer les données disponibles, nous avons des problèmes pour les établir.

Comme vous le savez, la Commission s'emploie depuis plus d'une décennie maintenant à améliorer les données statistiques sur l'asile et la migration. Un premier plan d'action sur cette question, présenté en 1998, a conduit Eurostat à développer deux bases de données destinées à appuyer les activités des groupes de travail du Conseil consacrés à l'asile et à l'entrée clandestine (groupes CIREA et Cirefi, respectivement).

Les conclusions du Conseil adoptées en mai 2001 ont souligné la nécessité continue d'améliorer la qualité des résultats statistiques communautaires et l'échange de statistiques sur l'asile et la migration, qui reposaient jusqu'alors sur une série d'accords informels. Une grande partie de ces travaux était axée sur l'harmonisation des définitions, l'amélioration de la qualité des données et la documentation des différences dues à l'existence de systèmes différents au niveau national.

Le deuxième plan d'action, proposé par la Commission en début d'année (COM(2003) 179 du 15 avril 2003), a analysé les progrès accomplis et est parvenu à la conclusion que le système

d'accords informels ne suffisait plus pour répondre aux besoins communautaires. Il a préconisé la création d'un cadre juridique, en tant que seul moyen de garantir la possibilité pour la Communauté d'appliquer, de suivre et d'évaluer efficacement sa politique en matière d'asile et d'immigration.

Nous sommes donc désormais au début d'une nouvelle phase, au cours de laquelle, dans les prochaines années, la production, la transmission, le traitement, l'analyse et la diffusion des données s'inscriront, pour la première fois, dans un cadre législatif au niveau de l'UE. Cette situation reflète l'importance politique croissante que revêtent les questions de migration et d'asile et, par voie de conséquence, les données correspondantes. Si l'on a eu tendance à classer ces dernières sous la rubrique générale des données démographiques, je pense qu'il est dorénavant clair qu'il s'agit là non pas d'un sous-domaine des statistiques de la population, mais d'un domaine de spécialisation distinct, malgré la présence de certains chevauchements.

La DG "Justice et affaires intérieures" collabore très étroitement avec Eurostat, afin de s'assurer que nos nouvelles propositions législatives relatives aux statistiques seront réalistes et faisables. Celles-ci doivent, autant que possible, répondre aux besoins politiques tant de la Commission que des États membres, ainsi qu'aux exigences de transparence et d'accès pour les citoyens de l'UE.

Ces dernières années, une demande croissante a été exprimée par les États membres et le Parlement européen pour que soit établi, au niveau européen, un système d'échange d'informations sur l'asile et la migration. La Commission y a répondu l'année passée, en mettant sur pied, initialement sous la forme d'un projet pilote, le Réseau européen des migrations, destiné précisément à fournir des informations plus nombreuses et de meilleure qualité sur le phénomène multidimensionnel de la migration et de l'asile. Ce réseau travaillera en étroite coopération avec Eurostat et développera une base d'informations couvrant un grand nombre d'aspects différents de la migration et de l'asile. Il apportera une valeur ajoutée en termes de suivi et d'analyse, ainsi que d'identification et de satisfaction des besoins nouveaux d'information grâce à des travaux de recherche appropriés.

Des efforts considérables sont actuellement déployés pour regrouper, par l'intermédiaire de ce réseau, les sources d'information nationales, y compris les instituts de statistique, dans le but d'éviter les chevauchements et de tenir compte des forces et faiblesses existantes. L'objectif général est d'obtenir des informations comparables sur les questions sensibles concernant les migrants et demandeurs d'asile et leur incidence sur la société européenne.

Le réseau participera, par exemple, à l'élaboration du rapport annuel sur les statistiques en matière de migration et d'asile. Le premier rapport sera accessible en ligne au mois de novembre et nous

examinons d'ores et déjà avec le réseau les possibilités de sa participation au rapport 2002, qui devrait être mis à disposition l'année prochaine.

Au début du mois prochain, afin de débattre de cette question et d'autres encore, je présiderai, à Bruxelles, une réunion du Réseau européen des migrations, à laquelle participeront un certain nombre d'experts statistiques des États membres et des pays en passe d'adhérer, de même que les membres du Comité sur l'immigration et l'asile, qui sont, pour l'essentiel, des fonctionnaires des ministères de l'intérieur et de la justice. Il s'agit là d'un autre exemple des mesures concrètes que nous prenons en vue de réunir, dans le cadre d'un dialogue régulier, les responsables de l'élaboration des politiques et les fournisseurs de données.

La DG "Justice et affaires intérieures" joue ainsi un rôle moteur au niveau de l'UE, tout en faisant également office de catalyseur à l'échelon national, dans la mesure où elle met en contact des fonctionnaires nationaux des ministères de l'intérieur, de l'emploi et des affaires étrangères avec des fonctionnaires des instituts nationaux de statistique, dans le but de développer une compréhension commune des besoins tant des fournisseurs que des utilisateurs de données. Cette coopération se poursuivra, de manière à garantir que la production et l'analyse de statistiques communautaires soient éclairées par une compréhension commune des exigences des décideurs politiques et des contraintes ou défis des fournisseurs de données.

Ce que nous aurons appris en développant ce nouveau domaine au niveau européen, c'est avant tout l'importance que revêt pour la Communauté le fait de disposer de données officielles, fournies par les instituts nationaux de statistique, qui soient fiables, objectives et comparables. J'espère, par ce bref exposé, vous avoir présenté quelques-unes de nos façons de travailler avec Eurostat et les instituts nationaux de statistique en vue d'atteindre cet objectif et vous avoir montré à quel point une telle collaboration était cruciale pour le succès de nos travaux au sein de la DG "Justice et affaires intérieures".

# Thème 3 – Démographie et migrations dans l'UE élargie - quelques commentaires

Len COOK

*Office for National Statistics, Royaume-Uni*

## **Étude des cas de l'Estonie et de l'Albanie**

Les cas de l'Estonie et de l'Albanie font apparaître l'ampleur, la complexité et l'étendue des conséquences des transitions démographiques en cours, ainsi que leur rapidité. Les transitions démographiques sont un dosage équilibré de tendances mondiales, d'ajustements régionaux et de changements propres à chaque pays. Les répercussions sur l'action des pouvoirs publics engloberont les retraites, le financement des soins de santé, la politique de migration, l'éducation et le logement. Les effets au sein des communautés d'un même pays peuvent être aussi importants que ceux des tendances mondiales sur le pays tout entier. Il convient d'opérer une distinction entre transitions et fluctuations des mouvements de population, ainsi que de veiller à limiter l'impact de la volatilité de la population et de ses mesures sur l'action des pouvoirs publics.

L'augmentation du nombre d'États membres de l'UE aura des conséquences significatives. Dans tous les pays en passe d'adhérer, le taux de fécondité se situe au-dessous du seuil de renouvellement des générations (moins de 1,2 enfant par femme en République tchèque, Slovaquie, République slovaque et Lettonie). L'âge moyen des mères à la première naissance est supérieur à 29 ans (sauf en Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne et République slovaque, où il est inférieur à 25 ans). L'espérance de vie est en forte hausse et dépasse les 75 ans (sauf en Estonie, Lettonie et Lituanie, où elle est inférieure à 65 ans). L'élargissement accroîtra la diversité ethnique et culturelle de l'UE. Deux tiers de la population sont en âge de travailler. Dans l'actuelle UE, le nombre des moins de 15 ans est identique à celui des plus de 64 ans. Dans les pays en voie d'adhésion, la balance penche en faveur du groupe d'âge des plus jeunes (18 % contre 13 %). Plusieurs pays connaissent un déclin démographique dû au mouvement naturel de la population (Suède, Italie, Allemagne, Pologne, Hongrie, Estonie, Lettonie et Lituanie).

## **Migration internationale: appréhender la fiabilité des sources existantes**

L'immigration, dans sa nature même, est en train de changer, qu'il s'agisse de sa forme, de son importance, de son origine ou de ses conséquences. Du fait de la mondialisation, les individus sont aujourd'hui de mieux en mieux informés sur les régions lointaines. L'Estonie (tout comme le

Royaume-Uni) est un pays très original, en ce sens qu'elle est à la fois un important pays d'émigration et d'immigration. L'immigration de retour n'est pas assimilée à un échec et peut ouvrir la voie du succès économique local. Certaines grandes villes sont devenues des pôles d'attraction internationaux pour toutes sortes de migrants.

La répartition des émigrants entre les pays de destination peut dépendre de liens historiques, du niveau d'études des migrants et de schémas migratoires hérités du passé – dans le cas de l'Albanie, par exemple, 86 % de l'ensemble des migrants partent pour la Grèce ou l'Italie, tandis que les émigrants hautement qualifiés optent pour des pays plus lointains.

L'expérience habituellement faite est celle d'une capacité satisfaisante de mesurer les flux entrants, mais d'une capacité limitée d'évaluer les flux sortants. Les flux de population sont souvent considérables dans l'UE et, si l'émigration est mesurée moins bien, l'ampleur de l'immigration risque d'être exagérée. La question de la mesure devient de plus en plus importante, vu que la volatilité des flux de population et de l'offre de main-d'œuvre s'accroît. Comme les fluctuations de population augmentent, il devient plus difficile de tenir à jour les systèmes administratifs et d'anciens résidents peuvent continuer à y être enregistrés longtemps après leur départ. Il convient de développer un consensus européen sur les statistiques de migration, à l'instar de ce qui a été fait dans le cas d'Intrastat (EFT, sources administratives). Les demandeurs d'asile ne représentent qu'une partie des flux migratoires importants. Les fonds envoyés par les migrants à leurs familles constituent une contribution décisive à l'économie de leur pays d'origine.

### **Émergence d'un nouveau contexte, configuration prévisible de la population et réactions probables aux changements à l'horizon 2011**

Les populations en Europe se caractérisent par un certain nombre de changements en profondeur qui commencent à se faire jour et qui influenceront notre manière de mesurer la population. Les tendances qui se dessinent actuellement sont les suivantes:

- vieillissement de la population, augmentation de l'espérance de vie dans la plupart des pays;
- vieillissement de la main-d'œuvre (particulièrement marqué dans certaines branches d'activité);
- vieillissement des générations du baby-boom d'après-guerre, dans la plupart des pays;

- diminution (parfois lente) de la fécondité et augmentation de l'âge des femmes à la naissance du premier enfant;
- davantage de parents isolés – l'évolution récente fait toutefois ressortir un ralentissement de la hausse;
- accroissement de la population des minorités ethniques et différences dans la pyramide des âges et la structure des familles des communautés ethniques;
- davantage de ménages à une seule personne;
- développement de l'union libre, recul de l'âge du mariage, complexité des structures familiales;
- différences régionales/locales dans le rythme des changements;
- hausse des navettes (quotidiennes/hebdomadaires) domicile-travail et des navettes internationales;
- immigration et émigration internationales.

### **Autres aspects statistiques futurs**

Parmi les autres aspects qui concerneront les migrations et la population, ainsi que leur mesure, il convient de citer les points suivants:

- comment mesurer l'utilisation des langues;
- les groupes de population plus jeunes et à taux de fécondité plus élevés connaîtront les plus fortes hausses du nombre de personnes âgées;
- les économies développées subissent d'importantes pertes d'emplois dans l'industrie manufacturière et recèlent un potentiel inexploité en matière d'économies grâce aux TIC (dans le secteur bancaire, par exemple) et de croissance des services;
- les pays industriels peuvent-ils faire progresser l'intégration économique des migrants, sans la consolider par des progrès dans le domaine éducatif, culturel et managérial pendant leur phase de transition économique?

## Aspects politiques futurs

En adoptant une perspective plus large, il est possible de voir poindre des aspects politiques dont il faudra tenir compte lors du développement de systèmes de suivi et de prévision de l'évolution démographique:

- les communautés ethniques remettent en cause la caractérisation de la famille inhérente aux politiques publiques en matière de pensions, de mariage, de fiscalité et d'allocation des prestations sociales;
- les questions d'équité dans le cadre des politiques de développement économique et de non-discrimination des sexes, races et religions, ainsi que l'équité entre les générations et la durabilité;
- la durabilité politique de l'action des pouvoirs publics et la prise de décisions politiques résolues requièrent la capacité de démontrer l'équité des effets de l'action publique sur chaque communauté.

## Thèmes de recherche résultant de la dernière campagne de recensement

Le recensement effectué en 2001 au Royaume-Uni a mis en évidence un certain nombre de domaines dans lesquels notre service de statistiques démographiques doit être développé plus avant.

Les éléments à prendre en considération sont notamment les suivants:

- amélioration de la qualité des estimations intercensitaires de la population et établissement de mesures de leur fiabilité;
- mise au point de mesures de la fiabilité des sources de données relatives aux migrations internationales;
- mise à disposition de mesures de la fiabilité des estimations de population des collectivités locales;
- dans quelle mesure la définition de la "résidence habituelle" fournit-elle une base de population suffisamment pertinente pour l'action des pouvoirs publics?
- développement d'une voie clairement définie en vue de l'intégration des recensements, enquêtes, registres et fichiers administratifs;
- comment expliquer l'accentuation du solde migratoire intercensitaire négatif?

## Qualité des estimations intercensitaires et mesures de la fiabilité: la marche à suivre

À un stade précoce, avant le recensement proprement dit, nous devons déterminer, conjointement avec les utilisateurs, leurs attentes quant à la fiabilité des estimations de population établies à partir du recensement. Les attentes en matière de fiabilité devraient fournir des objectifs pour l'organisation du dénombrement, de telle sorte que nous puissions préparer une vaste gamme de stratégies de dénombrement. La planification du recensement de 2010 doit tenir compte du contexte changeant, de la composition prévisible de la population en 2010 et des réactions probables à la structure de la population de 2010.

Les États-Unis et la France ont instauré des méthodes fondées sur des enquêtes par sondage; nous devons veiller à assurer la cohérence de nos sources statistiques.

### Évolution du taux de non-réponse aux recensements de population du Royaume-Uni, 1981-2001

Taux de non-réponse pour chaque recensement	1981	1991	2001
Ensemble des personnes déclarées lors du précédent recensement	8,7	10,2	12,2
Ensemble des personnes déclarées lors de la précédente décennie	10,5	12,0	16,5
Enfants déclarés lors de la précédente décennie	7,2	8,7	14,3
Migrants déclarés lors de la précédente décennie	47,5	61,8	66,0

### La notion de "résidence habituelle" fournit-elle une base de population pertinente pour l'action des pouvoirs publics?

Une proportion croissante de la population change de lieu de résidence chaque année. Les personnes, y compris les enfants, peuvent résider dans plusieurs pays, collectivités locales, ménages et familles. Les changements de lieu de résidence peuvent être influencés par des facteurs saisonniers. Les populations pertinentes pour les services dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'emploi et des soins, ainsi que pour les services d'utilité publique, peuvent être fort différentes des populations de résidence habituelle. Au niveau de chaque district, nous avons besoin de mesures pertinentes de la fiabilité, afin de nous assurer la confiance des utilisateurs. Les documents sous-estiment cet aspect particulièrement important dans les grands pays.

## Plan d'action en vue de l'intégration des recensements, enquêtes, registres et fichiers administratifs

Nous devons prévoir la confrontation des différentes sources, notamment en ce qui concerne la fiabilité des données des collectivités locales. Vu que nous développons le registre d'adresses comme une liste dynamique de lieux de résidence, contenant des informations sur la qualité et la rotation de la population, nous pouvons l'utiliser comme base d'enquête, ce qui renforcera la fiabilité continue des mesures de la base de population, au niveau d'agrégation des collectivités locales et aux niveaux d'agrégation supérieurs. Le registre de population permettra d'assurer la cohérence – au niveau des personnes – des informations administratives relatives à la structure ou aux attributs de la population et accroîtra la capacité d'analyse de la base de population entre les recensements.

### Sources statistiques pour les mesures de la population

<b>Sources annuelles</b>	Naissances, décès Migration internationale Migration interne	Enquêtes sur la fécondité Enquêtes sur les forces de travail	Enquêtes sociales
<b>Mesures de la population</b>	<b>Base de population</b> Âge, sexe Localisation Origine ethnique Modes de vie	<b>Structures de la population</b> Famille, ménage Communauté Groupe ethnique Retraités, jeunes	<b>Attributs de la population</b> Logement Emploi Santé, soins/garde Éducation
<b>Recensement 2000</b>	Recensement Enquête sur la couverture du recensement Sources administratives Liste d'adresses		Sources administratives
<b>L'avenir</b>	Concept d'enquête intégré Sources administratives Registre d'adresses Enquête annuelle sur la population Registre de population	Enquête auprès de la population (EFT) Enquête annuelle sur la population	Sources administratives Enquête annuelle sur la population

### Réflexions à propos du prochain recensement

Nous devons penser en des termes plus vastes que le simple recensement de la population et envisager un système plus intégré et plus souple de *statistiques démographiques*. Le cœur de ce système pourrait sans doute être constitué par une forme quelconque de "recensement", mais celle-ci serait associée à d'autres sources (systèmes administratifs, enquêtes, etc.), établies par personne. Le recours à des systèmes administratifs s'intensifiera au fil du temps, ce qui nous amène à nous interroger sur l'opportunité de réduire le recensement à une série très limitée de questions. Une autre solution consisterait à opter pour un recensement tournant, en suivant l'exemple des États-Unis et de la France. La mise en œuvre du registre de population et l'élaboration d'une base juridique solide en vue de l'établissement de statistiques dans l'UE tout entière seront des facteurs déterminants pour l'avenir des mesures de la population.

## Thème 3 – Démographie et migration dans l'UE élargie - discussion

La CEE-ONU informe les participants que les préparatifs de la prochaine vague de recensements devraient débuter, ce qui signifie qu'Eurostat et la CEE-ONU doivent conjointement engager les discussions sur le thème de la révision des recommandations relatives aux recensements et à la migration.

La migration est un phénomène qu'il est difficile de mesurer avec précision. Il convient à ce propos de souligner l'importance de la migration non enregistrée et la nécessité de l'estimer à l'aide d'une combinaison de sources différentes. Il est admis que dans le domaine de l'immigration notamment, la coopération entre les instituts nationaux de statistique est d'une grande utilité. Certains pays qui ne disposent pas de données sur l'émigration pourraient estimer le nombre d'émigrants par référence aux immigrants dans les principaux pays d'accueil. L'OCDE fait part de son initiative pour créer une base de données permettant de tels calculs. Lorsqu'elle a voulu estimer le nombre d'irlandais qui émigrent au Royaume-Uni, l'Irlande a pu s'appuyer sur une étroite coopération avec le Royaume-Uni, sachant que la libre-circulation des personnes est établie entre ces deux pays.

Il ne faut pas sous-estimer la question de la confidentialité lors de l'échange de micro données.

La discussion révèle en outre combien il est important de disposer de statistiques indépendantes sur lesquelles les responsables politiques peuvent s'appuyer. Ces derniers doivent être capables de les interpréter pour asseoir leurs décisions politiques.

## Thème 4 – Répartition des revenus et conditions de vie

## 4.1 Les statistiques de l'UE sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC)

Hans D'HONDT

*Directeur général, Institut national de statistique, Belgique*

L'outil EU-SILC doit devenir la source de référence de l'Union européenne (UE) pour les statistiques sur le revenu et l'inclusion sociale. Il représente un élément clé des investissements que la Belgique et les autres États membres de l'UE doivent réaliser afin de se doter d'une capacité statistique dans le cadre de la coopération communautaire en matière d'inclusion sociale. Ce point a été souligné lors du sommet de Laeken en décembre 2001.

La nouvelle méthode ouverte de coordination dans le domaine de l'inclusion sociale et les indicateurs structurels qui doivent être élaborés pour le rapport de synthèse annuel de la Commission accroissent encore davantage le besoin en données fiables, comparables et actuelles sur la répartition du revenu ainsi que sur le niveau et la composition de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Contrairement au *Panel communautaire des ménages* (PCM), organisé de 1994 à 2001 sur la base d'un accord amiable entre la Commission et les États membres, l'EU-SILC aura un fondement juridique: un règlement-cadre qui doit être adopté à la fois par le Parlement européen et le Conseil des ministres Ecofin de l'UE (procédure de codécision). Plusieurs raisons justifient ce changement. La plus importante est la nécessité d'adapter le contenu et l'actualité de l'instrument aux nouveaux objectifs politiques, notamment après les sommets de Lisbonne (23-24 mars 2000) et de Nice (7-9 décembre 2000). Ces sommets ont mis l'accent sur la nécessité d'éradiquer la pauvreté et ont appelé à une meilleure compréhension de l'exclusion sociale sur la base d'indicateurs arrêtés d'un commun accord. Par conséquent, la demande de données comparables et actuelles sur le revenu et l'exclusion sociale ne cesse de croître, notamment dans le contexte du "programme d'action communautaire pour encourager la coopération entre les États membres visant à lutter contre l'exclusion sociale" ainsi que des indicateurs structurels qui doivent être élaborés chaque année pour le rapport de printemps destiné au Conseil européen. De plus, le PCM a également rencontré des problèmes liés aux taux initiaux de réponse/d'attrition. Enfin, la non-participation de l'un des pays de l'UE au projet a constitué un inconvénient; il convenait en général de mieux intégrer le projet communautaire dans le système national statistique de plusieurs pays (dont la Belgique).

Il est très souhaitable que l'instrument EU-SILC soit pleinement intégré dans les systèmes nationaux statistiques en place car l'utilisation des sources nationales de données existantes - et en particulier celle des répertoires - est fortement encouragée.

Puisque l'EU-SILC doit devenir la source de référence des statistiques comparatives sur la répartition du revenu et l'exclusion sociale au niveau de l'Union européenne, il faut accorder la priorité à la qualité (essentiellement en termes de comparabilité et d'actualité, notamment pour la dimension transversale) et à la souplesse.

Il convient de disposer à la fois de données transversales (se rapportant à un moment donné dans une période déterminée) et longitudinales (se rapportant à des évolutions au niveau individuel, observées périodiquement sur une certaine durée). Il est cependant nécessaire de donner la priorité absolue à l'établissement de données transversales actuelles et comparables. Les exigences en matière de données longitudinales seront moins importantes – en termes tant de couverture que de taille de l'échantillon.

L'EU-SILC doit faire preuve de souplesse en ce qui concerne les sources des données. L'utilisation des sources de données existantes, qu'il s'agisse d'enquêtes ou de répertoires, est donc encouragée. Toutefois, pour les pays qui lancent une nouvelle opération (comme la Belgique), une conception intégrée est recommandée.

Pour devenir la source de référence, les statistiques produites doivent être suffisamment souples pour répondre aux besoins des décideurs politiques. Cela nous amène à la question de l'élaboration d'indicateurs pertinents et comparables; la production statistique doit effectivement permettre de mettre au point des indicateurs adéquats. Le sous-groupe "Indicateurs" du comité de l'emploi et le comité de la protection sociale établissent la liste des indicateurs destinés à mesurer et à évaluer les stratégies européennes pour l'emploi et la protection sociale. À cet égard, l'interaction entre le système statistique européen et les comités est cruciale. L'interaction peut être envisagée au niveau européen mais elle devrait également se faire sur le plan national. Les contacts demeurent insuffisants entre les personnes responsables pour l'institut national de statistique et les personnes compétentes au niveau du comité. Les statisticiens ont parfois l'impression que certains représentants nationaux au sein du comité n'ont pas toujours une idée précise de ce qui se passe dans le monde statistique et que par conséquent, le travail se fait souvent en parallèle et sans réelle coopération. Une meilleure interaction entre ces parties pourrait éviter qu'un seul et même pays n'adopte des positions divergentes, en plaidant pour l'élaboration de données ou d'indicateurs nouveaux au sein du comité pour qu'ensuite les statisticiens déclarent qu'il n'est pas possible de satisfaire à cette demande. Une meilleure interaction garantirait d'une part, une prise en

considération plus appropriée des contraintes statistiques dans le comité et d'autre part, une réponse plus positive des services statistiques aux souhaits du comité.

Cela nous amène à la constatation suivante: pour devenir la source de référence, nous devons également tenir compte du fait que de bonnes statistiques doivent obéir à certaines règles. Voici quelques-unes des plus importantes en ce qui concerne les statistiques sur la répartition du revenu et les conditions de vie:

- les statistiques doivent être actuelles car les conditions économiques évoluent rapidement et des statistiques obsolètes sur le revenu n'ont que peu d'intérêt en politique;
- les statistiques doivent être fiables et solides;
- il faut se garder de trop exiger des répondants des enquêtes auprès des ménages.

Il en résulte que:

- les enquêtes auprès des ménages devraient être courtes et simples (basées sur un questionnaire bref et des questions auxquelles les répondants peuvent facilement répondre). Il pourrait être tentant de solliciter des informations complètes sur de nombreux domaines. Cette orientation irait toutefois à l'encontre du but recherché, car elle fatiguerait et lasserait les répondants, les conduisant à apporter des réponses partielles (visibles) et même pire, car elles sont le plus souvent indétectées et indétectables, des réponses imprécises. (Cette remarque s'applique en particulier à la mesure du revenu des ménages: lors de toute décision concernant la période de référence à utiliser pour les mesures du revenu des ménages fondées sur des enquêtes, les questions techniques de mesure et d'enquête devraient peser lourdement);
- les enquêtes auprès des ménages devraient s'appuyer sur un échantillon large, afin de garantir une fiabilité statistique suffisante, non seulement pour l'échantillon dans son ensemble mais également pour les sous-groupes (tels que les personnes sans emploi, les familles monoparentales, etc.). Cet objectif n'est réalisable que si le questionnaire est court et simple;
- il ne faut pas essayer de tout couvrir en une seule enquête. Certains thèmes, concernant notamment des populations spéciales (au comptage difficile) devraient être traités dans des enquêtes ciblées spécifiques. Cette remarque est valable pour les sans-abri, les immigrants et les personnes en institution;

- chaque fois que possible, les informations devraient être obtenues auprès d'autres sources, comme les données administratives;
- il est possible de recourir à la microsimulation pour estimer certaines composantes ou certains concepts inconnus du revenu à partir de composantes ou concepts donnés. Par exemple, il se peut dans de nombreux cas que le répondant ne connaisse pas très exactement l'importance de son revenu brut mais qu'il ait une idée relativement précise de son salaire net. Dans cet exemple, un modèle "net par rapport au brut" peut fournir une meilleure estimation du revenu brut effectif que le répondant lui-même.

Il est également important de pouvoir compter sur la coopération et la participation de la communauté des chercheurs en sciences sociales (au sein des universités et autres centres de recherche en sciences sociales) dans chaque pays pour le rassemblement, le traitement, l'élaboration et l'analyse des données. Les avantages sont multiples:

- les chercheurs ont généralement une connaissance approfondie et détaillée des conditions sociales et économiques, des politiques sociales, etc., ce qui permet de produire des données de meilleure qualité;
- ils sont très intéressés par l'obtention de données précises et actuelles. Une telle participation permettra probablement d'accélérer le processus entre la collecte de données et la publication des résultats;
- les révisions après la première parution des données, qui ont tant nui à la réputation du PCM, peuvent en particulier être évitées;
- un plus grand nombre de résultats seront diffusés plus rapidement et plus largement;
- cela implique cependant que les données soient transmises aux chercheurs de manière facile et (quasiment) gratuite. L'introduction, dans le règlement-cadre EU-SILC, de l'article 12 concernant l'accès à des fins scientifiques aux données confidentielles de l'EU-SILC, représente une avancée positive dans cette direction.

Si l'EU-SILC pourrait bien devenir la source de référence des statistiques de l'UE sur le revenu et l'exclusion sociale, c'est parce que les données collectées seront des statistiques principalement harmonisées au niveau des résultats. Comme nous le savons, l'objectif de l'harmonisation est de rationaliser les ressources et d'augmenter la comparabilité des données. Ce point est important pour plusieurs administrations, que ce soit au niveau national ou local.

Pour l'EU-SILC, les variables (et non spécifiquement les questions ou les opérationnalisations) seront harmonisées; une série commune d'unités, de variables et de classifications de base seront utilisées.

De plus, compte tenu du nombre important de contraintes et d'exigences inscrites dans le règlement-cadre et les règlements de la Commission, nous pouvons même affirmer que l'EU-SILC va au-delà de la simple harmonisation des résultats.

Enfin, la question du *travail non déclaré* a une grande importance et des répercussions notables sur la sécurité sociale et la protection sociale des personnes. Il s'agit donc d'un phénomène de grande ampleur, difficile à comptabiliser, que nous devons inclure dans notre système statistique.

La mesure de l'économie souterraine n'est pas aisée. Les chiffres des différentes études sont très divergents.

Les comptes nationaux prennent (devraient prendre) en compte l'économie souterraine. L'enquête sur les forces de travail (EFT) couvre tout type de travail rémunéré, y compris les activités ne faisant pas l'objet d'un contrat formel, le travail effectué par les étudiants ou les retraités. Les différences entre les résultats de l'EFT et les données administratives peuvent en partie s'expliquer par le travail non déclaré. Néanmoins, tous les travailleurs au noir n'admettent pas ce fait lors de l'entretien pour l'EFT. Le travail au noir est donc également sous-estimé dans l'EFT.

Le projet EU-SILC a débuté en 2003 sur la base d'un accord amiable entre six États membres, parmi lesquels la Belgique. En Belgique, seule la dimension transversale sera mise en œuvre en 2003. À partir de 2004, lorsque l'EU-SILC débutera dans le cadre du règlement européen, il aura deux composantes: une composante transversale, qui constitue la première priorité et une composante longitudinale, plus limitée en termes de contenu.

Les spécifications les plus importantes du projet SILC pour 2003 sont les suivantes:

- conception de l'échantillonnage: environ 6 000 ménages privés seront interrogés. La représentativité des résultats pour la Belgique est assurée;
- travail sur le terrain: l'enquête sera menée selon la méthode d'enquête en face-à-face assistée par ordinateur (système CAPI);
- durée du travail sur le terrain: les ménages seront interrogés entre septembre et décembre 2003;

- liste des variables: la plupart des questions sont imposées par Eurostat. Quelques variables supplémentaires (hors Eurostat) seront demandées;
- répertoires: nous commencerons à déterminer par des tests les données (sur le revenu) qui peuvent être recueillies à partir des répertoires.

Avant la principale enquête, une enquête pilote, fondée sur la méthode CAPI, a été menée avec succès en 2002. Les recommandations et les leçons tirées de cette étude pilote ont été prises en considération dans l'enquête EU-SILC pour 2003.

### *Enquête pilote*

Au printemps (élaboration) – à l'été (travail sur le terrain) - et à l'automne (traitement) 2002, Statistics Belgium (NIS-INS) a conduit une enquête EU-SILC pilote.

Nos objectifs étaient de tester:

- la collecte de données (le questionnaire et plus spécifiquement le concept de revenu et la période de référence pour la collecte de données sur le revenu, le taux de réponse<sup>1</sup>, la longueur de l'entretien, l'expérience CAPI et le programme Blaise, l'organisation du travail sur le terrain);<sup>2</sup>
- la transmission des données à Eurostat;
- l'extrapolation.

Nous avons choisi de ne pas intégrer cette expérience pilote dans une enquête existante car le projet SILC 2003 sera également indépendant.

Les questionnaires ont été mis au point en collaboration avec des universités possédant une expérience des projets PCM. Notre intention étant de déterminer la meilleure façon de mesurer les composantes du revenu en Belgique, certaines de ces composantes ont été demandées de deux manières différentes dans l'enquête afin d'obtenir le revenu pour les 12 derniers mois ou le revenu pour l'année N-1.

Il a été décidé de procéder à une enquête en face-à-face assistée par ordinateur (CAPI). Cette méthode permet entre autres de faciliter le travail sur le terrain (acheminement automatique, aide tout au long des questionnaires), de raccourcir la durée de l'entretien, d'utiliser des commandes automatiques pour l'entrée des informations et donc d'accélérer la production et d'améliorer la qualité des données.

Un plan d'échantillonnage stratifié à deux niveaux a été établi. Les municipalités (communes-gemeenten) ont été choisies en tant qu'unités primaires. Dans chaque région, la probabilité d'inclusion de chaque municipalité était proportionnelle à sa taille (nombre de ménages). Le tirage a été systématique, le cadre des municipalités étant d'abord organisé par "code INS-NIS"<sup>3</sup>. Dans chacune des unités primaires sélectionnées, les ménages étaient tirés grâce à un sondage aléatoire simple. On a constaté une sous représentation dans l'enquête pilote EU-SILC des veuves et des veufs, des travailleurs indépendants, des retraités et des citoyens plus âgés. Le taux de participation a été supérieur dans la région flamande (un phénomène récurrent dans les enquêtes de Statistics Belgium!).

Comme indiqué précédemment, le projet est lancé cette année en Belgique. Il s'agit en 2003 d'une simple enquête intégrée; à partir de 2004, nous nous efforcerons d'utiliser les données administratives chaque fois que cela sera possible et souhaitable.

---

<sup>1</sup> Selon Eurostat, un taux de réponse (compte tenu de la participation volontaire) d'au moins 60 % est souhaitable pour obtenir des résultats fiables: toutefois, l'expérience de Statistics Belgium dans le cadre de l'enquête sur le budget des ménages (qui requiert, il faut le reconnaître, un effort plus prolongé des ménages) montre que seulement 12 % des ménages contactés ont accepté de répondre aux questions.

<sup>2</sup> La base de sondage correspondait au registre de la population.

<sup>3</sup> Code hiérarchique fondé sur la "province" = NUTS 2, l'"arrondissement" = NUTS 3, et ensuite organisé par ordre alphabétique.

## 4.2 Répartition du revenu des ménages à Chypre: enquêtes, données statistiques et utilité pour la politique sociale et économique

Pambis PHILIPPIDES

*Directeur, service statistique de Chypre*

1. Introduction ;
2. sources de données pour l'analyse de la répartition du revenu à Chypre;
3. répartition du revenu à Chypre et mesures de l'inégalité;
4. caractéristiques sociodémographiques de la population dans la répartition du revenu par quintile;
5. utilisation et dynamique des statistiques du revenu.

### 4.2.1 Introduction

La demande d'informations statistiques sur le niveau, la répartition et l'évolution du revenu des ménages est en hausse, notamment parmi les décideurs politiques et les chercheurs, qui souhaitent analyser les répercussions de la politique économique et sociale ainsi que l'impact d'autres facteurs sur la situation socio-économique des ménages.

Pour être plus précis, la nécessité d'identifier les individus à faible revenu, les exclus sociaux et les autres groupes en difficulté de la société a accru la demande en données détaillées et continues sur le bien-être économique de la population. Les statistiques sur la répartition du revenu constituent également un domaine très sensible et fort intéressant pour les journalistes, les médias, les partis politiques et les organismes internationaux.

### 4.2.2 Sources de données pour l'analyse de la répartition du revenu à Chypre

#### 4.2.2.1 Enquête sur le budget des ménages

La seule source de données disponible à l'heure actuelle pour l'analyse de la répartition du revenu à Chypre est l'enquête sur le budget des ménages (EBM).

Ces EBM ont été menées par le service statistique de Chypre sur une base régulière et systématique depuis 1966. Ces enquêtes ont été conduites tous les cinq ans dans le but principal de réviser l'indice des prix à la consommation et jusqu'en 1979, elles n'ont eu qu'une portée limitée, restreinte

uniquement aux ménages appartenant à des groupes de revenu spécifiques. À partir de 1984, la demande grandissante en matière de données sur le revenu des ménages a contraint le service statistique de Chypre à lancer une nouvelle série d'EBM qui ont été étendues de manière à couvrir les ménages de tous types. Ces enquêtes, dont les objectifs ont été élargis, n'ont pas uniquement été réalisées afin de suivre l'évolution du schéma de consommation des ménages dans un but de révision des pondérations et composantes de l'indice des prix à la consommation mais également pour fournir, entre autres, des informations sur la répartition du revenu au niveau des ménages, avec une ventilation par source de revenu des divers groupes socio-économiques et démographiques.

La plus récente analyse de la répartition du revenu s'est appuyée sur les résultats de l'EBM de 1996/97. L'enquête, largement harmonisée avec les recommandations de l'UE, s'est étalée sur 12 mois de façon à permettre la prise en considération des variations saisonnières du revenu et des dépenses des ménages. L'EBM de 2003 couvre 3 500 ménages et porte sur la période allant de janvier à décembre 2003.

Les questions sur le revenu sont particulièrement détaillées. Chaque membre individuel du ménage (âgé de 15 ans ou plus) déclare son revenu total, par catégorie de revenu (salaires et rémunérations, revenu provenant d'une activité indépendante, pension, revenu de la propriété, transferts sociaux, etc.).

Les données sur le revenu peuvent généralement être considérées comme étant de bonne qualité. De façon plus spécifique, les données sur les salaires et rémunérations sont jugées très précises, notamment en ce qui concerne le revenu net. On soupçonne une sous-estimation pour les revenus tirés d'une activité indépendante.

#### 4.2.2.2 *Enquête SILC*<sup>1</sup>

À compter de 2005, l'enquête EU-SILC sera lancée à Chypre. Elle devrait fournir non seulement au niveau communautaire mais également au niveau national, des outils additionnels pour l'analyse du revenu et des conditions de vie des ménages. Le principal avantage de l'enquête SILC sera sans aucun doute qu'elle permettra d'entreprendre des études longitudinales grâce au suivi des mêmes ménages et individus au cours du temps.

Il sera ainsi possible d'étudier l'évolution du revenu et des conditions de vie des divers groupes de personnes et donc d'adapter les politiques et mesures afin d'offrir aux individus un espoir de sortir de la pauvreté relative et d'améliorer leur niveau de vie.

### 4.2.3 Répartition du revenu à Chypre et mesures de l'inégalité

L'analyse transversale constitue la méthode d'observation standard de la répartition du revenu à Chypre. Nous sommes bien sûr conscients que cette approche ne fournit que des résultats limités et que les dynamiques sous-jacentes devraient également être prises en considération. Cependant, il n'a pas encore été mené d'enquêtes sous la forme d'études panels continues et l'analyse est, de ce fait, limitée à la dimension transversale.

Le concept de revenu utilisé pour examiner la répartition correspond au **revenu par adulte équivalent calculé pour chaque membre du ménage sur la base du revenu total du ménage**, auquel on applique l'échelle modifiée de l'OCDE (soit 1,0 pour le chef du ménage, 0,5 pour les personnes de plus de 14 ans et 0,3 pour les membres de moins de 14 ans).

Les mesures utilisées pour étudier les inégalités de revenu sont les suivantes:

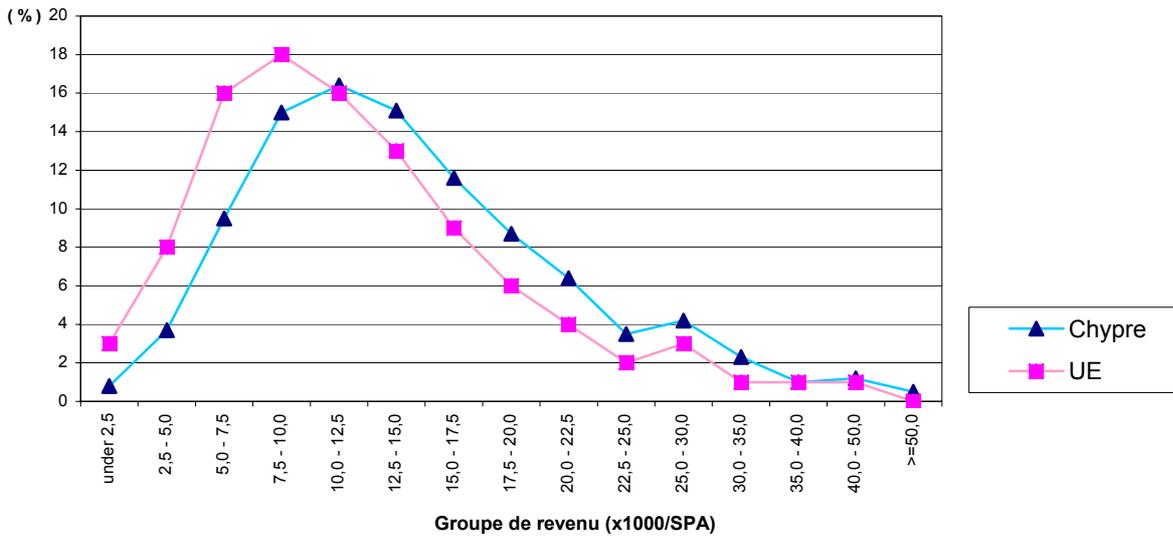
- la part du revenu dans les déciles et quintiles de population;
- le ratio S80/S20;
- le coefficient de Gini;
- la part de la population au-dessous des seuils de revenu fixés à 40 %, 50 % et 60 % du revenu médian équivalent (pour les estimations de la pauvreté relative).

Vous trouverez dans les sections suivantes des données indicatives concernant la répartition du revenu et les inégalités dans ce domaine à Chypre. Une comparaison avec les paramètres communautaires est également fournie dans la mesure du possible.

#### 4.2.3.1 Population par groupe de revenu

Le schéma de répartition présenté dans le graphique 1 ci-dessous correspond au schéma typique de répartition du revenu, Chypre et l'UE suivant des modèles très similaires. Un pourcentage réduit de la population perçoit un faible revenu, la plus grande partie de la population se situe dans les valeurs moyennes et à droite, la courbe se termine par un long trait représentant la population au revenu élevé.

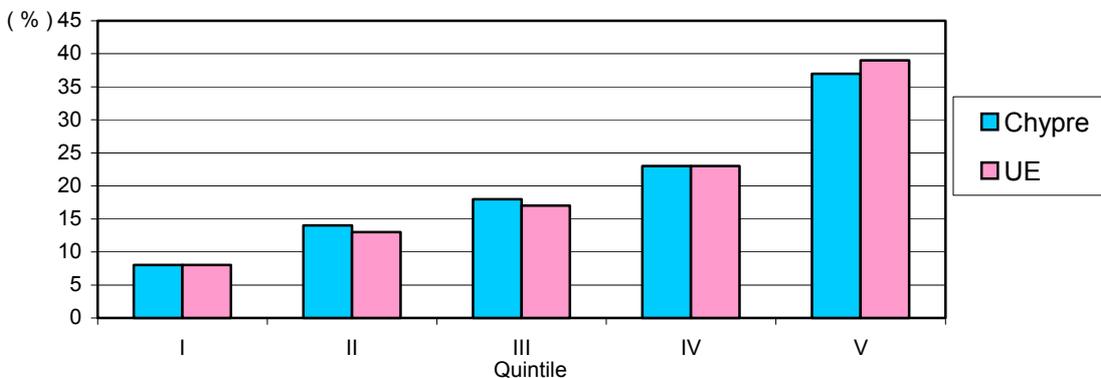
**Graphique 1: ventilation de la population par groupe de revenu à Chypre (1996/97) et dans l'UE (1996)**



#### 4.2.3.2 Revenu par quintile de population

Les inégalités de revenu peuvent être appréhendées plus en détail grâce à l'examen de la part de revenu dans les quintiles de population, ce qui revient à étudier les inégalités en calculant la part du revenu total détenue par des proportions égales de la population. En 1996/97, les 20 % les moins nantis de la population à Chypre n'ont reçu que 8 % du revenu total, tandis que les 20 % les plus riches ont perçu 37 % du revenu total, soit un ratio S80/S20 de 4,6 contre 4,8 dans l'Union européenne.

**Graphique 2: Part en pourcentage du revenu net par quintile à Chypre (1996/97) et dans l'UE (1996)**

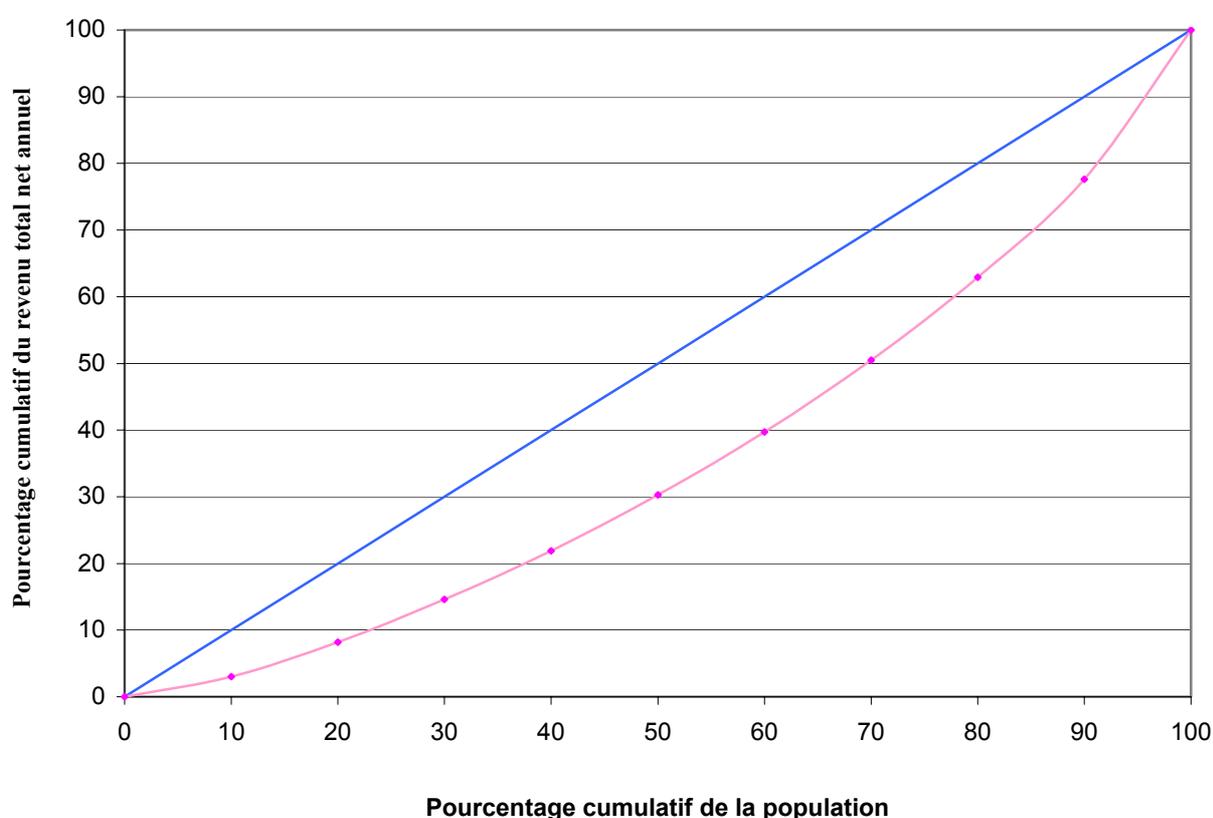


#### 4.2.3.3 Coefficient de Gini et courbe de Lorenz

L'inégalité de revenu peut également être mesurée par le coefficient de Gini qui indique des valeurs allant de 0 (égalité parfaite) à 1 (inégalité parfaite). En 1996/97, le coefficient de Gini (calculé sur la base du revenu net par équivalent adulte) à Chypre était de 0,29, ce qui correspondait à la moyenne respective des pays de l'UE, seuls cinq d'entre eux affichant alors un coefficient de Gini inférieur à celui de Chypre (le Danemark affichait la valeur la plus faible avec 0,23).

La courbe de Lorenz présentée dans le graphique 3 ci-dessous montre la répartition du revenu à partir de laquelle le coefficient de Gini a été calculé pour Chypre.

**Graphique 3: courbe de Lorenz du revenu net équivalent (1996/97)**



#### 4.2.3.4 Population au-dessous du seuil de pauvreté relative

Afin d'identifier l'importance du nombre ainsi que le type d'individus menacés de pauvreté, trois seuils de pauvreté relative ont été établis, chacun correspondant aux seuils de revenu fixés à 40 %, 50 % et 60 % du revenu médian par équivalent adulte.

La proportion de la population située au-dessous de ces seuils en 1996/97 était la suivante:

6 %	de la population au-dessous de	40 %	du revenu médian
10 %	“ “ “ “ “	50 %	“ “
16 %	“ “ “ “ “	60 %	“ “

Si l'on prend le seuil de pauvreté de 60 % comme base de comparaison, le pourcentage correspondant de l'UE était de 18 % en 1996 (avec des chiffres allant de 12 % au Danemark à 25 % en Grèce et au Portugal).

#### 4.2.4 Caractéristiques sociodémographiques de la population dans la répartition du revenu par quintile

Les inégalités de revenu peuvent être étudiées plus en profondeur en prenant en considération diverses caractéristiques de la population comme l'âge, le niveau d'études, le type de ménage ainsi que la situation des membres des ménages par rapport au marché du travail.

##### 4.2.4.1 Âge

Si l'on examine la structure par âge de la population à travers la répartition du revenu par quintile (tableau 1 ci-dessous), il ressort qu'un nombre démesurément élevé de personnes âgées entrent dans le quintile inférieur (63 % de l'ensemble des personnes âgées de 65 ans et plus).

**Tableau 1: répartition en pourcentage de la population par groupe d'âge et quintile de revenu (1996/97)**

(%)

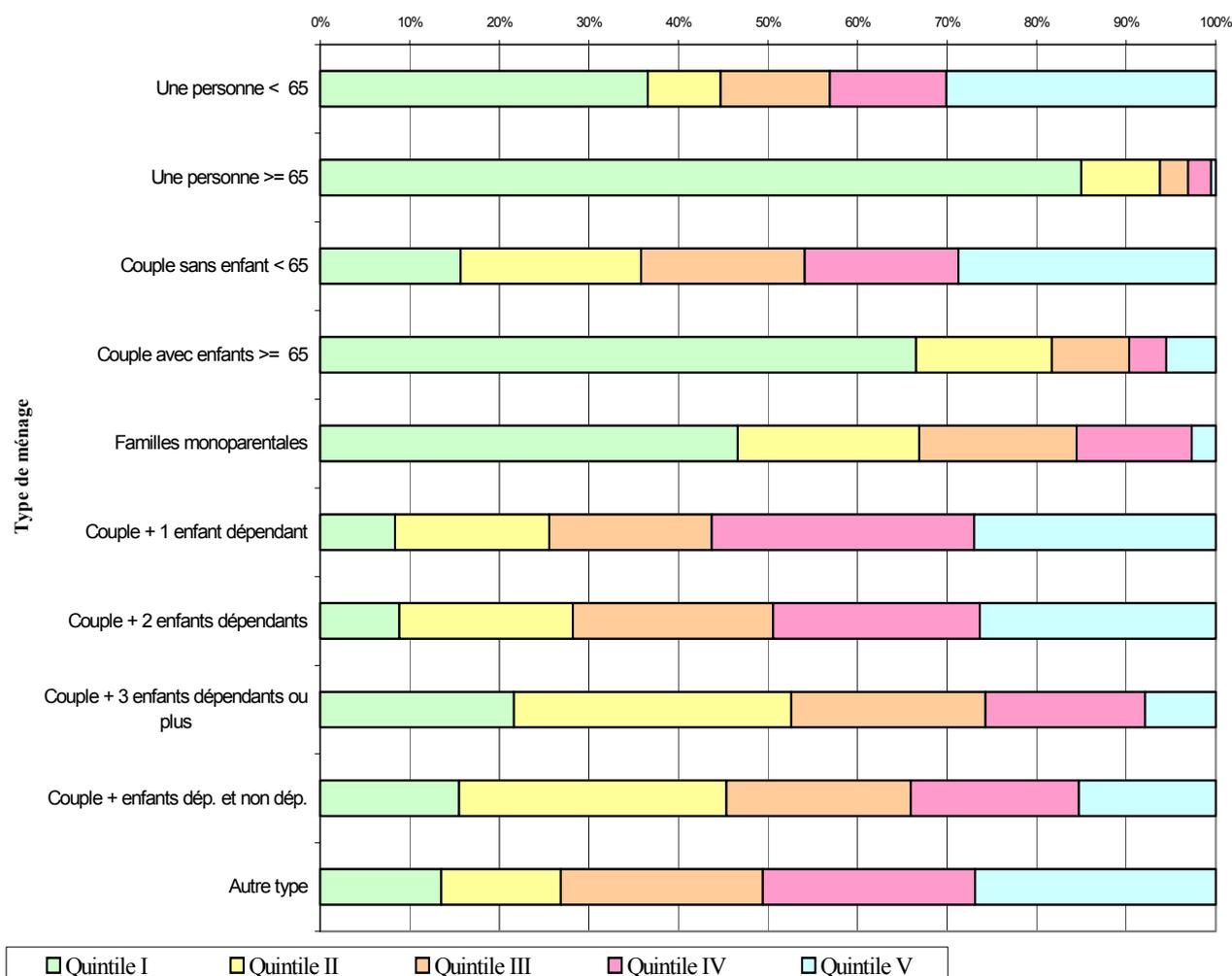
Âge	Quintile de revenu par équivalent adulte					Total
	I	II	III	IV	V	
<18	16	24	22	20	18	100
18-24	10	18	22	24	26	100
25-34	9	20	23	25	23	100
35-44	16	20	20	22	22	100
45-54	13	19	19	23	26	100
55-64	23	17	22	16	22	100
>=65	63	13	10	7	7	100

##### 4.2.4.2 Type de ménage

La vulnérabilité liée à l'âge est corroborée par l'analyse de la répartition du revenu des personnes suivant le type de ménage. En effet, la majorité écrasante (85 %) des personnes âgées de 65 ans ou plus vivant seules, ainsi que 67 % des personnes âgées vivant en couple (avec au moins un membre

de 65 ans ou plus) se retrouvaient dans le quintile de revenu le plus bas. De plus, les familles monoparentales comprenant au moins un enfant de moins de 18 ans étaient également sur-représentées (47 %) dans ce quintile de répartition.

**Graphique 4: répartition en pourcentage de la population par type de ménage et quintile de revenu (1996/97)**



#### 4.2.4.3 Niveau d'études

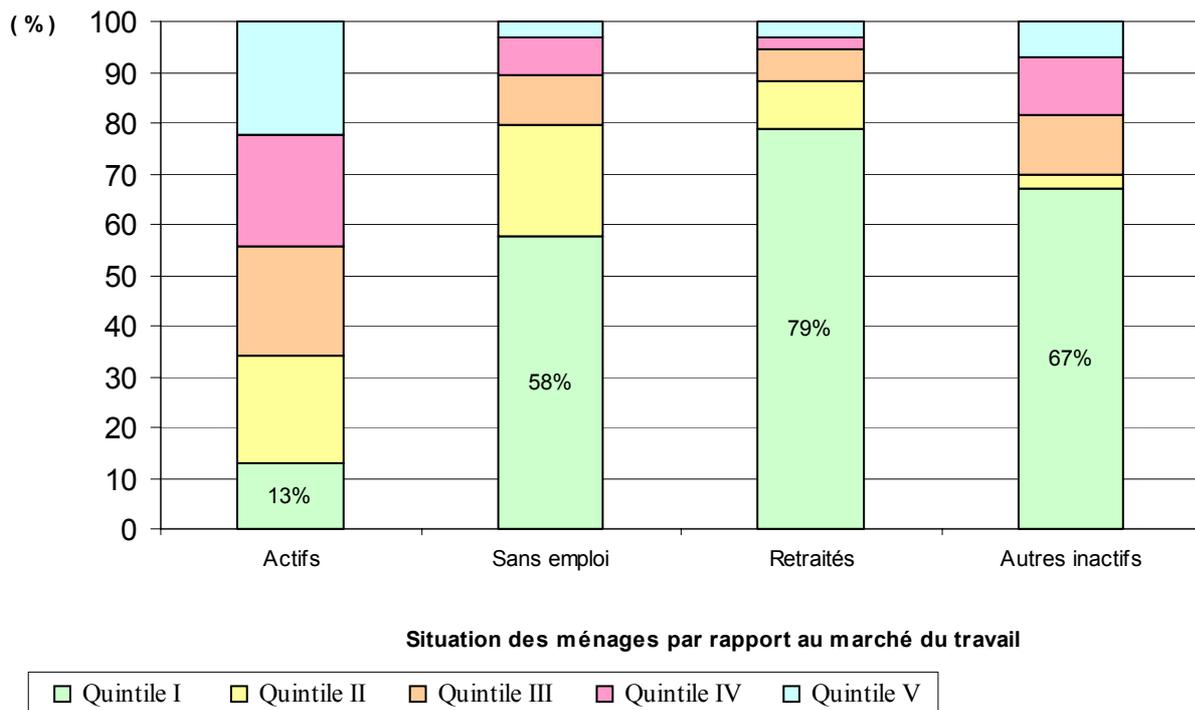
Les résultats ont également montré qu'il existe une relation positive entre le niveau d'études et la répartition du revenu. Cette relation était prévisible, compte tenu de la manière dont les diplômes sont interprétés sur le marché du travail et dont ils sont utilisés en tant qu'instrument de rationnement pour l'attribution de bons emplois, bien rémunérés. En effet, les personnages vivant dans des ménages à faible niveau d'études se retrouvaient en masse au bas de la répartition par quintile. 69 % des personnes vivant dans des ménages dont le chef n'avait jamais fréquenté l'école, étaient confinées au quintile des revenus les plus bas. En revanche, seulement 4 % des personnes vivant dans des ménages à niveau d'études élevé (c'est-à-dire dont le chef a un niveau d'études

supérieures) se situaient dans ce premier quintile alors que la plupart (56 %) appartenait au quintile des revenus les plus hauts.

#### 4.2.4.4 Situation des ménages par rapport au marché du travail

C'est un fait bien connu que le bien-être des ménages est fonction en grande partie de leur situation par rapport au marché du travail. Le bien-être tend à s'améliorer avec l'augmentation du nombre de personnes touchant un revenu dans le ménage. Chypre ne fait pas exception à la règle et le graphique 5 montre que les personnes vivant dans des ménages "actifs" (avec des personnes occupées) sont bien plus aisées que les personnes vivant dans les autres types de ménages, c'est-à-dire les ménages comprenant des "retraités" ou des "sans emploi", dont l'écrasante majorité se retrouve dans le quintile inférieur de la répartition du revenu.

**Graphique 5: répartition en pourcentage de la population selon la situation par rapport au marché du travail et le quintile de revenu (1996/97)**



## *Conclusion*

Sur la base de ce qui a été largement souligné dans la précédente analyse, il est établi que la répartition du revenu est directement liée aux caractéristiques sociodémographiques de la population et des ménages. Il est tout à fait clair que le bien-être des personnes âgées, des personnes vivant dans des ménages à "faible niveau d'études" ainsi que de celles vivant dans des ménages "non occupés" est moindre que celui du reste de la population. Il est particulièrement révélateur de retrouver la population âgée en surnombre parmi les 20 % les plus pauvres menacés par la pauvreté. Cette situation résulte en fait des possibilités limitées qu'ont ces personnes de toucher un revenu sur le marché du travail et de leur dépendance vis-à-vis de pensions et d'autres transferts relativement faibles en tant que principale source de revenu.

### **4.2.5 Utilisation et dynamique des statistiques**

Les statistiques du revenu constituent un outil indispensable pour une large gamme d'utilisateurs aux niveaux national, régional, européen et international. Les données sur le revenu ainsi que les indicateurs relatifs dérivés des analyses mathématiques et statistiques jouent un rôle moteur dans l'identification des domaines problématiques dans la société et peuvent servir de plate-forme pour l'amélioration des politiques sociales et économiques.

Les tendances qui progressent au 21<sup>e</sup> siècle (technologie, mondialisation, éducation plus poussée, protection sociale, mobilité de la main-d'œuvre, etc.) présentent un tableau dynamique en ce qui concerne le revenu et les statistiques afférentes servant à mesurer les évolutions.

Dans cet environnement dynamique, les statistiques sont appelées à jouer un rôle encore plus significatif, en mettant l'accent sur la répartition du revenu et en faisant des personnes à faible revenu un souci prioritaire.

Il est donc plus qu'évident que, pour faciliter l'évaluation des politiques existantes et mettre en œuvre des mesures nouvelles et équilibrées, les statistiques devront être développées dans de nombreuses enquêtes et sous diverses formes afin de répondre à la multiplicité des demandes.

Je souhaiterais anticiper cette situation non seulement au niveau national mais également aux niveaux européen et international. Un **système de statistiques du revenu** devra être mis au point. Ce système sera rattaché, de façon intégrée, aux concepts et méthodes de saisie et de présentation des données sur le revenu des personnes et des ménages. Après tout, le revenu des ménages constitue la plus grosse composante du PIB et mérite à ce titre une plus grande attention.

Dans le cadre d'un système des statistiques du revenu, il conviendrait:

- de lancer **des enquêtes sur une base continue** (probablement des enquêtes de type SILC) afin d'évaluer plus fréquemment les changements dans la répartition du revenu et les effets des différentes politiques;
- de développer et de standardiser la **méthodologie de calcul** des diverses inégalités de revenu et des autres variables et indicateurs connexes à des fins de comparaison entre zones et pays, tout en permettant une certaine souplesse pour la prise en compte de la situation spécifique de chaque pays;
- d'établir un **lien** avec les autres agrégats tels que les comptes économiques nationaux;
- d'assurer la promotion des **critères de convergence** parmi les pays (comme les critères de Maastricht).

Ces conclusions, destinées à alimenter la réflexion et la discussion, résultent du constat suivant: les analyses de données concernant Chypre, qui ont été exposées dans les pages précédentes du présent document, sont isolées dans le temps (c'est-à-dire qu'elles ne permettent pas un suivi correct et continu) et sont insuffisantes pour une prise en considération pleine et entière de plusieurs questions stratégiques.

Le "système des statistiques du revenu" fournirait un cadre intégré et systématique plus complet sur lequel les gouvernements, les chercheurs, les organismes internationaux pourraient appuyer leurs politiques sur des questions socio-économiques comme la lutte contre l'exclusion sociale, l'isolement, l'aide aux personnes âgées dépendantes, la réduction du chômage, l'égalité entre les hommes et les femmes, la taxation des revenus pour contrebalancer les inégalités, les transferts et allocations en matière d'éducation, de santé et de logement, et de nombreuses autres orientations visant à l'ajustement des revenus et à l'amélioration du bien-être des individus.

---

<sup>1</sup> SILC: statistiques sur le revenu et les conditions de vie

## 4.3 Statistiques européennes harmonisées sur le revenu et les conditions de vie à partir des meilleures sources nationales - le modèle danois EU-SILC

Jan PLOVSING

*Directeur général, Institut national de statistique, Danemark*

Il apparaît de plus en plus important - et il le sera encore plus à l'avenir - de disposer d'un système cohérent de statistiques sur la répartition du revenu et les conditions de vie. Le nouvel instrument EU-SILC, qui remplace le PCM, ainsi que l'enquête sur les forces de travail et l'enquête sur le budget des ménages, constitueront les fondements d'un système cohérent de statistiques sociales.

Le SILC est censé servir de base aux calculs transversaux et aux études longitudinales. Le système de registres danois constitue un excellent point de départ pour la réalisation d'études longitudinales. Le présent document donne trois exemples: les changements de structure familiale vécus par les enfants au cours de leur enfance, un indice de mortalité fondé sur des observations quinquennales et un calcul de la persistance de bas revenus.

Pour établir l'EU-SILC, le Danemark fait appel à un échantillon de personnes plutôt que de ménages. Les sources de données sont à la fois les interviews et les registres. Certaines informations reposent entièrement sur les données des registres et d'autres s'appuient sur une combinaison des données de registres et d'interviews ou sont exclusivement fondées sur les données des interviews. Le modèle danois présente plusieurs avantages: les deux types de données se complètent et contribuent à améliorer la qualité des résultats; il n'existe pas de non-réponses pour les variables de base; la charge de réponse est atténuée et les données, notamment celles relatives au revenu, sont plus fiables.

La création d'un système cohérent de statistiques sur la répartition du revenu et les conditions de vie est un sujet de plus en plus important au sein du Système statistique européen. Son rôle est d'ailleurs appelé à se développer avec l'intégration dans l'UE de plusieurs nouveaux pays présentant des conditions de vie, une histoire et une tradition sociale fort différentes. Il sera dès lors primordial de pouvoir mesurer, en termes quantitatifs et qualitatifs, les changements liés au processus d'intégration qui interviendront dans ces pays ainsi que dans les anciens États membres.

### 4.3.1 Enquêtes sociales en Europe

L'enquête principale dans le domaine des statistiques sociales est *l'enquête sur les forces de travail* qui est réalisée depuis trente ans. Pendant cette période, le contenu et la périodicité de l'enquête ont évolué. Tous les États membres procéderont sous peu à des enquêtes harmonisées trimestrielles.

Les procédures juridiques mises en place ont présidé à cette évolution. L'harmonisation a eu lieu aussi bien en aval (*output*) qu'en amont (*input*) du processus d'élaboration des données puisque le règlement harmonise également les aspects méthodologiques. Les États membres conservent cependant une certaine latitude dans le choix de la méthode de collecte la plus efficace. C'est ainsi que le Danemark peut intégrer des informations tirées des registres dans la collecte et le traitement des données.

L'harmonisation des *enquêtes sur le budget des ménages* dans les États membres de l'UE, qui a fait l'objet de travaux intenses, constitue un autre pilier d'un système cohérent de statistiques sociales. Ces statistiques étant produites dans tous les pays de l'Union, Eurostat et les États membres ont essentiellement fait porter leurs efforts sur l'harmonisation des définitions, des classifications, etc. pour permettre les comparaisons internationales. Ces travaux ont été réalisés uniquement sur la base d'accords informels.

La méthode retenue a été dans ce cas l'harmonisation en aval. Les méthodes de collecte de données sont en effet très disparates d'un pays à l'autre, ce qui s'explique en partie par des raisons institutionnelles, historiques ou pratiques et en partie par les nombreux besoins nationaux spécifiques auxquels doit répondre l'enquête en plus des exigences internationales. Malgré tout, il a semblé qu'il était possible, dans une large mesure, de se conformer à des définitions communes, etc. dans les enquêtes nationales.

Outre ces deux enquêtes, il fallait une enquête axée sur les revenus et autres questions similaires. La première tentative d'envergure dans ce sens a été le *Panel communautaire de ménages*, qui a été conçu comme une enquête européenne, et financé par Eurostat. Cette enquête n'a été harmonisée qu'en amont, ce qui a certes permis d'obtenir des données comparables entre les États membres mais a entraîné un problème de comparabilité des données à l'intérieur de chaque État membre. Du fait de ce problème, qui touchait tout particulièrement les données relatives aux revenus, l'institut danois de statistique a suspendu sa participation au projet.

Le Panel communautaire de ménages est actuellement remplacé par *l'enquête sur les conditions de vie (EU-SILC)* [2]. Cette enquête est principalement harmonisée en aval et permet la mise en place

d'une enquête européenne qui fournira des données comparables - tant entre les États membres qu'au sein du système statistique de chaque État membre.

### **4.3.2 EU-SILC - le nouvel instrument européen pour mesurer le revenu et le bien-être**

#### *4.3.2.1 Contexte*

Les conclusions de la réunion du *Conseil européen organisé les 23 et 24 mars 2000 à Lisbonne* ont fait ressortir le besoin de nouvelles statistiques européennes sur le revenu et l'exclusion sociale. Lors de cette réunion, le Conseil s'est prononcé pour le renforcement de l'emploi et la cohésion sociale ainsi que pour la lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté.

Cette décision a créé un besoin urgent de données de meilleure qualité et comparables sur la répartition du revenu ainsi que sur le niveau et la composition de la pauvreté et de l'exclusion sociale en vue de procéder à des comparaisons fiables et pertinentes entre les États membres.

Dans les Conclusions de la Présidence du sommet de Lisbonne, le Conseil européen a donc invité le Conseil et la Commission à favoriser la compréhension et à améliorer le contrôle de l'exclusion sociale au travers d'échanges d'informations et de meilleures pratiques de même qu'à définir des indicateurs quantitatifs et qualitatifs communs sur le revenu, la pauvreté et l'exclusion sociale.

Pour établir ces indicateurs, la Commission a élaboré un règlement du Parlement européen et du Conseil sur les enquêtes devant servir à collecter les données requises. Le règlement a été adopté en juin 2003. Conformément à ce règlement, l'objectif est d'établir un cadre commun pour la production systématique de statistiques communautaires sur le revenu ou les conditions de vie (ci-après dénommées "les statistiques EU-SILC") englobant des données transversales et longitudinales comparables et actuelles sur le revenu ainsi que sur le nombre de pauvres et d'exclus et sur la composition de ce groupe social au niveau national et au niveau de l'Union européenne.

Le règlement préconise la souplesse quant au choix des sources de données, et notamment le recours aux sources nationales existantes, qu'il s'agisse d'enquêtes ou de registres, ainsi qu'aux plans d'échantillonnage nationaux et de favoriser l'intégration des nouvelles sources dans les systèmes statistiques nationaux établis.

Tous les États membres ainsi que la Norvège ont mené des projets pilotes en 2002/2003 pour expérimenter les possibilités dans les différents pays.

À un stade très précoce du processus de décision, il était clair que la méthode la plus appropriée pour le Danemark serait *d'utiliser un échantillon de personnes* plutôt que de ménages et de suivre

les personnes retenues - et uniquement les personnes retenues - dans la composante longitudinale. Le modèle type se caractérise par un échantillon de ménages et par le suivi des membres de ce ménage dans la dimension longitudinale. Le plan d'échantillonnage devait consister en un sondage avec rotation de quatre sous-échantillons.

Il a été décidé de faire appel à deux sources de données: les interviews et les registres. Les données sur le revenu devaient principalement être extraites des registres alors que les données à caractère social devaient, selon leur nature, être tirées des interviews ou des registres.

Au Danemark, les interviews se font par téléphone. L'institut danois de statistique dispose d'une large expérience dans l'utilisation de CATI. L'enquête sur les forces de travail s'appuie sur les données des entretiens téléphoniques depuis 1992 et les interviews CATI existent depuis 1996. Les personnes qui n'ont pas de téléphone ou qui, pour d'autres raisons, ne peuvent être jointes par téléphone sont contactées par courrier.

Le modèle a été expérimenté dans le cadre d'*un projet pilote* en 2002 [4]. Le principal objectif était de fournir une description globale et de tester la méthodologie danoise mais également de procéder à des évaluations et essais plus précis et concrets de certains domaines problématiques. Les travaux peuvent être classés dans les catégories suivantes:

- échantillonnage et identification des ménages à l'aide des données des registres et des interviews;
- recherche d'informations sur les membres des ménages dans les registres;
- évaluation des différentes sources de données, y compris détermination de la source censée être la meilleure;
- élaboration et expérimentation d'un questionnaire pour les données qui ne sont pas tirées des sources existantes;
- collecte des données pour la série de microdonnées pilote;
- analyse et contrôle des données dans la série de microdonnées pilote.

Les résultats sont présentés dans le rapport pilote qui a été finalisé en janvier 2003. Certaines des conclusions seront décrites ci-après.

La première année d'enquête pour le projet danois SILC est 2003. Nous avons débuté les entretiens téléphoniques en mai et espérons les terminer avant la fin du mois de juin. La phase d'analyse des

registres commencera dès que les registres seront prêts, à savoir d'ici à la fin de l'année 2003. Nous pensons transmettre les résultats à Eurostat en mai 2004.

#### 4.3.2.2 *Que souhaitons-nous mesurer dans le cadre de l'EU-SILC?*

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a constitué un thème de toute première importance lors des réunions du Conseil européen à Nice, à Lisbonne et à Laeken. Dans ce contexte, 18 indicateurs statistiques communs pour l'insertion sociale ont été adoptés à Laeken. Ces indicateurs permettent d'établir des comparaisons sur la situation et les progrès accomplis dans les États membres. Ils couvrent des dimensions aussi importantes que l'intégration sociale, la pauvreté financière, l'emploi, la santé et l'éducation.

L'accent a été mis en particulier sur la pauvreté et sur les concepts connexes du revenu et de la répartition du revenu. Les indicateurs dits "*primaires*" sont les suivants:

- taux de risque de pauvreté après transferts (part des personnes dont le revenu est inférieur à 60 % du revenu national médian);
- inégalité dans la répartition des revenus (rapport entre le revenu des 20 % de la population ayant le revenu le plus élevé et le revenu des 20 % ayant le revenu le plus faible);
- taux de risque persistant de pauvreté (part des personnes ayant des revenus inférieurs au seuil de risque de pauvreté pendant l'année en cours et pendant au moins deux des trois années précédentes);
- écart médian relatif de risque de pauvreté (différence entre le revenu médian des personnes se situant au-dessous du seuil de risque de pauvreté et le seuil de risque de pauvreté, exprimée en pourcentage du seuil de risque de pauvreté).

Hormis les indicateurs susmentionnés, les discussions ont également porté sur les *indicateurs non-monétaires* et le groupe de travail "Statistiques sur les revenus, la pauvreté et l'exclusion sociale" est décidé de retenir les paramètres suivants: mauvaises conditions de logement, lieu d'habitation défavorable (problèmes liés à l'environnement), privation de biens (biens durables), incapacité de satisfaire les besoins de première nécessité, précarité financière et manque d'accès aux soins de santé.

De nombreuses discussions ont eu lieu sur la façon de définir le concept de "revenu" à la lumière des différents critères disponibles. L'objectif global est de parvenir à une *comparabilité entre les États membres* mais les conditions de la collecte des données varient d'un pays à l'autre. Dans

certain pays, les données sont disponibles dans des registres administratifs, dans d'autres elles doivent être collectées au moyen d'interviews. Dans le cas des interviews, il peut être difficile d'obtenir les informations précises nécessaires car les déclarants ne connaissent pas toujours la réponse exacte à une question.

#### 4.3.2.3 Études longitudinales

Le SILC est censé servir de base aux calculs transversaux et aux études longitudinales, notamment pour la mesure des conditions persistantes. Le système de registres danois, décrit ci-après, fournit un excellent point de départ pour réaliser des études longitudinales.

Prenons l'exemple de l'analyse des changements dans la composition familiale. Les liens entre les numéros d'identification permettent de déterminer quels sont les membres d'une famille donnée. Il est ainsi possible de calculer le nombre de changements d'un point à un autre et d'indiquer en outre la raison des changements intervenus, à savoir mariage, divorce, décès, etc. Les études menées portaient plus particulièrement sur les conditions de vie des enfants et permettaient de répondre à certaines questions telles que le nombre d'enfants ayant vécu le divorce de leurs parents, le parent avec lequel l'enfant continue de vivre et l'emménagement éventuel d'une autre personne.

Le *tableau 1* montre les changements subis par des enfants de 17 ans au cours de leur existence. Seuls 59 % des enfants danois n'ont pas connu de changement dans leur situation familiale. Sur ces 59 %, presque tous ont vécu avec leurs deux parents au cours de leur enfance. Pour 41 % des enfants danois de 17 ans, on a observé un changement dans la situation familiale durant l'enfance.

**Tableau 1: enfants de 17 ans au 31 décembre 2001 par nombre de changements intervenus dans la situation familiale**  
En pourcentage

Nombre de changements								Total
0	1	2	3	4	5	6	7 ou plus	
59	14	12	7	4	2	1	1	100

Données de l'institut danois de statistique

Un second exemple est constitué par les études sur les causes de décès, dans lesquelles la mortalité est ventilée par profession et/ou branche d'activité. La population observée se limite aux personnes âgées de 20 à 64 ans au 1er janvier 1991. Cette population a été suivie jusqu'à la fin de l'année 1995 en termes de mortalité. Certains résultats concernant la mortalité dans les années 1991-1995 figurent dans le *tableau 2*.

**Tableau 2: indice de mortalité dans certaines catégories de profession, 1991-1995**

	Indice de mortalité
	Total de la main-d'œuvre masculine = 100
<b>Hommes</b>	
Architectes/ingénieurs avec société de conseil	49
Chargés de cours dans des établissements d'enseignement supérieur	61
Agriculteurs, indépendants	70
Responsables administratifs, secteurs public et privé	79
Décorateurs/peintres qualifiés dans entreprises de peinture	93
Chauffeurs de bus	105
Travailleurs manuels dans collectivités locales	117
Propriétaires de taxi	127
Personnel de bureau, secteurs public et privé	145
Personnel non qualifié, hôtellerie et restauration	182
	Total de la main-d'œuvre féminine = 100
<b>Femmes</b>	
Employées de banque	67
Éducatrices dans crèches et jardins d'enfants	77
Infirmières, etc. dans les hôpitaux/ maisons de santé	84
Coiffeuses, indépendantes	95
Chefs de bureau, gérantes, etc.	114
Travailleuses non qualifiées, restauration, etc.	134
Travailleuses indépendantes, hôtellerie et restauration	144
Aides-soignantes, etc. dans des collectivités locales et régionales	160
Travailleuses non qualifiées, industrie de la pêche	179

[1] Institut danois de statistique (2001), Dødelighed og erhverv 1981 - 1995

Pour la répartition du revenu, il est possible de procéder à une analyse de la persistance. Les concepts de revenus utilisés ici sont le revenu brut des familles, qui comprend les salaires, les revenus du capital et les revenus de transferts. Le *tableau 3* ci-après montre les pourcentages dans chaque quartile pour différents groupes socioéconomiques en 2001. En outre, la dernière colonne indique la part des familles qui sont restées dans le quartile 1 pendant la période.

**Tableau 3: familles par statut socioéconomique à la fin de 2001, par quartile de revenu**

En pourcentage

Statut socioéconomique du membre de la famille disposant du revenu le plus élevé	Année 2001				Total	Quartile 1 persistant 1997-2001
	Quartile 1	Quartile 2	Quartile 3	Quartile 4		
Indépendants	10	16	24	50	100	2
Cadres supérieurs	0	3	15	82	100	0
Salariés, niveau supérieur	2	7	21	70	100	0
Salariés, niveau moyen	3	12	36	50	100	0
Salariés, niveau inférieur	10	23	43	24	100	1
Autres salariés	8	28	45	19	100	1
Chômeurs	10	70	14	6	100	1
Retraités	46	39	10	5	100	26
Personnes non occupées	72	21	4	3	100	12
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>25</b>	<b>25</b>	<b>25</b>	<b>100</b>	<b>9</b>
dont étudiants	32	17	25	26	100	6

Données provenant de l'institut danois de statistique

Neuf pourcent des familles sont restés dans le quartile 1 au moins pendant cinq ans. Il n'est pas étonnant que les taux les plus élevés se retrouvent chez les retraités et les personnes non occupées, y compris les étudiants et les familles recevant principalement des revenus de transferts, respectivement 26 % et 12 %. Une comparaison de ces pourcentages avec ceux de 2001 (46 % et 72 % cette année-là) montre que si on limite l'observation de la répartition du revenu à une année, on obtient une surestimation des parts de certains groupes dans la catégorie des bas revenus. Pour compléter cette vue d'ensemble, les parts des familles participant à une mesure de formation sont ajoutées. Seuls 6 % de ces familles ont appartenu au quartile 1 pendant au moins cinq ans alors que 32 % se trouvaient dans le quartile le plus faible en 2001.

Globalement, le système de registres convient tout à fait aux études longitudinales sur les changements et, partant, aux analyses de la persistance dans différents volets de la vie sociale, qui doivent être couverts par le SILC.

Le SILC doit non seulement servir de base à l'élaboration des politiques communautaires mais aussi livrer de précieuses données pour les projets de recherche consacrés aux conditions de vie.

### 4.3.3 Le modèle danois EU-SILC

#### 4.3.3.1 La base de données danoise pour les statistiques sociales en général

Au cours des trois dernières décennies, les registres administratifs sont devenus une source de données de plus en plus importante pour la production des statistiques au Danemark [3], notamment dans le domaine des statistiques sur les personnes. La loi danoise régissant l'activité de l'institut national de statistique tient compte de ce principe de réutilisation des données. Ainsi, les données collectées à des fins administratives par les autorités et les employeurs sont à la disposition de l'INE à des fins statistiques, et transmises sur demande.

L'application de données d'identification appropriées est une condition sine qua non de la mise en place d'un système statistique cohérent et de l'exploitation des informations obtenues à partir de différentes sources de données. La création d'un registre central de population en 1968, associée à la mention obligatoire d'un numéro d'identification personnel, le code PIN, dans tous les registres administratifs sur les personnes, a élargi le champ d'application des données administratives. Outre le code PIN, l'adresse de rue et le numéro du poste de travail sont des modes d'identification essentiels pour déterminer les relations entre les personnes, les lieux d'habitation et de travail.

Les registres administratifs permettent l'accès à des données sur les principaux sujets d'un système statistique, le suivi des modèles et tendances d'une société et sont accessibles à très faible coût. Il n'est pas nécessaire d'utiliser des échantillons comme c'est généralement le cas dans les enquêtes traditionnelles et le problème de la non-réponse ne se pose pas. L'on dispose ainsi d'une plus grande souplesse et marge de manœuvre pour répondre aux besoins très variés des utilisateurs de statistiques. Dans certains cas, le rythme de production des statistiques s'est considérablement accru et les données administratives sont souvent plus fiables que les informations obtenues de la personne concernée. Par ailleurs, les données des registres offrent des conditions exceptionnelles pour réaliser des études longitudinales. La réutilisation des informations déjà recueillies à d'autres fins et l'allègement de la charge de réponse constituent des avantages économiques évidents.

Toutefois, les données tirées des registres administratifs répondent aux définitions de concepts de l'administration, qui ne coïncident pas toujours avec les définitions statistiques. La qualité des données est fonction des exigences à remplir pour atteindre l'objectif initial assigné au registre. Il arrive que les modifications de la législation ou d'autres réglementations entraînent des changements dans les registres administratifs et que l'administration qui fournit les données ne contrôle pas correctement les informations qu'elle juge de moindre intérêt. Ces problèmes et la question des données manquantes peuvent être en grande partie résolus par les déductions faites à partir d'autres variables ou à des contrôles de qualité fondés sur l'utilisation de données issues de

différentes sources. L'imputation se présente également comme un outil essentiel pour la correction des erreurs et le recours à des variables de substitution. L'utilisation de multiples sources de données est souvent très compliquée dans la pratique. Il n'est pas toujours facile de parvenir à un résultat cohérent car les dates de mise à jour, les définitions, les délimitations et les règles de priorité peuvent varier d'un registre à l'autre.

Même si les données administratives disponibles répondent à la plupart des exigences statistiques dans le domaine social, il reste nécessaire de se procurer des données directement auprès des personnes concernées, par exemple dans le cadre de l'EU-SILC. Le Danemark et quelques autres pays s'appuieront pour ce faire sur une combinaison de données administratives et de données d'enquête.

#### *4.3.3.2 Fondement du système danois EU-SILC*

Le SILC recueille avant tout des données sur le revenu mais également sur d'autres aspects liés aux conditions de vie, comme le montre le *tableau 4*. Au Danemark, les principales sources de l'EU-SILC seront les données des registres complétées par les informations recueillies lors des interviews. Les données des interviews ne seront utilisées que lorsqu'aucune autre option n'est disponible.

Il est possible de suivre de nombreuses variables sur la base exclusive ou quasi-exclusive des données des registres. Les variables relatives au revenu, au patrimoine et aux impôts sont presque entièrement vérifiées à l'aide des registres. Les principales sources sont les registres des autorités fiscales; dans le cas de revenus non soumis à l'impôt, les données sont extraites d'autres registres centraux ou des systèmes de registres des autorités locales et complétées par les informations directement soumises par les municipalités à l'institut danois de statistique. Les données démographiques et les liens entre les membres des familles peuvent être dérivées du registre central de population. Les données concernant le logement se trouvent, pour une large part, dans le registre des bâtiments et des logements. Les informations ayant trait à l'éducation s'appuient sur les rapports soumis par les établissements d'enseignement.

**Tableau 4 : domaines et sections de l'EU-SILC**

Secteur	Domaine
DONNÉES DE BASE	Données de base relatives aux ménages, y compris les informations utilisées pour l'échantillonnage et la délimitation du ménage  Données démographiques
EXCLUSION SOCIALE	Retards de paiement au titre du logement et autres  Indicateurs non financiers de privation des ménages, y compris problèmes pour boucler les fins de mois, niveau d'endettement et non-accès aux produits de première nécessité  Environnement physique et social
LOGEMENT	Type d'habitation, statut (locataire, propriétaire), conditions de logement et commodités du logement  Coût du logement
ÉDUCATION	Éducation
INFORMATIONS RELATIVES AU TRAVAIL	Accueil des enfants  Informations relatives au travail
SANTÉ	Santé, y compris état de santé et maladie ou affection chronique  Accès aux soins de santé
REVENU	Revenu total du ménage (brut et disponible)  Composantes du revenu brut au niveau du ménage  Revenu personnel brut, total et composantes au niveau personnel

De nombreuses informations sur le marché du travail peuvent être obtenues dans les registres des impôts, le répertoire central des entreprises et d'autres registres centraux; elles sont complétées par les données communiquées par les employeurs sur les revenus individuels de leurs salariés. Pour répondre aux exigences du SILC, il convient cependant de disposer d'informations supplémentaires au travers d'interviews. Il en va de même pour les données sur l'accueil des enfants.

Dans certains cas, il faut collecter toutes les données dans le cadre d'interviews; les domaines suivants en sont des exemples:

- les indicateurs non financiers de privation des ménages, y compris les problèmes pour boucler les fins de mois;
- le niveau de l'endettement;

- le nonaccès aux produits de première nécessité;
- la santé et
- l'accès aux soins de santé.

#### 4.3.3.3 Délimitation du ménage

L'EU-SILC couvre les ménages privés et les membres qui les composent. Les personnes vivant en ménage collectif (institutions pour personnes âgées par exemple) ne sont pas prises en compte. Par ménage privé on entend une personne isolée ou un groupe de personnes qui vivent en commun dans le même logement privatif et qui partagent leurs dépenses, notamment pour l'acquisition de produits de première nécessité.

Le Danemark, à l'image des autres pays utilisant les registres, fait appel à un échantillon de personnes plutôt que de ménages et suit les personnes retenues - et seulement elles - dans la dimension longitudinale. Pour délimiter le ménage, nous utilisons à la fois les données des registres et des interviews. La procédure est décrite ci-après.

Un échantillon de personnes est tiré du registre central de population. Toutes les autres personnes vivant à la même adresse sont identifiées à l'aide des informations du registre. Il en va de même des couples mariés, des couples non mariés mais considérés comme vivant en concubinage, des pères et mères enregistrés à la même adresse, etc. Dans la suite de l'exposé, le ménage ainsi constitué sera appelé "ménage du registre". Le ménage du registre peut être conçu comme une hypothèse qu'il convient de vérifier lors de l'enquête.

À la suite de l'interview, un "ménage statistique" suivant la définition d'Eurostat est déterminé. Les personnes du ménage du registre qui n'appartiennent pas au ménage statistique sont exclues de l'échantillon; les personnes qui ne figurent pas dans le ménage du registre, mais appartiennent au ménage statistique sont quant à elles incluses.

#### 4.3.3.4 Avantages du modèle

Notre exercice pilote nous a permis de tirer une conclusion essentielle: la source de données la plus appropriée n'est pas toujours *soit le registre soit l'interview*. Souvent, il faut avoir recours à *l'un et à l'autre*. Lorsque la précision des données des registres existantes n'est pas suffisante pour une variable spécifique, il peut être préférable de combiner les données des registres et quelques informations des interviews que d'essayer d'obtenir toutes les informations par le biais d'interviews. Certaines questions ne sont nécessaires que dans des conditions déterminées. Par exemple, le

registre nous apprend si le ménage dispose ou non d'une voiture. En revanche, si un ménage n'a pas de voiture, nous ne savons évidemment pas si cette situation est due à des raisons financières. Il ne faut toutefois poser cette question qu'aux personnes qui n'ont pas de voiture.

Le principal avantage des données des registres est probablement que nous *ne sommes pas confrontés en pratique à la non-réponse des unités*. En fait, la plupart des variables clés peuvent être suivies au moyen des données des registres. Comme il a été décrit précédemment, cette situation vaut pour les données relatives au revenu. Dans au moins 95 % des cas, il est possible de délimiter le ménage statistique uniquement à partir des données des registres. Pour les ménages restants, le recours aux données de différentes sources permet de réaliser de bonnes estimations.

Pour les autres variables, il apparaît que les données existantes et les réponses des personnes interrogées peuvent souvent servir à effectuer des estimations correctes des valeurs réelles. Il s'agit en particulier des variables liées au travail. Toutes les données nécessaires à l'établissement des indicateurs de Laeken ayant trait au revenu sont ainsi disponibles, entre autres, la ventilation par statut professionnel.

Un autre atout non négligeable de l'utilisation des données des registres est que l'interview n'est pas encombrée par des questions difficiles et laborieuses. Il s'ensuit une durée d'interview plus courte et un taux de non-réponse plus faible. La durée de l'interview se situe entre 5 et 10 minutes, contre les 60 minutes habituelles dans les pays collectant toutes leurs informations par le biais des interviews.

Au Danemark comme dans de nombreux autres pays, il est de plus en plus difficile de recueillir des données détaillées sur le revenu dans le cadre d'interviews. Il est plus fréquent aujourd'hui que les personnes interrogées ne connaissent pas par cœur le montant de leurs revenus. Ce phénomène est dû pour l'essentiel au système d'*imposition à la source*. En outre, la gestion des affaires financières des particuliers est de plus en plus confiée aux banques.

Globalement, cette méthode combinée nous permet d'obtenir des données de meilleure qualité à un moindre coût.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Ce document a été rédigé par Jan Plovsing, Kirsten Wismer, Finn Spieker et Hans Chr. Jørgensen, de l'institut danois de statistique.

- [1] Institut danois de statistique (2001), *Dødelighed og erhverv 1981-1995*, Copenhague
- [2] Règlement (CE) du Parlement européen et du Conseil relatif aux statistiques communautaires sur le revenu et les conditions de vie

- [3] Eurostat (1995), Statistics on persons. A register based statistical system, Luxembourg
- [4] Institut danois de statistique (2002), le projet danois EU-SILC 2002: utilisation des sources nationales existantes pour l'EU-SILC, Copenhague

# Thème 4 - Répartition des revenus et conditions de vie - quelques commentaires

Jean-Michel CHARPIN

*Directeur général de l'Institut National de la Statistique, et des Etudes Economiques, France*

Je voudrais tout d'abord vous remercier de m'avoir invité à discuter les contributions qui viennent de vous être présentées par MM. Hans D'Hondt, Pambis Philippides et Jan Plovsing, respectivement directeurs généraux des instituts statistiques belge, chypriote et danois, car les questions de revenus et de conditions de vie sont à la fois très importantes au niveau politique et très sensibles au niveau méthodologique.

Je commenterai ces papiers en partant de la demande sociale concernant ce domaine, pour aborder ensuite les questions de concepts et de mesure. Puis, je tenterai de discuter les enjeux européens de constitution d'une base de données comparables et de qualité pour terminer par les utilisations potentielles de ces données dans l'analyse et l'évaluation des politiques redistributives.

Chacun de mes collègues a pris soin au cours de sa contribution de rappeler les dernières phases du processus européen conduisant à mettre en œuvre le projet SILC (Statistics on Income and Living Conditions): en particulier les sommets successifs de Lisbonne, Nice et Laeken qui ont permis de définir des objectifs communs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et qui ont consacré une nouvelle méthode dite «ouverte» de coordination fondée sur la mise en œuvre de plans nationaux d'action et l'évaluation des résultats tant au niveau communautaire que national. Si la montée en puissance de ces préoccupations au niveau européen ne fait pas de doute et a en effet donné naissance aux indicateurs de Laeken et au projet SILC, la question de **l'articulation de la demande européenne et des demandes nationales** mérite, me semble-t-il, d'être mieux documenté.

Ainsi, quelle est l'histoire et la forme institutionnelle des programmes nationaux de lutte contre l'exclusion et la pauvreté? Quelle est l'importance des données statistiques et des indicateurs sociaux dans ce cadre? Quel est la participation des instituts statistiques à la définition des concepts et à la constitution des données?

Ces questions m'apparaissent essentielles tant au niveau général de l'articulation et de l'éventuelle convergence des politiques publiques nationales qu'au niveau de la constitution du système

d'information. En effet, dans certains pays existe une tradition ancienne de mesure et de production d'indicateurs nationaux, qui devra coexister avec le système européen.

Dans le **cas français**, par exemple, le «Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale» (plus politique) et «l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale» (plus scientifique) sont de création récente (1999), mais restent largement centrés sur les problématiques nationales. Du côté de l'appareil statistique, l'exploitation des données fiscales sur le revenu des ménages est ancienne (1956) ainsi que l'appréciation multidimensionnelle de la pauvreté (enquête « umul des situations défavorisées» de 1978). En revanche, la définition d'une ligne de pauvreté, d'indicateurs sociaux et la collecte de données de panel sont plus récentes.

L'histoire et la diversité des paysages statistiques nationaux permettent de mieux comprendre les discussions sur les mérites comparés de **l'harmonisation des données par les inputs ou les outputs**, bien argumentées dans le cas danois par Jan Plovsing. Selon les spécificités et les traditions nationales de recourir plus particulièrement à telle ou telle source statistique sur les revenus, on aura par exemple tendance à défendre plutôt une harmonisation par les outputs qui tient compte des meilleures données nationales disponibles.

Ceci nous introduit naturellement à mon deuxième point, qui a trait aux **questions méthodologiques**.

Produire une statistique de qualité sur la distribution des revenus est en effet une tâche difficile à de nombreux points de vues.

D'abord au niveau **conceptuel**:

Certes le cadre conceptuel de la comptabilité nationale et les recommandations du groupe de Canberra fournissent des références incontournables concernant les différentes définitions du revenu (revenu disponible ...), mais ne résolvent pas toutes les questions de mesure des niveaux de vie. J'en citerai deux exemples:

- Doit-on et peut-on correctement tenir compte du **travail domestique** dans les comparaisons entre niveaux de vie de ménages dans lesquels l'épouse est active sur le marché du travail ou reste au foyer pour s'occuper des enfants?
- Comment tenir compte des biens et **services individualisables financés par les administrations publiques** (éducation, santé ...) dans ces mêmes comparaisons microéconomiques.

Ainsi, selon les réponses apportées aux questions précédentes, l'effectif et les contours de la population pauvre seront modifiés.

Mais c'est au niveau de la **mise en oeuvre** des concepts et définitions que d'autres questions cruciales surgissent:

- Peut-on légitimement recourir à la **mémoire** et à la bonne volonté des enquêtés pour déclarer correctement les revenus qu'ils tirent de leur patrimoine (qu'ils soient ou non imposables)? Dans quelle mesure et sous quelles hypothèses doit-on caler les données microéconomiques d'enquête sur les données macroéconomiques de la comptabilité nationale?
- À l'inverse, jusqu'où peut-on faire confiance aux **données d'origine administrative**, sociales ou fiscales, pour mesurer la distribution des revenus? De ce point de vue, quel est le degré exact de couverture de la population danoise par les différents registres mentionnés par Jan Plovsing. Est-ce réellement 100 %?

Ce type d'interrogations a été bien développé par Hans D'Hondt dans son document qui renvoie aux différents critères d'une **statistique de qualité**: précision certes mais aussi fraîcheur, pertinence, disponibilité, comparabilité, charge de réponse ... Il souligne, de plus, avec raison l'importance d'une meilleure connaissance du travail non déclaré. J'ajouterai aussi la difficulté pour un statisticien plus habitué à estimer des caractéristiques de tendance centrale (moyenne, médiane...) à fournir de bons estimateurs pour des queues de distribution (notamment pour les plus riches, dont la situation constitue souvent un point aveugle de la connaissance).

Relever l'ensemble de ces défis techniques et méthodologiques requiert d'adopter une **démarche progressive**.

L'expérience française montre que ce n'est que progressivement que le système d'informations s'enrichit en mobilisant, pierre après pierre, différentes sources statistiques d'origine administrative, en les combinant avec des données d'enquêtes, en complétant les données manquantes par des imputations sur barème, en confrontant niveaux et évolutions avec les chiffres de la comptabilité nationale. Ainsi par exemple, l'histoire des enquêtes françaises sur les budgets familiaux témoigne de la place de plus en plus importante consacrée à la mesure des revenus entre les années 70 et les années 90 (d'une demi-page de questionnaire à plus de cinq pages détaillant les sources de revenus par nature, bénéficiaire, périodicité, montant ...). Mais, avec la mise en œuvre du projet SILC, cette tendance devrait s'inverser. L'exemple chypriote détaillé par Pambis Philippides semble s'inscrire dans le même mouvement.

Si l'on souhaite aussi assurer un degré raisonnable de **comparabilité européenne** des résultats, la seule option possible est bien l'harmonisation par les outputs recommandée par les trois orateurs, compte tenu de la spécificité des systèmes redistributifs nationaux.

J'y ajouterai deux compléments:

- Un **regard critique** croisé sur la qualité des données produites grâce à la fourniture régulière de «apports qualité» (c'est la voie suivie par Eurostat) complétée par des missions tournantes bi ou tri-latérales de revue détaillée des systèmes nationaux respectifs. Je n'oublie pas non plus la recommandation de Hans D'Hondt de meilleure coordination nationale entre les représentants ministériels participant aux travaux de la Commission et les statisticiens nationaux participant au travail animé par Eurostat.
- Une **vision de moyen terme** sur les évolutions de chaque système statistique national de manière à repérer et renforcer les convergences en définissant des systèmes cibles.

Après avoir abordé les besoins et le pilotage des systèmes d'information, je conclurai en traitant des **utilisations** de ces données.

Les exemples présentés par MM. Philippides et Plovsing mettent bien en évidence:

- Un premier niveau d'**informations générales** destiné à un large public sur l'état des inégalités et conditions de vie. La mise à disposition rapide et conviviale sur support électronique (sites et portails internet) est à cet égard essentielle.
- La constitution d'un système d'**indicateurs sociaux** harmonisés au niveau européen dans le cadre des plans nationaux contre l'exclusion et de la «méthode ouverte de coordination».
- Une mise à disposition des données de base à l'ensemble de la **communauté scientifique**, dans des délais convenables et à des coûts non prohibitifs, comme le rappelle fort justement Hans D'Hondt.
- Mais aussi, la production et l'analyse de **données longitudinales** associées. En effet de nombreux travaux économiques ont démontré que l'étude des effets incitatifs des différentes politiques publiques ne peut sérieusement être conduite qu'en recourant aux données de panel afin de prendre en compte les caractéristiques individuelles non observables. Dans ce cadre, si l'on comprend que la priorité du projet SILC concerne la comparabilité de données en coupe instantanée censées alimenter les systèmes d'indicateurs sociaux de l'Union, le

volet longitudinal associé à SILC ne doit pas être négligé comme pourrait le suggérer une lecture rapide du texte de Hans D'Hondt.

- Enfin, la question de l'élaboration d'un **modèle de micro simulation** appuyé sur cette exceptionnelle base de données européennes doit également être posée, sachant que de nombreux modèles nationaux existent et que des projets européens ont déjà été mis en œuvre (Euromod).

La question de l'implication des instituts statistiques nationaux dans ces projets reste ouverte et dépend largement des différents contextes nationaux.

Toutefois, l'expérience française, fondée sur l'entretien à l'Insee d'un modèle statique (utilisé par les différents services d'étude des ministères) et d'un modèle dynamique (à horizon 2040, largement sollicité dans le cadre des travaux sur l'avenir des retraites), témoigne des effets bénéfiques sur la conception des systèmes d'information, entraînés par une **participation forte des producteurs de l'information aux études.**

# Thème 4 - Répartition du revenu et conditions de vie - discussion

La discussion a principalement porté sur les questions suivantes:

## **Registres et enquêtes pour l'observation des revenus**

M. Plovsing (Danemark) a présenté le système danois envisagé pour la mise en œuvre de l'enquête EU-SILC. Ce système repose essentiellement sur l'utilisation de plusieurs registres administratifs, interconnectés par un numéro d'identification des personnes (PIN). Plusieurs intervenants ont souligné qu'un tel système n'était pas envisageable dans leur pays, pour des raisons culturelles et/ou légales. D'autre part, la qualité des informations dans les registres semble parfois très dépendante de leur objectif administratif initial. En ce qui concerne les enquêtes, il a été signalé que certaines études montrent que la qualité des réponses obtenues par téléphone n'est pas plus mauvaise que celle obtenue lors d'interviews "face à face", même pour un sujet aussi sensible que le revenu.

## **Définitions, concepts et métadonnées**

La disponibilité de définitions claires et harmonisées est fondamentale. Beaucoup d'efforts sont encore à faire en ce qui concerne notamment les concepts de "revenu" et de "ménage" et la mesure de la sensibilité des résultats à des variations des définitions utilisées. Il est donc très important de pouvoir disposer de métadonnées complètes lorsqu'on analyse les résultats, de façon à pouvoir apprécier leur degré de comparabilité internationale. Un appel est lancé à Eurostat pour développer ses travaux dans ce domaine.

## **Comparabilité des résultats**

Lors de l'analyse comparative des résultats, il faut bien sûr tenir compte des différences de concepts, de définitions, voire de méthodes de collecte des informations. Mais il faut également disposer d'informations sur les particularités locales. La disponibilité de services publics performants et gratuits est par exemple citée comme un élément important à considérer lors de toute comparaison des niveaux de revenu. En règle générale, la comparaison internationale des données doit être faite avec la plus grande prudence.

### **Importance des analyses longitudinales**

Plusieurs intervenants soulignent l'importance des analyses longitudinales pour la mesure de la pauvreté.

Des études montrent qu'on obtient des résultats très différents selon qu'elle est mesurée sur un an, par une analyse transversale, ou sur une période plus longue (par exemple cinq ans).

### **Harmonisation ex-ante / ex-post**

La plupart des intervenants ont considéré qu'il était impossible dans ce domaine de réaliser une harmonisation ex-ante, c'est-à-dire une harmonisation des systèmes nationaux de production des données. Ils soutiennent l'approche retenue pour EU-SILC, qui laisse le choix aux pays sur les méthodes d'élaboration des données, pourvu que celles-ci respectent un certain nombre de standards en matière de définition et de qualité. Le retour à une harmonisation "de l'input" serait même considéré comme un retour en arrière, qui entraînerait des coûts inutiles pour les fournisseurs de données.

## Thème 5 – Santé, éducation et culture

## 5.1 Statistiques des soins de santé dans le Système statistique européen

Svein LONGVA

*Statistics Norway*

La définition des politiques sanitaires ainsi que l'accessibilité aux services de santé, l'efficacité de modes d'utilisation des ressources alternatifs et l'évaluation de la structure du secteur de la santé, tous ces domaines nécessitent des indicateurs économiques généraux et sanitaires quantifiables et documentés. Les données tant économiques que sociales sont, par conséquent, essentielles à la réalisation d'une évaluation des politiques sanitaires. La préparation et l'exécution des travaux prévus dans le programme statistique communautaire 2003-2007 en témoignent, étant entendu qu'une certaine flexibilité sera requise pour répondre aux besoins d'information sur la santé au titre du prochain programme d'action communautaire dans le domaine de la santé publique. Un nouveau Partenariat Santé a été approuvé par les directeurs des statistiques sociales lors de leur réunion annuelle à Luxembourg les 22 et 23 avril 2002. La structure adaptée distingue les travaux concernant la mise en œuvre de la collecte et de la fourniture des données à Eurostat, d'une part, des travaux de mise au point concernant des méthodes pour la collecte, l'analyse et la diffusion des données, d'autre part. Les activités relatives aux soins de santé sont ciblées sur la mise en œuvre du système de comptes de la santé (SCS) dans les États membres et sur des projets soutenant les efforts respectifs des États membres par le biais d'orientations, d'analyses comparatives de données prototypes et connexes. L'OCDE a publié un manuel relatif au système de comptes de la santé (SCS). Ce système se concentre sur les prestataires de soins, les types de services et de biens fournis et les sources de financement. Eurostat participe activement à l'instauration du système OCDE et soutient plusieurs projets relatifs au SCS. D'une manière générale, il est jugé nécessaire d'améliorer la comparabilité des concepts fondamentaux entre les pays, la couverture détaillée du sujet et la conformité au SCS.

### 5.1.1 Introduction

La plupart des systèmes de santé en Europe, comme dans le reste du monde, connaissent des changements rapides et profonds. Les nouvelles technologies médicales, le commerce de la santé en ligne, l'évolution de la démographie et des structures sociales ainsi que le souci permanent d'améliorer la productivité font pression sur la gestion des systèmes de santé. Par ailleurs, les restrictions financières des budgets publics posent de multiples problèmes. En Norvège, les

dépenses de santé sont évaluées à environ 8 % du produit intérieur brut (PIB) et le financement public représente plus de 80 % des dépenses totales (Brathaug and Nørgaard, 2002), ce qui atteste de la place importante des dépenses de santé dans l'économie. Des indicateurs statistiques faciles à obtenir et communément admis permettent de mieux cerner les objectifs politiques tels que les dépenses de santé ou la maîtrise des coûts. La définition des politiques sanitaires ainsi que l'accessibilité aux services de santé, l'efficacité de modes d'utilisation des ressources alternatifs et l'évaluation de la structure du secteur de la santé, tous ces domaines nécessitent des indicateurs économiques généraux et sanitaires quantifiables et documentés. Les données tant économiques que sociales sont, par conséquent, essentielles à la réalisation d'une évaluation des politiques sanitaires.

La préparation et l'exécution des travaux prévus dans le programme statistique communautaire 2003-2007 en témoignent, étant entendu qu'une certaine flexibilité sera requise pour répondre aux besoins d'information sur la santé au titre du prochain programme d'action communautaire dans le domaine de la santé publique.

Une forme révisée du Partenariat santé entre Eurostat et les États membres a été instaurée en janvier 2003. Elle comprend un groupe de coordination: le Partenariat santé; un groupe restreint et un groupe technique dans chacun des trois domaines statistiques, à savoir les statistiques sur les causes de décès, les enquêtes sur la santé et les statistiques des soins de santé; et enfin, les task forces ad hoc le cas échéant. La forme révisée du partenariat s'est imposée car les travaux de mise au point cèdent la place à la mise en œuvre et à la coordination (Eurostat, avril 2002). Le présent document porte essentiellement sur les travaux menés dans le domaine des statistiques des soins de santé.

### **5.1.2 Statistiques des soins de santé dans le Système statistique européen**

À Eurostat (novembre 2002), l'objectif général défini pour 2002 dans le domaine des statistiques des soins de santé est de disposer *"d'au moins un système opérationnel à l'échelle de l'UE, permettant la notification régulière de données financières sur les soins de santé selon une ventilation fonctionnelle. Il est en outre, prévu d'examiner différents cadres pour les données sur l'emploi, les équipements et les résultats au niveau de la santé"*. Actuellement, les activités relatives aux soins de santé sont ciblées sur la mise en œuvre du système de comptes de la santé (SCS) dans les États membres, et sur des projets soutenant les efforts respectifs des États membres par le biais d'orientations, d'analyses comparatives de données prototypes et connexes. Le deuxième grand domaine de travail porte sur l'analyse et la diffusion de nouveaux ensembles de données générés par la mise en œuvre du SCS. Les projets d'Eurostat seront à l'origine d'importants travaux qui seront mis en route en 2003. Le troisième domaine de travail concerne l'amélioration progressive mais

constante des données dont on dispose déjà. D'une manière générale, il est jugé nécessaire d'améliorer la comparabilité des concepts fondamentaux entre les pays, la couverture détaillée du sujet et la conformité au SCS. En matière de données financières, l'accent portera donc sur les points suivants:

- l'élaboration des lignes directrices concernant le manuel du nouveau SCS;
- l'analyse des conclusions sur l'éventuelle mise en place de ventilations fonctionnelles courantes des dépenses de santé selon l'âge et le sexe et l'élaboration de recommandations pour l'avenir;
- la mise en œuvre progressive du SCS dans les EM;
- la collecte et l'analyse de données du SCS en collaboration avec l'OCDE.

La priorité sera également accordée à l'amélioration et à l'élargissement des données sur la main-d'œuvre, aux données centrales sur les lits et les malades sortants. Des données supplémentaires sont toujours requises et il est nécessaire d'améliorer la comparabilité des données existantes entre pays. Le projet de programme de travail 2003-2007 s'attache principalement à la *"mise en œuvre du système des comptes de la santé, comprenant des statistiques connexes sur les ressources dans le domaine des soins de santé"* (Eurostat, novembre 2002, doc ESTAT/E3/02/HEA/06).

### **5.1.3 Système des comptes de santé**

Une façon de présenter les statistiques de la santé de manière cohérente consiste à appliquer un cadre de comptes nationaux. Les comptes nationaux constituent un système intégré de comptes détaillés, cohérents au plan interne et comparables au niveau international. Un système de comptes de la santé ou de comptes satellites partagera ces objectifs tout en étant, dans la mesure du possible, compatible avec d'autres statistiques économiques et sociales agrégées. Ainsi, un compte satellite relie des facteurs influant sur le système de santé à d'autres variables macro- et microéconomiques, et permet une évaluation des ressources affectées au secteur de la santé par rapport à l'ensemble des ressources dont dispose la société. Le rôle clé des comptes de la santé dans la compréhension des évolutions des systèmes de santé est, d'une manière générale, de plus en plus apprécié. Afin d'élaborer une stratégie d'information répondant à cette nouvelle orientation politique, l'Union européenne a entrepris, par exemple, de rendre le système de santé européen plus comparable. Il faut pour cela un système d'information détaillé offrant aux responsables politiques les données nécessaires qui serviront de base à leurs informations.

L'OCDE a publié un manuel relatif au système des comptes de la santé (SCS) (OCDE, 2000). Le manuel fournit un ensemble de comptes détaillés, cohérents et flexibles. Il établit une base conceptuelle de règles en matière d'information statistique et propose une nouvelle Classification internationale pour les comptes de la santé (ICHA) qui couvre trois volets: les soins de santé par fonctions; par prestataires de soins; et les sources de financement.

La production et le financement de soins de santé est un processus complexe et multidimensionnel. L'ensemble des tableaux de base du SCS répond à trois questions fondamentales:

1. quelle est l'origine des fonds? (sources de financement)
2. quelle est leur destination? (fournisseurs de biens et services médicaux)
3. quelles sont les catégories de services (définis fonctionnellement) rendus et de biens acquis?

Le SCS est donc ordonné autour de trois axes permettant l'enregistrement des dépenses de santé suivant la proposition de la Classification internationale pour les comptes de la santé qui définit:

1. les soins de santé par fonctions (ICHA-HC);
2. les soins de santé par prestataires de soins (ICHA-HP);
3. les sources de financement des soins de santé (ICHA-HF).

Les nomenclatures proposées offrent des liens avec des données non monétaires comme l'emploi et d'autres statistiques sur les ressources.

#### **5.1.4 Projets relatifs au SCS**

Comme mentionné précédemment, Eurostat participe activement à la mise en place du système des comptes de la santé de l'OCDE et soutient les projets visant à donner des orientations pratiques. Eurostat appuie également d'autres projets concernant la comparaison de la mise en œuvre du système des comptes de la santé et des projets tels que celui étudiant la possibilité de ventiler les dépenses selon le sexe et l'âge.

Le projet intitulé "*Dépenses de santé selon l'âge et le sexe*" étudie la possibilité de ventiler les dépenses en fonction de l'âge et du sexe. Les possibilités d'utilisation des données sur les dépenses liées à l'âge mettent en évidence l'utilité et l'opportunité d'une classification des dépenses en fonction de l'âge et du sexe. Une telle classification peut aider à:

- estimer les futurs besoins en ressources dans le secteur de la santé;
- évaluer dans quelle mesure l'âge (par opposition à la proximité de la mort, par exemple) a des répercussions sur les coûts de santé;
- prévoir les coûts à long terme du vieillissement des populations et étudier qui va assurer le financement de ces soins;
- suivre le rationnement des soins de santé en fonction de l'âge.

L'étude pilote montre que de nombreux États membres sont en mesure de fournir une ventilation en fonction de l'âge et du sexe pour l'ensemble ou au moins une partie des catégories de dépenses de santé. La Norvège a transmis des données sur les soins curatifs aux malades hospitalisés. En 2000, les dépenses courantes totales des hôpitaux norvégiens s'élevaient à 35 milliards de NOK et les coûts liés aux soins curatifs des malades hospitalisés étaient estimés à 29,4 milliards de NOK. Les informations permettant de ventiler les coûts en fonction de l'âge, du sexe et du diagnostic proviennent de différentes sources. Les résultats indiquent que malgré une répartition à peu près égale des hommes et des femmes dans la population, les sorties d'hôpital sont moins nombreuses chez les hommes. 44 % des patients sortants sont des hommes et ils représentent 47 % des coûts. Ceci peut s'expliquer par le fait que les hommes sont surreprésentés dans des groupes de diagnostic qui sont relativement plus coûteux que ceux des femmes.

Le groupe d'âge 0 – 9 ans constitue presque 14 % de la population. Cependant, il représente 9 % des sorties d'hôpital et seulement 7 % des coûts totaux. Le coût moyen du groupe d'âge le plus jeune est inférieur de 25 % à la moyenne globale. 51 % de ce groupe sont des garçons; ils représentent 56 % des coûts. À l'autre extrémité se trouve le groupe d'âge le plus âgé; les plus de 80 ans ne représentent que 4 % de la population, mais 17 % des coûts totaux. À partir de 60 ans et au-delà, les femmes sont plus nombreuses que les hommes. Les hommes sont cependant plus fréquemment hospitalisés et représentent plus de 50 % des sorties d'hôpital et des coûts associés (Brathaug and Nørgaard, 2002).

L'une des recommandations de ce projet axé sur l'âge et le sexe est de mettre en œuvre, à court terme, des données régulières et une analyse des données classées par fonction, âge et sexe pour les soins curatifs aux malades hospitalisés et les dépenses pharmaceutiques dans le cadre du développement actuel du SCS par les pays. À moyen terme, il est recommandé de renouveler l'étude pilote pour d'autres fonctions afin d'améliorer la qualité des données et de dresser un tableau plus complet de la relation entre le vieillissement et les dépenses (IGSS/CEPS, 2003).

### 5.1.5 Les besoins en métadonnées

À Eurostat, l'ensemble des travaux réalisés mettent en évidence le besoin en métadonnées supplémentaires sur les services de santé comme pré-requis aux statistiques des soins de santé en général et au SCS en particulier. En 2003, le projet EuCOMP 2 (More comparable Health Care Information in the European Union) a été approuvé par la DG SANCO. Il s'inscrit dans le prolongement du projet EuCOMP soutenu par le programme de surveillance de la santé de la Commission. L'objectif d'EuCOMP 2 est de faire progresser l'établissement d'un système européen de descriptions et comparaisons normalisées des systèmes de santé afin de jeter les bases pour des statistiques communautaires des soins de santé servant de fondement à la collecte régulière de données et à l'analyse comparative qui permet d'améliorer la qualité des données. Le projet contribuera également au volet "santé publique" du programme de surveillance de la santé et établira un lien efficace avec les objectifs du nouveau programme de santé publique promulgué par la Commission et présenté au Parlement européen. Les travaux relatifs au projet seront basés sur les classifications internationales de la santé, et essentiellement sur le système des comptes de la santé de l'OCDE. En matière de collecte des données, le projet s'inspirera également des orientations du système "Santé pour tous" (OMC) ainsi que des orientations existantes de l'OCDE, etc. (NEHB, 2003)

### 5.1.6 Conclusion

Les comptes de santé peuvent servir de "point d'ancrage" à toute une gamme d'estimations dérivées désagrégées. Les comptes spécialisés remplissent divers besoins d'information. Les comptes de la santé selon l'âge peuvent, par exemple, aider les responsables politiques à mettre en évidence les dépenses nationales, utilisations, accès et mécanismes de financement mis à la disposition de divers groupes d'âge. Ils peuvent donc utiliser les comptes lorsque les besoins et objectifs de planification en matière de soins de santé sont identifiés. Les comptes peuvent offrir un outil d'évaluation des effets des différentes options politiques; ils peuvent également servir à évaluer le coût des divers programmes de soins de santé au sein d'un cadre cohérent.

Le défi pour Eurostat consiste à poursuivre les travaux visant à aider les États membres à mettre en œuvre le SCS tout en continuant à se focaliser sur l'amélioration des données pour obtenir une meilleure comparabilité des statistiques relatives aux systèmes de santé européens. Il est également difficile de coordonner l'ensemble des projets et réalisations en cours au sein d'Eurostat et dans d'autres organisations internationales. Eurostat devrait éviter d'établir ses propres normes et lignes directrices qui pourraient ne pas cadrer, par exemple, avec les orientations de l'OCDE sur le système SCS.

## REFERENCES

- [1] Brathaug, A.L and Nørgaard, E. (2003), The cost of inpatient curative cares by gender, age and diagnosis, Economic Survey1/2003, Statistics Norway.
- [2] Eurostat (avril 2002), Partenariat en matière de statistiques de la santé, réunion annuelle des directeurs européens des statistiques sociales, doc. Eurostat/E0/02/DSS/4/2/FR.
- [3] Eurostat (novembre 2002), Statistiques des soins de santé - Activités de la task-force et d'Eurostat et propositions concernant les travaux futurs, groupe de travail sur les statistiques de la santé publique, doc. ESTAT/E3/02/HEA/06.
- [4] Eurostat (novembre 2002), Partenariat en matière de statistiques de la santé, groupe de travail sur les statistiques de la santé publique, doc. ESTAT/E3/02/HEA/04.
- [5] IGGS/CEPS (2003), Comptes fonctionnels de la santé selon l'âge et le sexe. Étude pilote sur l'application des comptes fonctionnels de la santé selon l'âge et le sexe dans l'Union européenne. Rapport final, avril 2003, soutenu par Eurostat.
- [6] North Eastern Health Board (NEHB) (2003): EuCOPM 2 More Comparable Health Care Information in the European Union, document pour la réunion concernant ce projet à Madrid mai 2003.
- [7] OCDE (2000), Système des comptes de santé - Version 1.0.

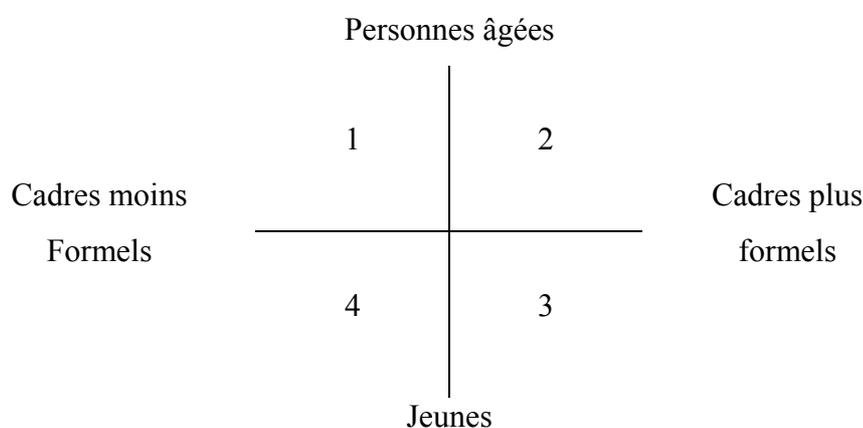
## 5.2 Statistiques sur l'éducation et la formation dans l'Union européenne élargie

Dr. Tamás MELLÁR

*Président du HCSO, Hongrie*

L'éducation et la formation ou, plus précisément, le niveau atteint dans les domaines scolaire et professionnel, la proportion de participants et de personnes ayant quitté l'école dans la population et la population au travail constituent les caractéristiques déterminantes pour définir le développement socio-économique d'un pays. C'est particulièrement vrai à notre époque où l'évolution de la société de la connaissance et de l'économie conditionne le développement futur. Les États, chacun à leur niveau, et les organisations internationales, elles aussi, accordent par conséquent une attention particulière au développement de l'éducation et de la formation professionnelle, à l'augmentation du nombre de participants et à la collecte et à l'évaluation d'informations pertinentes.

D'un point de vue économique, le développement durable n'est pratiquement pas pensable sans *l'éducation et la formation tout au long de la vie*. Et le concept traditionnel de l'éducation formelle a donc été élargi: l'éducation et la formation tout au long de la vie recouvrent l'ensemble des activités réalisées dans l'objectif d'apprendre, que ce soit de manière formelle ou informelle, ce qui suppose un engagement continu en vue d'améliorer les connaissances, les aptitudes et les compétences. Le concept élargi de l'éducation et de la formation concerne tout le monde, indépendamment de l'âge et du statut au regard du marché du travail. Il inclut en principe tous les types d'activité, depuis l'éducation fondamentale des enfants jusqu'au rafraîchissement de la formation pour les retraités.



**Figure 1 : Le cadre bidimensionnel de l'éducation et de la formation tout au long de la vie**

L'éducation et la formation tout au long de la vie font référence à la succession des différents processus d'acquisition des connaissances au cours du cycle de vie (axe vertical), alors que l'axe horizontal correspond aux différents cadres institutionnels et organisationnels dans lesquels l'apprentissage a lieu. Le cadre présenté ci-dessus permet de voir, par exemple, que l'enseignement formel se situe dans le troisième quadrant puisqu'il est dispensé dans un cadre formel et qu'il cible plus particulièrement les jeunes.

Alors que, jusqu'à présent, nous avons disposé de plus d'informations sur les activités relevant des deuxième et troisième quadrants (programmes d'éducation et de formation continues), les activités incluses dans les deux autres quadrants commencent seulement à être analysées.

Cela signifie par conséquent que les statistiques sur l'éducation doivent examiner non seulement les formes traditionnelles d'enseignement, ainsi que leurs avatars actuels et futurs, mais aussi les différents types d'éducation continue, y compris le rôle et l'importance de l'apprentissage à distance. C'est indispensable pour les élèves qui quittent l'école secondaire et ceux qui possèdent un diplôme de l'enseignement supérieur. La diffusion rapide des technologies de l'information revêt une importance capitale. Dans de nombreux emplois, il est essentiel de faire preuve de compétence dans ce domaine.

D'un point de vue sociologique, la part de l'enseignement primaire, secondaire et supérieur a radicalement changé, le rôle de l'enseignement supérieur s'étant renforcé, notamment dans les pays candidats. Dans ces dix derniers pays, par le passé, seule une partie restreinte du groupe d'âge de 18 à 25 ans suivait un enseignement supérieur; au cours des cinq à dix dernières années, toutefois, la proportion d'étudiants s'inscrivant dans un type de formation de l'enseignement supérieur a rapidement augmenté ainsi que, par conséquent, le nombre de diplômés pour ce type d'école. Un nouveau problème social s'est posé, à savoir garantir un emploi aux personnes possédant des qualifications élevées, faute de quoi une partie d'entre elles ira grossir les rangs des chômeurs. Les enquêtes statistiques doivent dès lors fournir des informations sur les déficits importants en matière de méthodologie d'enquête sur l'efficacité de l'éducation, mais les débuts sont déjà prometteurs. À cet égard, il convient de signaler l'enquête complémentaire sur la transition de l'école au travail, associée à l'enquête sur les forces de travail.

### **Enquête sur le système statistique actuel hongrois de l'éducation et de la formation**

Le développement des statistiques de l'éducation est conditionné par les efforts visant à trouver des réponses aux nouveaux défis auxquels la Hongrie a dû faire face au cours des quelques dernières années. Les statistiques officielles de l'éducation, qui remontent à près de 130 ans, cherchaient à

obtenir des informations détaillées sur les étudiants, les enseignants et les écoles depuis le début et l'éventail des informations recherchées a été continuellement élargi. Malgré tout, au début des années 1990, le système de collecte de données ne répondait ni aux attentes hongroises ni aux attentes internationales. C'est pourquoi la réponse aux besoins internationaux a constitué un volet du processus de modernisation des statistiques générales de l'éducation. À l'heure actuelle, le système statistique hongrois répond aux demandes des organisations internationales (Eurostat, OCDE, Unesco) et à celles de la société au moyen de quatre enquêtes statistiques sur l'éducation et la formation et des blocs spécifiques de l'enquête harmonisée sur les forces de travail, ainsi que de modules ad hoc, de temps à autre.

#### *Statistiques de l'éducation (depuis l'éducation pré-primaire jusqu'à l'éducation secondaire)*

Le système des statistiques de l'éducation utilisé jusqu'à l'année scolaire 1999/2000 rendait de plus en plus complexe le suivi des mutations rapides de l'éducation et de la formation professionnelle après 1990. C'est pourquoi le ministère de l'Éducation, considérant les statistiques de l'éducation, a décidé de moderniser l'ensemble du système d'information sur l'éducation et, dans ce cadre, le système statistique, en tenant compte des besoins de l'institut national de statistique et des autres organisations utilisant les statistiques de l'éducation. La série entièrement renouvelée de questionnaires électroniques couvrant une vaste quantité de données et comprenant des informations de nature essentiellement administrative a été élaborée au début de 1999 et peut être considérée comme très avancée tant en termes de concepts que de technique d'enquête.

#### *Statistiques de l'enseignement supérieur*

Parallèlement à la modernisation de l'enquête statistique sur l'enseignement primaire et secondaire, les statistiques de l'enseignement supérieur ont également subi une réforme. La collecte de données a lieu sous forme électronique depuis l'année scolaire 2000/2001; le questionnaire révisé tient compte des besoins internationaux, de même que des modifications intervenues dans l'organisation de l'enseignement supérieur hongrois dans les années 1990.

#### *Système statistique de l'enseignement non formel*

Les possibilités de mesure statistique de la formation professionnelle non formelle se sont considérablement réduites au début des années 1990. Après la privatisation des organisations économiques, les services chargés de l'éducation ont été supprimés ou transformés en entreprises indépendantes. Quelques nouvelles entreprises n'ont pas été informées de leur obligation de fournir des données, mais une grande partie d'entre elles ne souhaitait même pas en fournir en raison des charges administratives.

Au milieu des années 1990, le ministère du Travail, chargé à l'époque de la formation professionnelle, a organisé, pour le compte de l'État, une collecte de données sur la formation professionnelle non formelle dans le cadre du programme statistique national de collecte de données. Celle-ci a débuté en 1995, mais - selon les estimations - plus de la moitié des personnes concernées n'ont pas satisfait à leur obligation de fournir les données, que ce soit cette année-là ou au cours des années suivantes. Les résultats de la collecte de données complémentaire portant sur 1998 et 1999, réalisée en 1999, semblent démontrer l'hypothèse selon laquelle les données représentent presque le double des données fournies à la base.

#### *Enquête continue sur la formation professionnelle (CVTS2)*

En octobre 1998, l'institut national de statistique a été invité par Eurostat à participer à la préparation de la seconde enquête continue sur la formation professionnelle (CVTS2) prévue pour 2000 et à sa réalisation.

L'objectif premier de l'enquête était de disposer d'informations sur les investissements en ressources humaines des organisations économiques, domaine dans lequel les informations étaient lacunaires. La collecte des données a permis de dégager un aperçu de la politique des entreprises en matière d'éducation, de participation des travailleurs aux différents programmes de formation professionnelle. Outre les macro-données évoquées, ces données ont permis de:

- préparer les scénarios sur les forces de travail à moyen et à long terme;
- réaliser des analyses complexes faisant appel aux données relatives à la formation et à l'emploi en les associant à des données provenant d'autres sources;
- préparer la législation en matière d'enseignement des adultes, en cours d'élaboration au moment de l'enquête; d'estimer les effets des mesures prévues.

#### *Enquête sur les forces de travail (EFT)*

L'enquête sur les forces de travail (EFT), réalisée depuis 1992 conformément aux spécifications de l'UE, représente une source importante de données relatives à l'éducation. Le module standard relatif aux statistiques de l'éducation fournit des informations sur le niveau d'éducation atteint par la population, ainsi que sur la participation à des programmes d'éducation et de formation. De plus, les différents modules ad hoc permettent de recueillir des données statistiques plus détaillées sur l'éducation.

## **Activité des organisations internationales en matière de statistiques de l'éducation et conséquences pour le système statistique hongrois**

### *Nomenclature (CITE)*

Chaque pays regroupe et classe les données statistiques relatives à l'éducation et à la formation professionnelle ou, plus précisément, les données relatives au niveau d'éducation et de formation professionnelle, en fonction de son propre système d'enseignement ou encore, de ses besoins en matière d'analyse statistique. Les nomenclatures sont variées, en raison des différences existant entre les différents systèmes nationaux d'éducation et de formation ou des différences de concepts sous-tendant la classification, de sorte qu'il n'est pas possible de comparer sur cette base les données nationales relatives à l'éducation et à la formation. C'est pour résoudre ce problème que la classification internationale type de l'éducation - ci-après CITE - a été élaborée; sa version la plus récente a été adoptée et introduite en 1997 par l'Unesco, l'OCDE et Eurostat.

La structure de la CITE est à présent bien connue dans les milieux professionnels. La nomenclature, telle qu'elle a été adaptée par la plupart des pays, permet la comparaison internationale non seulement des statistiques de l'éducation et de la formation, mais également pour ce qui concerne la classification du niveau d'éducation atteint; c'est pourquoi les organisations internationales l'appliquent également dans leurs publications et attendent des États membres et des pays candidats qu'ils l'appliquent aussi.

Dans de nombreux cas, les pays ne sont pas certains de la manière de classer leur propre système d'enseignement conformément à la CITE, c'est pourquoi il est nécessaire de réviser et de renouveler continuellement les différentes définitions des programmes (concordance avec la CITE). Les débats qui ont eu lieu dans les milieux professionnels hongrois voici quelques années à propos de la séparation de l'enseignement élémentaire ou, dans l'enseignement supérieur, à propos des écoles supérieures illustrent bien ce qui précède.

La classification des programmes d'enseignement et des niveaux atteints conformément aux domaines d'éducation ne manque pas non plus d'ambiguïté dans de nombreux cas. Le contenu de la formation ne peut pas être déterminé dans tous les cas sur la base de l'intitulé. Nous en avons eu l'expérience lors de l'élaboration du système de répertoire national professionnel et lors de la classification.

Outre les statistiques de l'éducation, les concepts et le système de classification de la CITE couvrent également le domaine du niveau d'éducation atteint et des qualifications en matière de formation professionnelle. Les organisations internationales demandent également que ces données soient fournies conformément à la CITE. L'enregistrement ou plutôt, la classification, des qualifications

déjà acquises conformément à la CITE soulève des problèmes qui ne tiennent pas aux statistiques de l'éducation elles-mêmes.

- Les enquêtes (recensement, enquête sur les forces de travail) concernant le niveau d'éducation et de formation professionnelle atteint tiennent compte d'un niveau d'ensemble, à un moment donné, mais qui a été acquis sur plusieurs décennies. La CITE peut être remise en question dans de nombreux cas en raison des modifications apportées au système d'éducation et de l'augmentation des niveaux d'éducation.
- Les instructions données par la CITE pour classer le niveau d'éducation atteint ne permettent pas de lever les ambiguïtés.

Un système uniforme de classification des niveaux d'éducation et des qualifications en matière de formation professionnelle a déjà été établi en Hongrie en fonction des niveaux et des domaines d'études figurant dans les recensements, lors du recensement de 1980, sur la base de la CITE74. Dans l'optique des besoins de données au niveau international et de la nécessité de pouvoir comparer des données rétrospectives, le recensement réalisé en 2001 a tenu compte de manière exhaustive du niveau d'éducation et de formation professionnelle de la population, ce qui, d'un autre côté, a considérablement accru la probabilité d'erreurs lors de la réalisation du recensement. Néanmoins, cette méthode permet de garantir le traitement des données au choix et de répondre aux besoins des organisations internationales, ainsi que d'enregistrer simultanément des séries chronologiques.

#### *Données nécessaires*

Au niveau international, les données doivent être fournies dans six domaines principaux:

- étudiants participant à un système d'éducation;
- flux entrant;
- flux sortant (élèves qui quittent l'école);
- caractéristiques du personnel enseignant;
- caractéristiques d'organisation et de fonctionnement des institutions d'éducation;
- financement de l'enseignement.

Les facteurs déterminants pour la classification sont les suivants:

- niveaux CITE97;
- sexe;
- âge;
- programmes d'enseignement.

Il est indéniable que les techniques d'enquête moderne - y compris les enquêtes sur l'enseignement inférieur et sur l'enseignement supérieur - permettent de couvrir un large éventail de besoins de données. Dans le même temps, la fourniture de données institutionnelles a considérablement augmenté en termes de quantité et la charge administrative pour les fournisseurs de données s'est accrue.

Les dépenses liées à l'éducation - dont l'analyse est soigneusement contrôlée par les organisations internationales - ne sont pas couvertes par le système de collecte de données statistiques hongrois sur l'éducation - du fait des pratiques des décennies précédentes. Nous continuons à puiser nos informations relatives au financement dans les rapports budgétaires. Les comptes relatifs aux dépenses ne sont donc pas complets; le pays fournit des estimations ou des données calculées dans plusieurs domaines, notamment en ce qui concerne les dépenses privées et le niveau de détail des données disponibles ne répond pas complètement aux exigences méthodologiques, ou plutôt de classification, de la CITE (par exemple niveau de détail conforme aux niveaux de la CITE).

### **Indicateurs de l'éducation**

Dans la mesure où, à l'heure actuelle, l'éducation est également considérée comme un facteur de développement durable, comme une branche garantissant l'amélioration du niveau intellectuel de la société et comme un facteur de compétitivité, l'importance et le rôle des indicateurs de l'éducation se sont renforcés tant au niveau national qu'au niveau international (le fait que quatre des 42 indicateurs structurels soient directement liés à l'éducation en est une bonne illustration).

Une partie des indicateurs de l'éducation concerne les ressources qui lui sont consacrées (dépenses, ressources spécifiques, enseignants), mais également la qualité et les résultats (performance des étudiants, qualifications). En résumé: ce que produit le système scolaire et à quel prix, ou, en d'autres termes, le point de savoir si le produit est d'assez bonne qualité et si les coûts liés à sa production sont assez bas. L'autre partie des indicateurs concerne les inégalités et les déséquilibres

(taux d'échec, poursuite des études, etc.) susceptibles de se présenter dans le domaine de l'éducation.

Pour l'établissement systématique d'indicateurs sociaux, l'institut hongrois de statistiques examine les données les plus anciennes possibles. Les annuaires statistiques hongrois ont toujours publié les données principales sur l'éducation, ainsi que les indicateurs calculés à partir de celles-ci (jeunes faisant partie des forces de travail, élèves quittant l'école secondaire / admis dans l'enseignement supérieur, ...). Dans la pratique internationale, aussi bien l'OCDE qu'Eurostat consacrent la plus grande énergie à développer et à publier différents indicateurs permettant des comparaisons.

J'aimerais mettre en exergue quatre indicateurs dont je pense qu'ils méritent aujourd'hui toute notre attention:

- moyens financiers mis en œuvre dans l'éducation;
- espérance de scolarité;
- utilisation et disponibilité des technologies de l'information et de la communication dans les écoles;
- niveau de rémunération par rapport au niveau d'enseignement atteint.

En règle générale, le *volume des dépenses dans l'éducation* est exprimé par une moyenne sur plusieurs années, que l'on compare au PIB et au PNB ou, éventuellement, au budget annuel d'un pays donné. Pour montrer notre position en ce qui concerne les dépenses à partir du PIB affecté à l'éducation, il peut être utile de rappeler qu'au cours de la seconde moitié des années 1990, ce taux atteignait 8,3 % en Suède, 8,1 % au Danemark, 7,5 % en Finlande et que le taux était identique en Norvège et en Pologne au même moment, alors qu'il était de 4,8 en Hongrie, mais ne dépassait pas non plus 4,8 en Allemagne. Ceci permet d'illustrer l'importance des comparaisons internationales dans ce domaine.

Il est également intéressant d'examiner l'*espérance de scolarité* au 21<sup>e</sup> siècle, dans la mesure où de nombreux exemples de réalisations de l'éducation et de la formation tout au long de la vie sont visibles dans le monde développé. Les statistiques de l'OCDE indiquent qu'entre 1990 et 2000, le nombre d'années que la population des jeunes passait à l'école a augmenté de plus d'un an dans près des trois-quarts des pays de l'OCDE et les taux d'inscription laissent anticiper la poursuite de cette tendance. Au même moment, le nombre d'élèves qui continuent leurs études tout en travaillant et le taux d'étudiants à temps partiel augmentent également de façon disparate dans chaque pays - plus

rapidement dans les pays développés et dans une moindre mesure dans les pays candidats à l'adhésion.

L'expérience antérieure des pays scandinaves se généralise: de plus en plus d'étudiants de plus de 25 ans s'inscrivent dans des institutions d'enseignement supérieur et les étudiants de plus de 30 ans n'y sont pas rares non plus. Dans les pays nordiques, le taux d'inscription pour le groupe d'âge entre 20 et 29 ans est parfois supérieur à 25 %.

*L'utilisation et la disponibilité des technologies de l'information et de la communication dans les écoles* constitue un nouveau point de vue des statistiques de l'éducation. S'il est très difficile de déterminer le niveau de certaines écoles dans la mesure où la comparaison de la qualité est encore plus problématique dans ce domaine que dans bien d'autres, nous pouvons mettre en œuvre quelques approches. L'une d'elles est de chercher à connaître le taux d'écoles disposant d'ordinateurs ainsi que leur usage, s'ils sont utilisés dans une matière indépendante ou s'ils sont intégrés dans différents thèmes, dans quelle mesure les étudiants ont accès à Internet et utilisent le courrier électronique, si les technologies de l'information font partie intégrante du bagage des étudiants.

J'aimerais enfin évoquer un indicateur relatif à l'efficacité de l'éducation, dont il y aurait lieu de tenir compte tant pour les comparaisons dans le temps que pour les comparaisons internationales: il s'agit du *niveau des rémunérations par rapport au niveau d'éducation atteint*. Il est indubitable qu'il existe une relation positive entre le niveau scolaire et les possibilités de rémunération dans la plupart des pays, mais il existe toutefois des écarts dans certains pays à certaines époques. Cette relation positive s'affaiblit dans certains domaines professionnels caractérisés par une surqualification, ce qui induit un taux de chômage élevé. Outre le niveau de rémunération, il convient d'analyser le taux de chômage des élèves qui viennent de quitter l'école.

### **Évolution des statistiques de l'éducation et de la formation**

L'éducation et la formation tout au long de la vie ont commencé à faire l'objet d'analyses au début des années 1990 et leur importance tant du point de vue du développement économique et social, qu'en termes de cohésion sociale et de citoyenneté active dans les économies de la connaissance était largement reconnue: ce sujet est rapidement devenu une priorité dans le cadre de la formulation des politiques de l'éducation.

Les statistiques existantes en matière d'éducation et de formation sont très nettement axées sur les systèmes d'enseignement et de formation formels, les résultats atteints dans ces systèmes et le résultat de l'éducation en termes de marché du travail. Cette approche fondée sur les systèmes est

complétée par des informations relatives aux individus et aux entreprises. Des efforts ont été consentis pour évaluer directement les compétences au moyen de questionnaires internationaux.

Néanmoins, la notion d'éducation et de formation tout au long de la vie ne se résume pas simplement à l'addition des possibilités d'apprentissage du moment à des programmes traditionnels d'éducation. Il existe des différences fondamentales en termes de contenus et d'optique d'éducation. Si les institutions traditionnelles d'éducation se sont davantage consacrées au transfert des connaissances (et continuent de le faire), les opportunités d'apprentissage du moment et l'approche de l'éducation et de la formation tout au long de la vie mettent l'accent sur le développement des aptitudes individuelles et des compétences d'apprentissage de la personne. L'idée centrale du concept de l'éducation et la formation tout au long de la vie est que les personnes peuvent avoir la possibilité d'"apprendre à apprendre" et doivent y être encouragées.

L'analyse statistique de l'éducation et de la formation tout au long de la vie impose de tenir compte également des activités d'apprentissage extérieures au système formel d'éducation, comme l'apprentissage auto-dirigé, la formation continue, etc. Les obstacles formels à l'accès à l'éducation seront peut-être moins importants dans le cadre de l'éducation et de la formation tout au long de la vie à l'avenir. D'autre part, l'argent et le temps que les individus seront capables d'investir et prêts à consentir pour leur propre apprentissage peut devenir une question clé. C'est pourquoi, dans un sens social et économique plus général, la *situation de l'individu* deviendra de plus en plus importante d'un point de vue politique et statistique également.

L'objectif est de développer une série d'indicateurs, qui seront utilisés pour comprendre l'analyse de l'éducation et de la formation tout au long de la vie. Pour que cette série d'indicateurs soit utile, elle devra tenir compte des aspects suivants:

- différenciation des niveaux et diversification des cadres (éducation "formelle et non formelle" et "apprentissage informel");
- utilisation de plusieurs sources d'informations pour obtenir les données nécessaires aux mesures;
- accords internationaux sur la méthodologie de mesures de l'éducation et de l'apprentissage, les définitions et la classification des indicateurs.

Il résulte de ce qui précède que c'est l'individu, c'est-à-dire l'apprenant, qui est au centre de l'éducation et de la formation tout au long de la vie. Ce changement d'attitude doit également s'appliquer aux statistiques: les données fondées sur les systèmes doivent être complétées par des

données centrées sur l'apprenant et tenir compte également des besoins d'apprentissage informel, non formel et informel. Dans ce contexte, la prochaine étape est l'enquête harmonisée sur l'éducation des adultes.

La mesure de l'éducation et de la formation tout au long de la vie offre la possibilité de construire un *système d'informations statistiques* intégré relatif à l'éducation et à la formation tant au niveau international qu'au niveau national. Cela devrait nous permettre d'additionner les informations provenant de différentes sources afin de mettre en lumière les différents aspects de l'éducation et de la formation tout au long de la vie.

La présente analyse propose une description générale des missions actuelles et futures des statistiques de l'éducation. Les initiatives clés liées à ces missions existent déjà dans le système statistique des États membres et des pays candidats. Néanmoins, certaines formes d'éducation et de formation sont appelées à se répandre dans les pays moins développés à l'avenir. Il est indispensable que les statistiques analysent le niveau d'éducation, le mécanisme induit par l'extension de l'éducation au moyen d'instruments correctement mis au point au sein de l'Union européenne élargie afin que les pratiques des pays en pointe dans le domaine du suivi de l'éducation et de la formation soient mieux connues et plus largement répandues. L'ensemble des forums internationaux et des organisations traitant des statistiques de l'éducation, qui ont souvent un rôle de catalyseur, occupent également une position déterminante en la matière.

## 5.3 Statistiques culturelles en Europe

Ewald KUTZENBERGER<sup>1</sup>

*Directeur général de "Statistik Austria"*

### 5.3.1 Culture: premières approches

La culture est l'un de ces concepts à facettes multiples qui se rencontrent dans des contextes sémantiques variés et qui recouvrent souvent des réalités tout à fait différentes. Haute culture, culture quotidienne, art et culture, culture populaire, culture de masse, culture folklorique, culture régionale, culture d'entreprise, culture politique, etc. sont autant de concepts qui se focalisent chacun sur un aspect différent, bien qu'il soit toujours question de "culture".

Prenons, par exemple, le programme "Culture 2000" comme point de départ. À l'occasion du débat sur la prorogation jusqu'en 2006 de ce premier programme-cadre européen en faveur de la culture, le Conseil "Éducation, jeunesse et culture", lors de sa session des 5 et 6 mai 2003, a retenu ce qui suit: "L'objectif du programme est la mise en valeur d'un espace culturel commun caractérisé à la fois par la diversité culturelle et un patrimoine culturel commun." À cette fin, le programme "fournit une aide à des projets de coopération dans tous les domaines culturels (par exemple, les arts vivants, les arts visuels et plastiques, la littérature, le patrimoine et l'histoire culturels)".

La dimension sémantique qui se dégage ici est celle de la création artistique et de la préservation du patrimoine culturel, ainsi que de la consommation de biens culturels en dehors d'un cadre quasi-quotidien. À partir de là, il est, d'une part, possible, en adoptant une approche fondée plutôt sur la théorie de l'action, de conduire le débat sur les questions de savoir dans quelle mesure le "capital culturel" peut, dans les sociétés modernes, être considéré comme instrument et expression de la stratification sociale et quelles conséquences politiques en résultent pour la démocratie, tandis que, d'autre part, sous une perspective plutôt systémique et dans le domaine transnational notamment, les aspects socio-intégratifs entrent dans le champ d'observation - en relation avec le débat sur une constitution européenne, par exemple.

Ce questionnement d'ordre étatico-politique s'inscrit dans une certaine tradition au sein du processus d'unification européenne. Songeons, par exemple, à Jean Monnet, qui, à la fin de sa vie, a estimé que s'il devait une nouvelle fois mettre en route l'intégration européenne, il commencerait par la culture. Vue sous cet angle, la culture se voit attribuer le pouvoir de susciter des sentiments de communauté, d'identité et de solidarité. Dans une résolution de janvier 2002, le Conseil constate que "la culture constitue un moyen important pour promouvoir le respect et la compréhension réciproques des idées et identités différentes". En même temps, elle est la base sur laquelle se

construit une communauté de valeurs européenne et qui doit être renouvelée en permanence par la participation culturelle active de larges couches de la population.

Dans ce contexte, il convient également de souligner la puissance éminemment symbolique de la culture. Dans la mémoire collective autrichienne, par exemple, la réouverture, le 5 novembre 1955, avec une représentation du "Fidelio" de Beethoven, de l'Opéra d'État de Vienne, qui avait été ravagé par les flammes à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, est liée indissociablement au rétablissement de l'indépendance de l'Autriche par la signature du traité d'État et le retrait des forces d'occupation. De manière similaire, les opéras de Mozart ou l'École d'équitation espagnole font partie intégrante de la conscience d'un État autrichien indépendant.

Il va de soi, toutefois, que la culture a également une dimension économique et une dimension liée à la politique de l'emploi, que le programme "Culture 2000" non seulement prend en compte et reconnaît, mais entend combiner avec les mesures qui sont mises en œuvre dans d'autres domaines de la politique communautaire et qui ont des répercussions sur la culture. Entre la culture, les industries culturelles et l'emploi existe un tissu de relations qui, face aux grands défis actuels – mondialisation, société de l'information et de la connaissance, marché commun – évolue de façon dynamique et finit par établir une sorte de secteur économique "Art et culture", lequel doit faire l'objet d'une délimitation opérationnelle dans les catégories de la NACE. Ce secteur est toutefois forcément inhomogène, se composant de segments plus ou moins proches du marché (c'est-à-dire commerciaux), dont la promotion requiert une multitude de mesures politiques particulières.

Lorsqu'il est, par exemple, question – comme dans une résolution du Conseil déjà relativement ancienne, datant de juin 1991 – du développement du théâtre en Europe, on s'accorde à reconnaître la valeur intrinsèque d'un secteur théâtral dynamique (en tant que forme d'expression culturelle et démocratique et lieu potentiel d'expérience subjective), ainsi que les relations croisées avec les industries du cinéma ou de la télévision, et les actions de promotion envisagées, au-delà de l'octroi des subventions publiques de base, se situent aux niveaux suivants:

- mobilité des artistes et des spectacles de théâtre;
- coopération artistique entre les théâtres européens;
- traduction d'œuvres dramatiques;
- internationalisation de la formation;

- information sur les facteurs déterminants pour les professions du théâtre;
- initiatives artistiques.

De tels catalogues d'actions spécifiques constituent ni plus ni moins la règle en ce qui concerne les différents domaines d'activité du secteur culturel.

En outre, la culture est un excellent moyen de renforcer le profil des communautés étatiques. Dans les conditions d'une "économie de l'attention", les réalisations culturelles accroissent les chances de s'assurer une visibilité mondiale, laquelle peut être mise au service soit d'une recherche de sympathie à caractère général, motivée par des considérations d'ordre politique, soit d'objectifs tout à fait spécifiques, dont l'éventail s'étend des aspects liés à la politique d'implantation de nouvelles entreprises jusqu'à la promotion du tourisme. D'un point de vue pragmatique, la culture représente donc également une infrastructure, qui, au travers d'une rentabilité indirecte, crée un avantage économique direct.

### **5.3.2 Statistiques culturelles: activités nationales**

La richesse sémantique du terme "culture" nous amène directement aux difficultés que l'on éprouve pour désigner l'objet des statistiques culturelles. Celles-ci peuvent être délimitées fort différemment, selon les aspects qui guident l'observation. Leur intérêt pour les utilisateurs variera également en conséquence.

Il y a donc tout d'abord lieu de noter qu'il n'existe, a priori, aucun thème clé qui s'imposerait "naturellement" et pour lequel seraient partout produites des données certes similaires, mais différant essentiellement dans les détails, en raison des définitions et classifications employées. On peut supposer, en revanche, que des particularités institutionnelles, telles que la centralisation ou décentralisation des attributions, les organismes impliqués, etc., ont une influence considérable sur la configuration des différentes offres statistiques.

En Autriche, par exemple, l'usage s'était établi, depuis des décennies, de regrouper, pour les besoins de l'annuaire statistique national, des tableaux isolés renseignant principalement sur l'évolution d'un certain nombre d'institutions représentatives du secteur culturel. Des statistiques culturelles autonomes et publiées annuellement, dans le cadre desquelles - outre la reproduction de données secondaires - des enquêtes statistiques primaires sont également effectuées par "Statistik Austria", sont disponibles depuis le milieu des années 1980. Ce n'est que depuis la fin des années 1990, toutefois, que l'adéquation de la publication, du point de vue tant des concepts logiques sous-jacents que des questions traitées et des formes de la présentation, donne lieu à un intense débat. Les

discussions les plus récentes se sont notamment traduites par une plus forte orientation vers les groupes cibles dans la présentation des résultats: parallèlement au volume traditionnel comprenant les tableaux détaillés, une brochure composée, de bout en bout, de texte richement illustré de photos a été élaborée à titre de produit principal rassemblant les principaux résultats et s'adressant délibérément à un public non spécialisé. Il s'agissait, en quelque sorte, de produire un document susceptible d'être feuilleté et lu avec intérêt par tout un chacun.

Des données statistiques supplémentaires concernant plus spécialement la culture étaient fournies, depuis les années 1970, par des enquêtes ponctuelles dans le cadre du microrecensement sur le comportement de la population résidente autrichienne en matière de culture et de loisirs. La dernière en date de ces enquêtes a été réalisée en septembre 1998.

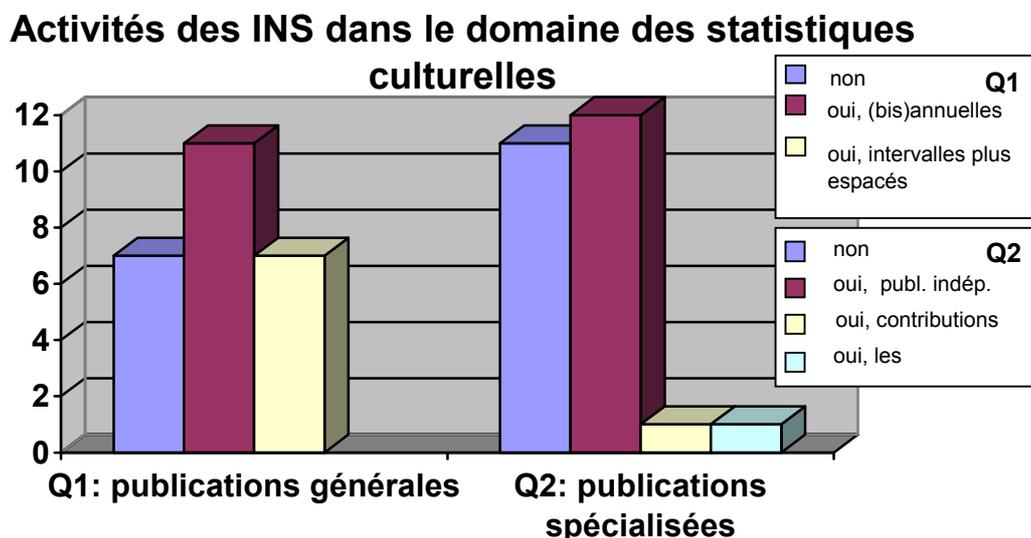
En dehors de "Statistik Austria", diverses organisations produisent, parfois depuis de nombreuses années déjà, des statistiques spécialisées, qui sont mises à disposition pour publication dans les "statistiques culturelles". Il s'agit, en l'occurrence, d'associations, d'entreprises, de services d'administration publique, de chambres, etc., qui interviennent, en partie, dans l'intérêt de l'association, établissent des statistiques d'entreprises, produisent des informations exploitables sur le plan commercial, documentent des cas d'octroi de soutien, etc. Or, comme ces activités se déroulent généralement de façon non coordonnée, il est fort possible que des lacunes subsistent par rapport aux exigences d'une vue statistique d'ensemble (portée, variables couvertes, etc.).

À distance, il n'est pas toujours facile de déterminer quelles activités sont menées dans d'autres pays. Afin de préparer le présent exposé, nous avons, par conséquent, envoyé un bref questionnaire, auquel – il y a tout lieu de s'en féliciter – la plupart des pays ont répondu. Le but poursuivi était non pas d'actualiser et d'étendre le répertoire des sources de statistiques culturelles en Europe, qui, en 1997 – à l'initiative des États ayant assumé la présidence du Conseil de l'UE depuis 1995 (France et Espagne, en particulier) – avait été présenté pour les États membres de l'UE, mais plutôt de tirer au clair la question de savoir dans quelle mesure les statistiques culturelles sont établies comme objet d'étude dans les différents États et si les instituts nationaux de statistique (INS) jouent un rôle actif en la matière.

Les réponses aux questions 1 et 2 du questionnaire montrent que les INS en Europe déploient en fait très fréquemment des activités dans le domaine des statistiques culturelles. Dans près de la moitié des États, les INS publient des statistiques culturelles générales tous les un ou deux ans, tandis que 28 % des pays sortent une publication à des intervalles plus espacés ou irréguliers.

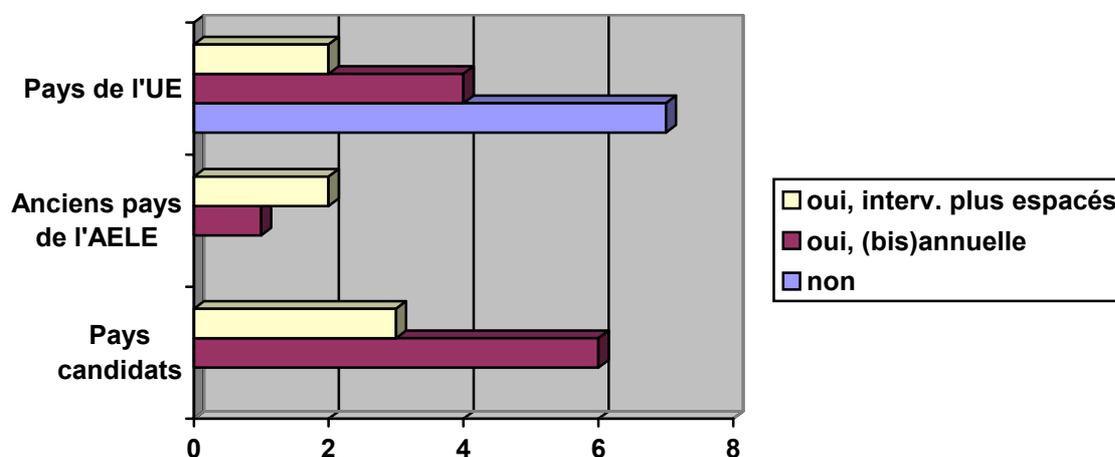
Environ la moitié des INS élaborent, en outre, des publications indépendantes sur des thèmes spécialisés relevant du domaine des statistiques culturelles. 44 % ne font état d'aucune activité en la matière – pas même sous forme de contributions à des périodiques.

Pour sept États, aucune information correspondante n'est disponible.



La ventilation par groupes d'États fait cependant apparaître des différences marquantes. Alors que, d'après les résultats du questionnaire, des statistiques culturelles générales – publiées, pour la plupart, tous les un ou deux ans – sont élaborées par les INS de tous les pays candidats, on observe, dans l'UE, une majorité de pays dont l'INS n'établit pas de statistiques culturelles générales.

### Publication de statistiques culturelles générales par les INS, par groupe d'États



En considérant simultanément les réponses aux questions 1 et 2, on constate que trois INS n'ont strictement aucune activité dans le domaine des statistiques culturelles. Quatre INS ne publient pas de statistiques culturelles générales, mais produisent des publications indépendantes sur des thèmes spécialisés relevant des statistiques culturelles. Parmi les INS qui publient des statistiques culturelles générales, on enregistre des proportions pratiquement identiques d'INS publiant sur des thèmes spécialisés et d'INS n'ayant pas d'autres publications en matière de statistiques culturelles.

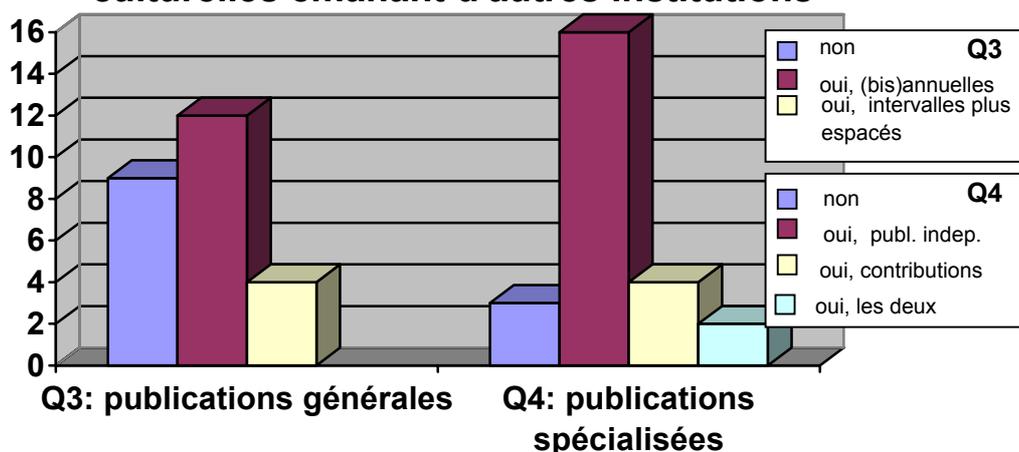
*Activités des INS dans le domaine des statistiques culturelles: Q1 \* Q2*

Q1 Publications générales		Q2 Publications spécialisées				Total
		Non	Oui, publications indépendantes	Oui, contributions	Oui, les deux	
Non	Nombre	3	4	0	0	7
	% du nombre total	12,0 %	16,0 %	0 %	0 %	28,0 %
Oui, (bis) annuelles	Nombre	5	6	0	0	11
	% du nombre total	20,0 %	24,0 %	0 %	0 %	44,0 %
Oui, interv. plus espacés	Nombre	3	2	1	1	7
	% du nombre total	12,0 %	8,0 %	4,0 %	4,0 %	28,0 %
Total	Nombre	11	12	1	1	25
	% du nombre total	44,0 %	48,0 %	4,0 %	4,0 %	100,0 %

Dans deux tiers des États, des institutions autres que les INS publient des statistiques culturelles générales. Il s'agit, le plus souvent, des gouvernements ou des ministères compétents.

Des statistiques spécialisées sur des thèmes particuliers, publiées par des institutions autres que les INS, telles que des associations faitières, des organes représentatifs, etc., sont disponibles dans la plupart des États. Plus de 70 % des pays signalent, à cet égard, l'existence de publications indépendantes et un quart fait état de statistiques publiées sous forme de contributions dans des revues et d'autres médias. Seuls trois États mentionnent l'absence de toute publication correspondante.

## Publications nationales sur les statistiques culturelles émanant d'autres institutions



Dans un peu plus de la moitié des pays (12 contre 10), des résultats de ces statistiques spécialisées sont reproduits dans les statistiques culturelles générales.

Examinons, à présent, à quel point les publications générales sur les statistiques culturelles sont répandues, sans tenir compte de l'institution dont elles émanent. Dans 60 % des États, des statistiques culturelles générales paraissent tous les un ou deux ans. Un tiers des pays déclare même que l'INS et d'autres institutions sortent des publications générales à intervalles réguliers. Un autre tiers indique la parution de statistiques culturelles générales à des intervalles plus espacés ou irréguliers. D'après les résultats de notre enquête, seuls deux États font actuellement l'économie de statistiques nationales étendues sur la culture.

Par ailleurs, il n'est guère de pays qui puisse, à l'heure actuelle, faire état de tentatives de grande envergure visant à effectuer la synthèse des statistiques existantes. À des degrés différents, des efforts sont entrepris en vue d'une intégration horizontale ou verticale, la première allant dans le sens d'un examen combiné des secteurs pertinents, comme, par exemple, dans le rapport sur les industries créatives, tandis que la seconde implique une prise en compte systématique des divers niveaux d'action, comme, par exemple, dans le cas de la promotion de la culture par les pouvoirs publics. De telles activités conduisent, sans aucun doute, à un gain d'information et de qualité des plus encourageants, mais elles n'offrent que des possibilités limitées pour une description plus élaborée du contexte général. Seul le Royaume-Uni a fait savoir que des réflexions étaient en cours sur les potentialités d'un compte satellite de la culture.

Q1 Publications générales des INS		Q3 Publications générales d'autres institutions			Total
		Non	Oui, (bis)annuelles	Oui, interv. plus espacés	
Non	Nombre	2	2	3	7
	% du nombre total	8,0 %	8,0 %	12,0 %	28,0 %
Oui, (bis)annuelles	Nombre	3	8	0	11
	% du nombre total	12,0 %	32,0 %	0 %	44,0 %
Oui, interv. plus espacés	Nombre	4	2	1	7
	% du nombre total	16,0 %	8,0 %	4,0 %	28,0 %
Total	Nombre	9	12	4	25
	% du nombre total	36,0 %	48,0 %	16,0 %	100,0 %

### 5.3.3 Statistiques culturelles: activités au niveau européen

Au niveau européen, un groupe d'encadrement (*Leadership Group – LEG*) sur les statistiques culturelles a été mis en place en 1997. Après présentation de son rapport final, il a été transformé, en 2000, en un groupe de travail d'Eurostat, chargé de poursuivre les activités du LEG en étroite coopération avec les États membres.

Dans le rapport final, la situation de départ est décrite comme suit: «À partir de 1995, l'absence de statistiques culturelles au niveau de l'UE a été soulignée au sein de diverses enceintes internationales (...), si bien qu'une requête claire, visant à lancer des activités dans ce domaine, a été adressée aux institutions communautaires par les États membres. À la suite de ces réunions d'experts nationaux en statistiques culturelles, le Conseil a adopté, le 20 novembre 1995, une résolution sur la promotion des statistiques en matière de culture et de croissance économique invitant la Commission, en étroite coopération avec les États membres, "à assurer une meilleure utilisation des ressources statistiques existantes ainsi que le bon déroulement des travaux visant à établir des statistiques culturelles".»

La structure de travail du LEG était conçue de telle sorte que l'une des quatre task-forces se chargeait des questions méthodologiques fondamentales, tandis que les trois autres se consacraient au développement de domaines thématiques. Les principaux objectifs du LEG étaient les suivants: i) délimiter et structurer le champ couvert par les statistiques culturelles; ii) adapter les

classifications nationales et internationales aux exigences spécifiques des statistiques culturelles; iii) repérer et exploiter les sources de données existantes; iv) élaborer des données et indicateurs permettant de décrire la situation dans les différents pays – tout d'abord dans les domaines traités par les trois task-forces, à savoir l'emploi, les dépenses de culture et la participation. Sur la base du cadre des statistiques culturelles défini par l'Unesco en 1986, la ventilation suivante a été proposée pour le secteur culturel:

#### Patrimoine artistique et monumental

- Monuments historiques
- Musées
- Sites archéologiques
- Autre patrimoine

#### Livres et presse

- Livres
- Journaux et périodiques

#### Arts visuels

- Arts plastiques (y compris la stylique)
- Photographie
- Arts pluridisciplinaires

#### Architecture

#### Arts du spectacle

- Musique
- Danse
- Art lyrique
- Théâtre
- Arts pluridisciplinaires
- Autres (cirque, pantomime, etc.)

#### Moyens de communication audio et audiovisuels / multimédias

- Cinéma
- Radio
- Télévision
- Vidéo
- Enregistrements audio
- Multimédia

Une délimitation délibérée a été opérée par rapport aux activités liées à la publicité ou à la politique linguistique nationale à l'égard des minorités. En outre, le sport et la nature – deux catégories prises en compte par le cadre de l'Unesco – n'ont pas été classés comme "domaines culturels". D'un autre

côté, le commerce de biens artistiques et culturels, ainsi que les services culturels, ont été considérés, par principe, comme entrant dans le champ des statistiques culturelles.

La ventilation thématique du secteur culturel a – comme dans le cadre de l’Unesco – été complétée par une ventilation fonctionnelle:

- préservation;
- création;
- production;
- diffusion (y compris organisation d'événements, promotion);
- échanges commerciaux/ventes;
- formation.

Celle-ci permet de situer systématiquement les activités spécifiques au secteur et constitue une aide précieuse pour le développement de ratios et d'indicateurs.

Parallèlement aux travaux (dans le cadre surtout de la task-force sur les questions de méthodologie) visant à réduire les différences de définitions inhérentes aux données nationales existant dans certains domaines, la transposition opérationnelle des domaines culturels en codes NACE et l'explicitation de la CITP, pour ce qui est des professions à caractère culturel, ont également démarré. Il s'agit là incontestablement d'importants travaux préliminaires pour l'établissement de comparaisons fondées au niveau européen.

Mais où en sommes-nous en ce qui concerne la disponibilité actuelle de données comparables? L'année dernière, une enquête Eurobaromètre portant sur la participation des Européens aux activités culturelles a, par exemple, été publiée. Hormis les résultats publiés, l'aspect intéressant de cet exercice réside certainement dans le développement et la mise à l'essai de modules de questions qui pourraient, dans un proche avenir, être intégrés dans une enquête bien plus vaste sur la formation des adultes, ainsi que dans l'évaluation de la qualité des données, en vue de supprimer un éventuel biais culturel. Ces tâches sont prises en charge par l'une des trois task-forces œuvrant actuellement dans le cadre du groupe de travail d'Eurostat sur les statistiques culturelles.

Les deux autres task-forces ont elles aussi réalisé des enquêtes pilotes et des études détaillées, afin de jeter les bases pour une meilleure description de l'emploi dans le secteur culturel et du financement de la culture. Une série de problèmes de classification et de définition ont figuré à

l'ordre du jour, des questionnaires ont été élaborés, des données analysées, etc. Le programme de travail 2004 d'Eurostat fait, en tout état de cause, ressortir la ferme intention de démarrer, au premier semestre 2004, la diffusion de publications régulières pour chacun des trois domaines thématiques.

De toute évidence, les task-forces ont cependant davantage tendance à s'occuper de thèmes transversaux qu'à traiter à fond l'un ou l'autre des domaines susmentionnés. En fait, les activités correspondantes se déroulent, pour le moment, soit en s'appuyant sur le groupe de travail "Statistiques culturelles", soit en dehors de celui-ci. À titre d'exemples pour ce dernier cas de figure, peuvent être cités, d'une part, le groupe européen des statistiques sur les musées (EGMUS) et, d'autre part, le projet LibEcon, de même que l'Observatoire européen de l'audiovisuel.

L'annuaire statistique de l'Observatoire européen de l'audiovisuel représente ainsi une vaste compilation de données issues de sources nationales. Selon sa propre définition, il s'agit là d'un ouvrage statistique de référence à usage professionnel, couvrant l'ensemble du secteur audiovisuel, y compris le multimédia et les nouvelles technologies.

Le projet LibEcon – acronyme de "Library Economics" (économie des bibliothèques) –, qui, dans le cadre de l'étude LibEcon 2000, a couvert 29 pays européens, met à disposition une base de données sur les activités de bibliothèques et les coûts associés, établie à partir de sources nationales. L'intention sous-jacente à ce projet est de documenter les évolutions dans le secteur des bibliothèques au moyen de données solides, afin de fournir aux responsables politiques et économiques des aides à la décision face aux défis actuels.

Contrairement aux deux initiatives précitées, qui existent déjà depuis plus longtemps que l'initiative des statistiques culturelles mise en place autour d'Eurostat et qui, de ce fait, publient déjà depuis un certain temps des résultats de leurs collectes de données, EGMUS se situe – tout comme les task-forces – au stade des travaux préliminaires à l'établissement d'une statistique européenne. Ce groupe, constitué d'un réseau de personnes et d'organismes travaillant dans le secteur des musées ou dans le domaine des statistiques sur les musées, a développé un ensemble de définitions ainsi qu'un questionnaire de base en vue de la collecte des données nationales et est sur le point de publier un manuel sur les statistiques des musées en Europe. Comme pour bon nombre d'entreprises de ce genre, le succès dépendra, en définitive, de la possibilité de communiquer les données nationales conformément aux prescriptions.

Pour l'évaluation des perspectives d'avenir d'une statistique culturelle européenne, la présence accrue d'une multitude d'organisations et de réseaux dans les différents domaines culturels semble

constituer un facteur clé. L'existence d'un grand nombre de statistiques spécialisées, produites en dehors des INS, laisse déjà supposer un certain besoin de coordination au niveau national, lorsqu'il s'agit de donner un aperçu statistique plus global. Au niveau européen, la question de savoir si et en quel nombre les INS participeraient à la production de statistiques européennes spécifiques à des domaines donnés semble être laissée au hasard. L'une des conclusions plausibles que l'on pourrait en tirer est donc que les contacts entre le groupe de travail "Statistiques culturelles" et les réseaux ou organisations opérant dans les divers domaines devront être intensifiés, afin que la grille des domaines soit peu à peu complétée avec des informations et puisse servir de base à l'activité de publication. Les INS joueraient alors fréquemment plutôt un rôle d'intermédiaire, qui prendrait position sur des questions définitionnelles et méthodologiques (vis-à-vis d'autres producteurs de statistiques) et qui assumerait des tâches organisationnelles (concernant la confection de résultats européens).

Vu sous cet angle, il ne paraît pas irréaliste de s'attendre à ce que, d'ici peu, les statistiques culturelles puissent, non pas occuper une chambre dans la maison du Système statistique européen, mais du moins fréquenter cette dernière régulièrement.

---

<sup>1</sup> Coauteur: Wolfgang Pauli, Direction de la population, expert en statistiques de l'éducation et de la culture

# Thème 5 – Santé, éducation et culture – quelques commentaires

Luigi BIGGERI

*Directeur général, ISTAT, Italie*

## **Introduction**

Les statistiques sociales "européennes", au sens actuel du terme, sont une discipline relativement jeune, née d'une vision résiduelle par rapport aux plus traditionnelles statistiques économiques. Pendant longtemps, l'expression "statistiques sociales" était, à vrai dire, synonyme de "statistiques sociales *et* économiques" (main-d'œuvre, consommation, revenus et salaires), comme expliqué clairement dans les récentes "Mémoires d'Eurostat". Le manque d'homogénéité est également dû au fait que, s'il existe bien une Union monétaire européenne (et, par voie de conséquence, une politique économique et monétaire), une véritable politique sociale européenne n'a pas encore vu le jour, ou, tout au plus, sous la forme de principes rudimentaires.

Il n'existe, dès lors, pas de vision communément partagée des statistiques sociales qui aille au-delà de la classique définition "socio-économique". Il aura fallu attendre ces dernières années, c'est-à-dire le milieu des années 1990, pour que les bases soient jetées en vue de permettre le développement de systèmes qui, guidés inévitablement par le mot d'ordre de l'intégration, puissent rendre compte d'interactions complexes entre sous-systèmes et, plus généralement, entre les systèmes économiques et sociaux.

Les systèmes de comptes dits "satellites" constituent une composante centrale d'une telle vision intégrée. Grâce à la mise en commun de nomenclatures, méthodes et définitions, ces systèmes évoluent progressivement vers des schémas conceptuels pour l'interprétation de la réalité sociale. À cet égard, la contribution des organisations internationales s'avère décisive et pourrait devenir un véritable pivot de l'intégration dans le domaine des statistiques sociales. Ces dernières années, des recommandations émises par des organisations internationales, dont Eurostat, ont servi de levier pour abolir les anciens modèles d'information fondés, dans une large mesure, sur l'économie et, en même temps, ont créé une base pour l'établissement et l'amélioration des statistiques sociales.

En tout état de cause, quels sont les principaux problèmes et défis auxquels il convient de faire face dans les trois domaines de la santé, de l'éducation et de la culture faisant l'objet de discussions dans le cadre de la présente réunion? Comme les documents qui viennent d'être présentés ont fait apparaître des caractéristiques de base communes dans les trois domaines, celles-ci seront passées

en revue et leurs aspects clairement définis, après un bref examen des questions pertinentes évoquées dans ces documents.

### **Analyse des documents présentés**

Adoptant des approches différentes, les trois documents proposent des analyses, expériences et suggestions intéressantes.

Le document Longva s'intéresse à l'évaluation des politiques de santé et se concentre sur la mise en œuvre du système des comptes de santé (SCS) et des projets correspondants, en se référant, en particulier, aux données financières à collecter. Bien que ces données soient, sans aucun doute, tout à fait importantes pour l'évaluation des politiques de santé, il est également nécessaire, comme le souligne le document, d'améliorer et d'étoffer les données disponibles dans des domaines connexes (p. ex. nombres de lits, de sorties de patients hospitalisés, etc.), ainsi que de recenser les dépenses de santé dans des catégories spécifiques. En raison des différences dans la structure des populations, les dépenses de santé des divers pays ne peuvent, en effet, pas être comparées simplement en termes de pourcentage du PIB et, par conséquent, des données fortement désagrégées, selon l'âge et d'autres catégories, sont requises pour permettre des comparaisons adéquates.

En outre, il est à noter que toutes les organisations internationales concernées (Eurostat, OMS, OCDE) ont également axé leur intense coopération méthodologique et organisationnelle sur un certain nombre d'aspects et qu'au niveau de l'UE, l'aspect financier n'en est qu'un parmi beaucoup d'autres.

Dans ce secteur, Eurostat s'emploie à intégrer les statistiques des soins de santé et les statistiques sur le système de services. Aborder la question du point de vue des soins de santé revient donc à ne pas tenir dûment compte des énormes efforts déployés dans le domaine des statistiques des soins de santé. La dimension des soins de santé est toutefois sans doute l'une des plus difficiles à mesurer et, surtout, à comparer, ce qui explique qu'un engagement particulier soit manifesté à son égard et que tant d'énergie soit investie dans les comptes satellites, entre autres.

Le document Mellár traite principalement du niveau de développement de l'éducation en fonction de la situation socio-économique des pays, en mettant l'accent tout spécialement sur l'éducation et la formation tout au long de la vie, en tant qu'élément déterminant du futur, et en se référant plus particulièrement au cas de la Hongrie. Vu sous cet angle, le système de statistiques sur l'éducation doit être modernisé d'urgence.

Le document cite brièvement les caractéristiques indispensables du système statistique, en insistant sur le besoin d'informations relatives aux changements intervenus dans le système éducatif et aux résultats des programmes de formation. Il met ensuite en exergue l'importance de connaître les liens existant entre les données sur l'éducation et les données sur le marché du travail (l'Italie a réalisé de nombreuses enquêtes dans ce domaine). Il contient également une intéressante partie consacrée aux indicateurs de l'éducation.

À mon avis, le document fait trop de concessions en affirmant que le système éducatif traditionnel est déjà bien documenté statistiquement. À tout prendre, il me semble qu'il s'agit là d'une vision optimiste, exagérément prospective (d'une situation qui n'existe pas encore, mais existera un jour), qui ne se préoccupe guère de la nécessité d'évaluer les performances du système éducatif, en termes de qualité notamment. L'expérience hongroise montre aussi qu'il est relativement facile de lancer des programmes de collecte de données dans le secteur public, alors que le secteur privé rejette toute coopération constructive. De ce fait, comme la privatisation de certains services (y compris l'éducation) est une perspective de plus en plus largement répandue, la mise en place de systèmes de collecte de données fiables devient un problème de même envergure. Ne pas y apporter de solution risque de mettre en danger les systèmes de relevés statistiques. Or, si ceux-ci sont nécessaires dans certains pays, ils le sont encore davantage au niveau de l'Europe.

Le document Kutzenberger (sur les statistiques culturelles) expose les différentes approches adoptées pour les domaines fort diversifiés de la culture et les statistiques correspondantes, puis donne un intéressant aperçu général des statistiques culturelles dans l'UE et les pays candidats à l'adhésion. Ce tour d'horizon fait ressortir une considérable fragmentation des initiatives et, indirectement, le rôle pas toujours prédominant des instituts nationaux de statistique. Les efforts de collaboration en matière de statistiques culturelles qui ont été entrepris et développés au sein du LEG (groupe d'encadrement) à partir de 1997 (sous les auspices d'ISTAT) sont bien documentés. Les observations finales sont des plus critiques: après des années d'efforts dans le domaine des statistiques culturelles européennes, où en sommes-nous? L'impression qui se dégage est qu'il s'agira toujours de travaux en cours.

Il convient de souligner fortement que, plutôt que de limiter la notion de culture aux théâtres, musées ou bibliothèques, les utilisateurs de statistiques devraient, à présent, essayer de déterminer les relations réciproques entre la culture, les mass media et les TIC, c'est-à-dire entre la culture et la communication.

Même s'il est vrai que la culture présente des caractéristiques nationales marquées, il n'en demeure pas moins que deux facteurs contribuent au développement de statistiques culturelles harmonisées:

à un niveau général, les processus de mondialisation ont tendance à homogénéiser les pratiques culturelles, tandis qu'à un niveau plus particulier, le groupe de travail d'Eurostat a défini un ensemble d'indicateurs de base susceptibles d'être appliqués sur le plan national.

Il est désormais urgent de faire reconnaître officiellement, par un acte juridique de l'UE, l'importance de l'harmonisation des statistiques culturelles. Il existe ainsi une possibilité manifeste de lier les thèmes concernant la participation culturelle à la nouvelle enquête sur l'éducation des adultes (EEA).

### **Problèmes, défis et suggestions**

Au vu du contenu des documents présentés et des débats en cours aux niveaux national et international, on peut affirmer que les trois domaines examinés lors de la présente réunion ont en commun les caractéristiques de base suivantes:

- Ils souffrent de retards dans la mise en place de systèmes d'enquête modernes. Dans beaucoup de pays, les enquêtes régulières auprès de la population portant sur la santé, la "consommation de culture" et l'éducation (sans même parler de la sécurité, de l'utilisation du temps, de la répartition des rôles entre les hommes et les femmes, de la mobilité sociale, etc.) figurent en dernier dans le panorama des informations statistiques officielles. Contrairement aux traditionnelles enquêtes sur les forces de travail et sur le budget des ménages, elles ont souvent été lancées "en ordre dispersé" et sur la base d'initiatives individuelles. Une véritable prise de conscience de l'intérêt des informations sociales, au sens large du terme, n'est intervenue que tardivement en Europe et, comme il a également été signalé dans les documents présentés jusqu'à présent, les pays ne parviennent pas tous à mener régulièrement des enquêtes systématiques dans ces domaines.
- Ils se caractérisent par une grande inhomogénéité "entre" les pays et "à l'intérieur de" ceux-ci. Dans ces secteurs, il n'y a, en effet, guère de coordination des informations statistiques produites soit du côté de l'offre ou de la demande de services, soit en réponse à des besoins individuels, ce qui crée fréquemment des divergences et/ou redondances. Le problème est bien connu de tous ceux auxquels ces domaines sont familiers. Par conséquent, les éléments clés pour assurer un niveau élevé de qualité et de comparabilité à ces données résident dans des procédures ou règles de coordination et/ou des personnes fiables, capables de gérer le système. Ces dernières ne peuvent et ne doivent pas être identiques aux responsables de la gestion des services. Il existe toutefois un conflit

objectif entre les besoins d'information des différentes parties concernées et celui-ci doit être traité en faisant preuve de doigté politique. En même temps, la nécessité (et la possibilité) de comparer ses propres travaux avec ceux d'autres États membres de l'UE devient un moyen d'action utile pour résoudre de tels conflits.

- Ces systèmes de services sont souvent organisés différemment d'un pays à l'autre et changeants, du point de vue tant des caractéristiques des prestataires (publics ou privés) que du développement de la technologie mise en œuvre.
- Dans la plupart des pays, ces services ont été ou sont en train d'être décentralisés, ce qui se traduit par une complexité croissante. Les collectivités régionales se montrent généralement plus hostiles et réfractaires que les organismes centraux, car elles estiment pouvoir (et devoir) élaborer leurs propres règles pour l'établissement d'informations statistiques.
- Dans chacun de ces domaines, le principal défi à relever actuellement pour la formulation et l'évaluation des politiques est de savoir comment parvenir à comparer efficacement les investissements réalisés et les résultats obtenus. C'est pourquoi il est désormais impératif que les facteurs de production (ressources, organisation, coûts) soient mis en relation avec la quantité et, surtout, la qualité des effets produits, ainsi qu'avec le contexte dans lequel les services sont développés. Il est, à présent, indiscutablement nécessaire d'évaluer tant l'efficacité que l'efficacite et, s'agissant de cette dernière, il convient d'admettre qu'il est bien plus important, dans le cas de ces services, de mesurer les "résultats" que l'*input* (comme expliqué dans le document présenté hier par M. Tinios). Les indicateurs doivent également être *normalisés* afin de permettre des comparaisons correctes et, enfin, la collecte de données doit tenir compte des deux aspects importants suivants: (i) ces phénomènes ont une structure hiérarchique (d'où la nécessité de cohésion et de cohérence entre les indicateurs établis aux différents niveaux); (ii) les phénomènes en question sont influencés par bon nombre des facteurs susmentionnés, pour lesquels des données doivent être collectées. Il en résulte des problèmes méthodologiques majeurs qui deviennent ingérables dans le cadre des efforts visant à créer des systèmes d'évaluation "européens".

En conclusion, je ferai observer que la critique a, dans une large mesure, cédé la place à une approche explicative dans chacun des trois documents présentés lors de cette réunion. Les perspectives "favorables" ont beaucoup plus retenu l'attention que les principaux défis et les

problèmes en suspens. Dans ces conditions, les propositions de solutions aux problèmes ont bien sûr également été reléguées à l'arrière-plan.

À l'évidence, les documents ne se sont que peu intéressés au problème méthodologique clé des mesures à prendre en vue d'harmoniser les expériences des différents pays et d'accroître leur capacité d'optimiser l'exploitation des statistiques sociales. À cet égard, il existe un besoin croissant de mettre au point un système de rapports sociaux fondé sur des statistiques sociales susceptibles de faciliter l'interprétation des situations, ainsi que de provoquer des réactions et des prises de conscience. La communication constitue un impératif nettement plus pressant dans le domaine des statistiques sociales que dans celui des statistiques économiques, qui, de par leur histoire et tradition, peuvent s'appuyer sur un schéma d'interprétation mieux consolidé (sans produire trop de lieux communs). Le risque est grand que les statistiques sociales soient utilisées comme des "pilules" d'information (même s'il pourra parfois s'agir de pépites d'information!), plutôt que comme un moyen d'interpréter la réalité. Un effort commun dans cette direction devrait, à mon avis, s'avérer fort profitable.

Enfin, rien ou pratiquement rien n'est dit sur la manière de se rapprocher de la transition suivante du point de vue des statistiques sociales: l'approche adoptée jusqu'à ce jour est-elle toujours la bonne?

Quels seront les effets des différences de cultures et de systèmes, qui ont toujours été un obstacle entre les 15 États membres?

Comment concevoir un programme sérieux de statistiques sociales à coût nul pour une "UE élargie"?

Il conviendra, à la fois aujourd'hui et dans un proche avenir, de trouver le temps nécessaire pour débattre de ces questions.

## Thème 5 – Santé, éducation et culture - discussion

M. Mellár pense, comme M. Biggeri, que des indicateurs sur les dépenses d'éducation et de santé en pourcentage du PIB risquent de donner une image déformée de la réalité, mais que, dans la mesure où, pour le moment du moins, peu d'autres indicateurs sont disponibles, il conviendrait de faire le meilleur usage possible de ceux qui existent actuellement. En outre, M. Mellár préconise d'intensifier les efforts visant à créer un système d'éducation européen commun, lequel faciliterait la collecte des données sur l'éducation qui sont importantes pour les décideurs et les analystes.

M. Longva convient avec M. Biggeri qu'il faudrait essayer de développer des indicateurs normalisés pour tous les pays et estime que le seul moyen serait de commencer par un cadre comptable commun, qui pourrait ensuite être ajusté grâce à l'introduction de données sur la démographie et l'éducation, afin de rendre plus comparables ces "chiffres monétaires" (vu qu'ils sont utilisés pour illustrer à quel point il peut être compliqué d'évaluer des résultats). Pour terminer, il souhaite ajouter un indicateur non encore mentionné, à savoir la qualité des étudiants à leur entrée à l'université, ainsi que la manière dont cette qualité différerait entre les universités et varierait dans le temps.

Selon M. Kutzenberger, il importe non pas tellement de disposer d'un règlement, mais plutôt d'élaborer une stratégie conduisant au développement de statistiques exhaustives sur la culture. Il s'agirait de commencer par examiner l'impact économique de la culture et d'établir des statistiques correspondantes. Cela aurait pour effet de sensibiliser et de susciter l'intérêt, si bien que les statistiques culturelles pourraient être perfectionnées progressivement.

M. Biggeri souhaite réagir aux commentaires de MM. Mellár et Longva. À son avis, il ne suffit pas de publier des données brutes détaillées, car les journalistes et les responsables politiques s'intéressent à la moyenne lorsqu'ils comparent des statistiques. Il serait important d'examiner la normalisation des indicateurs et de publier également ces derniers. Enfin, M. Biggeri marque son accord avec M. Longva, en déclarant qu'il est effectivement compliqué de mesurer les résultats. L'Italie a toutefois commencé à le faire et dispose, à présent, d'une grande quantité de données sur l'éducation. Cela pourrait également être réalisé au niveau de l'UE.

## Table ronde – Les prochaines étapes - discussion

M. Giovannini (OCDE) compare les statistiques sociales et économiques. Les statistiques sociales donnent l'impression d'être moins homogènes que les statistiques économiques car chaque pays dispose de son propre système social. Il existe par conséquent des sources qui ne peuvent être utilisées ou même se retrouver ailleurs, ce qui rend l'harmonisation difficile. On dispose en outre globalement de moins de sources dans le domaine social qu'en macro-économie. Selon M. Giovannini, il est souhaitable d'accroître la coopération avec les chercheurs mais on se heurte au problème récurrent de la confidentialité des données personnelles. L'Europe est moins avancée dans ce domaine que de nombreux pays de l'OCDE extérieurs à l'UE.

M. Lamel (vice-président, CEIES) fait observer que les statistiques sociales revêtent une grande importance pour le citoyen car elles se réfèrent aux aspects quotidiens de leur existence, par exemple l'emploi, la santé et l'éducation. Le succès des statistiques sociales peut se mesurer par la popularité des publications dans ce domaine. On reproche souvent à l'UE de plus s'intéresser aux gouvernements qu'aux citoyens; c'est pourquoi une politique sociale fondée sur des statistiques sociales fiables serait un moyen de rétablir l'équilibre. Il préconise d'exploiter, dans la mesure du possible, d'autres sources et de moins s'appuyer sur les enquêtes sociales pour ne pas alourdir la charge des déclarants.

M. Morley (Commission européenne, DG Emploi) se félicite des efforts du SSE pour améliorer la qualité et la quantité des statistiques sociales au cours des trois dernières décennies mais fait remarquer que les ressources allouées aux statistiques sociales ne sont pas encore à la hauteur des priorités politiques. Il exprime ses inquiétudes à l'égard du passage du panel des ménages à l'EU-SILC: cette transition ne doit pas faire perdre des informations qui étaient préalablement obtenues dans le cadre du PCM et qui sont indispensables à la politique. À plus long terme, il sera important de créer des liens entre les données économiques, sociales et liées à l'emploi afin d'évaluer la qualité de vie.

M. Buschak (Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail) décrit les principales activités de son organisme. Une grande partie des travaux actuels portent sur l'intégration des nouveaux membres de l'UE. Parmi les autres défis figure le suivi régulier des indicateurs sociaux. Il y a lieu de réaliser un travail plus analytique en dehors de la simple description et comparaison des séries d'indicateurs. Il convient d'identifier les interactions entre les

différentes séries de données. Il est en outre important de diffuser ces informations à l'ensemble des acteurs.

M. Karavitis (Grèce) fait remarquer dans son résumé que les inquiétudes sont justifiées à divers titres: l'écart entre les données disponibles et les impératifs politiques est considérable. Des travaux sont fréquemment menés dans des domaines où les ressources sont disponibles mais non dans ceux qui en ont véritablement besoin. La conférence a signalé un certain nombre de problèmes et il faut désormais agir pour tenter de les résoudre.

# Déclaration finale de la conférence DGINS 2003 sur les statistiques sociales dans l'UE élargie: idées préliminaires pour un plan d'action européen en matière de statistiques sociales

Gabrielle CLOTUCHE

*Conseiller principal, Eurostat*

## **Le processus de Lisbonne - un défi à long terme pour les statistiques sociales au niveau européen**

Lorsque les responsables européens ont quitté Lisbonne en mars 2000, ils avaient fixé un jalon à la politique européenne. Pour la première fois dans l'histoire de l'Union européenne, une politique interactive pluridimensionnelle avait été arrêtée, couvrant la macro-économie, l'emploi et la vie sociale, (champs auxquels viendra s'ajouter plus tard l'environnement), laquelle politique était dans le même temps corrélée à des objectifs quantitatifs et qualitatifs. La performance économique et la cohésion sociale n'étaient plus considérées comme mutuellement exclusives mais comme des objectifs censés se renforcer mutuellement et entre lesquels devait être trouvé un nouvel équilibre.

Le sommet de Lisbonne avait dans le même temps institué une méthode de travail innovante, la "méthode ouverte de coordination". Au cœur de cette méthode respectant la subsidiarité mais mettant en évidence les enjeux et défis communs à rencontrer, un processus d'échanges et d'apprentissage mutuels. Ce processus est accompagné d'examen par des pairs, qui exige des indicateurs comparables et convenus en commun permettant de suivre les progrès réalisés, de réaliser des bilans et de préparer des recommandations en vue d'initiatives allant dans le sens de l'amélioration. La nécessité de tels indicateurs a conduit à dresser des inventaires des indicateurs nationaux disponibles, accroissant la nécessité d'efforts supplémentaires d'harmonisation, et à l'établissement de listes souhaitables d'indicateurs harmonisés au niveau européen, ce qui constituait un nouveau défi pour les statistiques officielles au niveau européen.

Le système européen des statistiques sociales n'était pas totalement démuné pour faire face à ces besoins croissants mettant en œuvre de nouveaux outils et produits. Des progrès impressionnants peuvent être observés en matière de statistiques sociales au niveau européen depuis la dernière décennie, et notamment la production d'une gamme d'indicateurs clés tels que les indicateurs structurels dans le domaine social, et la disponibilité d'enquêtes statistiques de base, non seulement au niveau européen à l'image de l'enquête sur les forces de travail (LFS), du panel communautaire

des ménages (ECHP) ou de l'enquête sur l'emploi du temps, mais également de toute une série d'enquêtes nationales où sont à l'œuvre d'importants efforts d'harmonisation qui devraient toutes faire office de sources potentielles d'indicateurs supplémentaires.

En dépit de tous ces efforts, force est de conclure que les statistiques existantes ne sont pas suffisantes pour répondre aux besoins actuels et futurs désormais identifiés. En raison du processus de Lisbonne, les décideurs de tous niveaux réclament des données de meilleure qualité, plus détaillées et plus à jour, ainsi que des informations supplémentaires - les exemples présentés ont été légion durant cette conférence. Les statistiques sociales au niveau européen doivent donc être développées dans deux directions. Tout d'abord, la qualité, et ici tout particulièrement l'exactitude, la comparabilité entre pays, régions et dans le temps, de même que la couverture des données existantes doit être améliorée. En second lieu, les besoins supplémentaires doivent être satisfaits sans toutefois qu'on dispose nécessairement des données de base auprès des sources existantes. Ces besoins constituent un défi majeur pour le SSE et en particulier pour le système européen des statistiques sociales, si l'on veut se conformer au principe "First for Europe".

Une approche classique à ces demandes de données supplémentaires consisterait à solliciter des ressources humaines additionnelles et à effectuer des enquêtes nouvelles et plus exhaustives aux niveaux européen ou national. Nous sommes néanmoins convaincus du fait que l'objectif consistant à livrer des informations supplémentaires et de meilleure qualité peut également être atteint par d'autres moyens, du moins dans une large mesure. Des ressources supplémentaires seraient bien entendu les bienvenues aux niveaux national tout comme européen, mais tentons des solutions alternatives. Le système européen des statistiques sociales doit apporter la démonstration qu'il est en mesure de traiter les nouveaux défis sans accroître en proportion la charge de réponse des répondants.

Les propositions que je vais vous présenter maintenant peuvent être résumées sous l'intitulé d'un "plan d'action européen pour les statistiques sociales". Ce plan se composerait de deux volets relatifs 1) à l'amélioration de la qualité des données existantes et 2) à la production de données supplémentaires. Si ces propositions ou du moins une partie sont estimées utiles et sont approuvées plus tard par le groupe des Directeurs des Statistiques Sociales, avant de l'être par vous, elles devront être incluses dans les programmes de travail d'Eurostat des années 2004 et suivantes.

### **1. Noyau dur du plan d'action : amélioration des statistiques existantes**

Le problème de base est bien connu dans tous les domaines statistiques au niveau européen, et par conséquent également dans celui des statistiques sociales. Les données de base sont disponibles,

mais si l'on examine de plus près leurs caractéristiques, on y décèle des faiblesses plus ou moins marquées. Les données peuvent ne pas être intégralement à jour ni conformes aux exigences légales, elles peuvent présenter des lacunes en ce qui concerne les ventilations requises par région ou zone urbaine, leur précision peut ne pas être conforme aux normes internationales ou agréées, les données d'enquêtes ou administratives peuvent ne pas correspondre aux définitions, nomenclatures types ou statistiques apparentées telles que les comptabilités nationales, les données issues de sources différentes peuvent être difficile à corréler tout en se référant aux mêmes unités etc. Tout en étant essentiellement disponibles, de telles données ne peuvent pas se prêter à une exploitation intégrale à des fins politiques.

Pour surmonter ces insuffisances et les difficultés qui y sont liées, des efforts coordonnés pourraient être déployés pour aboutir à un plan d'action intégré à l'image de celui qui fut mis en œuvre avec succès dans le domaine des statistiques relatives à l'Union économique et monétaire grâce au "plan d'action pour les besoins statistiques de l'UEM". En s'inspirant dans une certaine mesure de l'exemple probant des statistiques macro-économiques, il est proposé pour le domaine des statistiques sociales européennes de commencer par un inventaire des problèmes existants. Les futurs États membres devraient être pleinement associés à cet exercice. Les problèmes identifiés pourraient être structurés par thème et selon respectivement par pays ou comme relevant d'Eurostat ; ils seraient ensuite hiérarchisés suivant les besoins manifestés par les utilisateurs. Cette hiérarchisation pourrait constituer une mission prioritaire du groupe des directeurs des statistiques sociales, rejoint dans cet effort par les groupes thématiques envisagés et groupes de travail, pour autant que ces derniers subsistent.

Les résultats de cette première étape pourraient consister en une série d'engagements pris par l'ensemble des États membres incluant les pays candidats à l'adhésion et Eurostat par domaine de statistiques sociales. Une fois convenus par le CPS, ces engagements pourraient être entérinés par le Conseil. Les propositions d'action pourront également inclure des efforts visant à mettre à jour les actes législatifs existants ou la mise en place d'un acte législatif cadre pour les statistiques sociales de manière à améliorer la flexibilité des actes juridiques futurs dans des domaines spécifiques de cette discipline. L'exercice ne devra pas se résumer à une initiative isolée mais être répété chaque année jusqu'à ce que soit atteint un niveau satisfaisant de qualité. La mise en œuvre des actions devra être suivie de près par le groupe des directeurs des statistiques sociales et le CPS qui fera rapport une fois par an au Conseil.

Permettez-moi de vous livrer quelques exemples concrets destinés à illustrer ces idées. Les domaines du marché du travail et des conditions de vie sont aujourd'hui bien couverts par la

législation européenne. La tâche principale dans ces domaines consiste à présent à mettre en œuvre ces actes juridiques. Il n'est un secret pour personne que certains pays sont plus avancés dans des domaines spécifiques que d'autres. Des lacunes existantes pourraient être identifiées et des initiatives individuelles prises, en vue de combler ces dernières. Les actes juridiques apparentés pourraient être ajustés en cas d'incohérence. Autre chose est le cas des statistiques de santé et d'éducation, de la protection sociale : un des plus grands défis de l'heure consiste à coordonner les différents producteurs aux niveaux national et européen dans la mesure où beaucoup de ces données sont recueillies en dehors des instituts nationaux de statistiques. Des outils doivent être mis au point de façon à mieux coordonner les processus de production. On pourrait aussi citer les statistiques démographiques, celles relatives aux migrations et toutes les questions qui y sont attachées.

L'idée de travailler plus en réseau a été mentionnée ici pour améliorer la connaissance dans ce domaine. Une discussion approfondie concernant l'échéancier et un plan d'application de ces premières réflexions devrait avoir lieu lors de la prochaine réunion du groupe des directeurs des statistiques sociales. Un premier projet de structure de plan d'action pourrait être remis au CPS pour approbation plus tard cette année, en vue d'une communication de la Commission au Conseil. Les mois suivants devraient ensuite être consacrés à dresser un inventaire, à l'analyser, le discuter avec tous les «stakeholders» (producteurs, utilisateurs et ici je voudrais également associer le monde académique dont on a peu parlé) et introduire une hiérarchie dans les initiatives tendant à l'amélioration. Les résultats de cet exercice pourraient être approuvés lors de la réunion suivante du groupe des directeurs des statistiques sociales avant entérinement par le CPS. Ce processus pourrait être répété chaque année, en tenant compte des avancées réalisées dans les différents domaines, notamment au vu d'un rapport d'étape régulier remis au CPS pour transmission au Conseil.

## **2. Initiatives complémentaires : répondre aux besoins supplémentaires des utilisateurs**

Mais la nécessité d'améliorer la qualité de l'information existante ne représente qu'une partie du défi. Le processus de Lisbonne réclame aussi la production d'informations supplémentaires - notre conférence a fourni de nombreux exemples dont il est à souligner par ailleurs qu'ils ne sont pas stables dans le temps mais ont tendance à évoluer de façon extrêmement rapide. Les statistiques sociales au niveau européen doivent répondre aux besoins des décideurs européens mais aussi nationaux et régionaux et, simultanément, satisfaire les besoins de base de l'ensemble des citoyens européens. Nous sommes tous concernés par les développements politiques dans le domaine social. Eurostat sans aucun doute au niveau européen, mais également les INS et autres producteurs nationaux doivent suivre et accompagner les plans nationaux répondant aux exigences et engagements pris par les responsables politiques dans les conseils européens.

Nous pensons qu'en dehors du développement de nouvelles enquêtes, d'autres moyens existent pour mieux répondre à ces besoins supplémentaires. Certaines possibilités sont énumérées ci-dessous. Il est clair que dans les circonstances actuelles notamment, ces possibilités ne peuvent toutes être mises en œuvre et sûrement pas d'une façon concomitante. Je me contente de les citer pour dégager des pistes alternatives.

La première possibilité est une meilleure exploitation des sources de données existantes au niveau européen, mais aussi national. En premier lieu, les sources de données disponibles à Eurostat pourraient être mieux exploitées, par exemple grâce à l'application de la méthodologie statistique moderne en matière de modélisation. En second lieu, les sources de données, disponibles dans les États membres ou dans d'autres institutions européennes, pourraient présenter un intérêt particulier lorsqu'il s'agit de demandes qui ne sont pas encore couvertes par des statistiques d'Eurostat. Nous songerons aux enquêtes conduites par les institutions nationales telles que les ministères ou institutions nationales de recherche ; de même les travaux menés par d'autres services de la Commission européenne ou d'autres institutions européennes telle que la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail. Bien que les résultats ne soient pas entièrement harmonisés ni intégralement comparables, ils pourraient constituer un point de départ pour le développement de statistiques mieux harmonisées au niveau européen, grâce à une intégration flexible dans les systèmes de données existants.

Le système européen de statistiques sociales pourrait bénéficier à cet égard de l'expérience, de certains instituts statistiques nationaux ou ministères et des connaissances du monde universitaire. Les résultats possibles de ces activités seraient de premières estimations, même grossières, au niveau européen qui devraient néanmoins respecter des normes de qualité minimales.

Une seconde possibilité concerne la mise en corrélation de sources de données différentes, domaine dans lequel certains instituts statistiques nationaux, par exemple des pays nordiques, disposent d'ores et déjà d'une certaine expérience de combinaison entre les données d'enquête et les données administratives. En effet, certains besoins des utilisateurs ne peuvent être satisfaits par la seule amélioration de l'exploitation de sources uniques, mais bien par la mise en corrélation de sources de données différentes. À titre d'exemple, on peut citer le lien entre pauvreté et santé, les impacts sociaux de la libre circulation des travailleurs ou encore les salaires et la formation des salaires et leur lien avec la structure de la population active et les entreprises. L'établissement de telles passerelles est possible grâce à des enquêtes multifonctions telles que la LFS ou la SILC. Mais d'autres possibilités de relier entre elles différentes sources de données existent notamment au travers de l'information contenue dans les comptes nationaux.

Certains besoins des utilisateurs pourraient exiger des solutions radicalement différentes. La description des évolutions dans le temps ne pourrait être obtenue que par des enquêtes longitudinales. Les chercheurs sont intéressés à modéliser ce qui pourrait se faire de mieux sur la base d'ensembles de données micros ou macros spécifiques.

L'ensemble des exemples précités ne présente que des possibilités de long terme ne préjugant pas nécessairement de l'avenir immédiat. La situation actuelle d'Eurostat n'autorise pas la mise en pratique à grande échelle de telles approches à terme rapproché au niveau européen. Il n'en demeure pas moins que telle ou telle mission pourrait d'ores et déjà requérir qu'il soit fait appel à certaines d'entre elles.

Le groupe des directeurs des statistiques sociales et le CPS doivent être tenus informés des évolutions nouvelles se dessinant au niveau européen dans ces domaines.

La tenue de cette conférence dédiée à l'avenir des statistiques sociales dans une Europe élargie était à cet égard une excellente initiative. Je voudrais donc remercier très chaleureusement les initiateurs et nos hôtes grecs, Monsieur Karavitis en tête et l'ensemble de ses collaborateurs; j'y associe mes collaborateurs sans qui je n'aurais pu me présenter ici devant vous. Merci aussi à vous tous qui avez nourri les sessions de vos échanges et présentations.

## **Conclusion**

Cette conférence nous a montré combien ces nouveaux défis statistiques dans le domaine des statistiques sociales exigent une approche nouvelle du système européen des statistiques sociales. De façon à mieux répondre et de façon plus flexible aux besoins actuels et futurs des utilisateurs, Eurostat et ses partenaires des États membres actuels et futurs doivent d'avantage anticiper les évolutions à venir. Les éléments proposés en vue d'un futur plan d'action pourraient constituer un premier élément de réponse. Les discussions à venir montreront dans quelle mesure les propositions semblent réalistes. On ignore dans quelle mesure ces différentes propositions peuvent être mises en œuvre. Mais pour s'acquitter correctement de notre mission, nous ne pouvons pas ne pas prendre d'initiatives. Et ces initiatives passent par une coopération étroite non seulement avec les associés d'Eurostat dans l'UE élargie mais également avec l'ensemble de nos partenaires au niveau international. Merci à tous, et j'associe dans ce «tous» bien sûr les interprètes et toute l'équipe technique et administrative qui nous ont accompagnés tout au long de ces journées.

Il me reste à vous donner rendez-vous l'année prochaine, le lieu et le thème sont bien sûr encore à fixer, mais la France s'est proposée pour l'organisation et je l'en remercie en votre nom à tous.

## Déclaration finale – discussion

Le sommet de Lisbonne en 2000 a ouvert de nouvelles perspectives car c'était la première fois qu'était arrêtée une politique pluridimensionnelle couvrant la macro-économie, l'emploi et la vie sociale. Il a également institué la "méthode ouverte de coordination" dont l'accent repose sur l'utilisation d'indicateurs pour évaluer le succès des différentes politiques.

M<sup>me</sup> Clotuche (Eurostat) fait remarquer les progrès accomplis par le SSE au cours de la dernière décennie, et notamment l'extension de l'enquête sur les forces de travail, le PCM, l'enquête sur le budget-temps et un certain nombre d'actions complémentaires menées au niveau national. Toutefois, elle est d'avis, comme d'autres intervenants, que les statistiques sociales restent insuffisantes pour répondre pleinement aux besoins actuels et futurs. Il convient de continuer à améliorer la qualité et d'adapter les sources existantes pour satisfaire ces besoins. Il ne faut pas objectivement s'attendre à recevoir des ressources supplémentaires même si elles seraient les bienvenues. M<sup>me</sup> Clotuche détaille un plan d'action qui sera axé sur la nécessité d'améliorer la qualité des statistiques existantes et de répondre aux besoins futurs.

Le plan d'action européen pour les statistiques sociales s'efforcera de réitérer le succès du plan d'action sur les besoins statistiques de l'UEM qui avait été établi dans le domaine macro-économique. La première mesure consistera à dresser un inventaire des problèmes existants. Les problèmes identifiés seront hiérarchisés suivant les besoins manifestés par les utilisateurs tels qu'ils sont apparus au cours des discussions avec l'ensemble des parties prenantes. Il en résultera une série d'engagements pris par les États membres actuels et les pays en voie d'adhésion. Pour finir, après une discussion au sein du CPS, les actes juridiques existants seront mis à jour et un nouveau cadre législatif sera proposé afin d'obtenir un niveau de qualité satisfaisant.

Le second pilier du plan d'action concernera les nouveaux besoins exprimés par les utilisateurs. En premier lieu, il conviendra de mieux exploiter les statistiques nationales et communautaires, par exemple grâce à l'application de techniques de modélisation modernes. En second lieu, il faudra utiliser d'autres sources disponibles aux niveaux national et européen même si elles ne sont pas entièrement harmonisées ou intégralement comparables. Il y a lieu de consulter les INS, les ministères et les instituts de recherche. La mise en corrélation des sources de données existantes dans les États membres doit faire l'objet d'une étude. Pour finir, il convient de mettre les micro données à la disposition des chercheurs si tant est que la législation sur la confidentialité le permette.

Ce plan sera examiné par le groupe des directeurs des statistiques sociales et inclus dans le programme de travail d'Eurostat à compter de 2004.

# Liste des participants

## **Eurostat**

Michel Vanden Abeele  
Marian O'Leary  
Gabrielle Clotuche  
Bart Meganck  
James Whitworth  
Antoni Baigorri  
Marleen De Smedt  
Gilles Decand  
Athanassia Chrissanthaki  
Annika Näslund  
Nicole Cecchetti  
Irina Schön

## **Commission européenne**

DG Emploi et affaires sociales - John Morley  
DG Justice et affaires intérieures - Sandra Pratt

## **Belgique/België**

Hans D'Hondt (INS)  
Jean-Jacques Vanhaelen (NBB)

## **Ceská Republika**

Jan Fischer (Statistical Office)  
Stanislav Drapal (Statistical Office)  
Hana Slegrova (Stat. Office)

## **Danmark**

Jan Plovsing (Danstat)  
Kirsten Wismer (Danstat)

## **Deutschland**

Johann Hahlen (DESTATIS)  
Günther Kopsch (DESTATIS)  
Sabine Köhler (DESTATIS)  
Eckart Hohmann (Hessisches StLa)

## **Eesti**

Rein Veetõusme (Statistical Office)  
Maie Nogelainen (Statistical Office)

## **Ελλάδα / (Elláda)**

Nicholas Karavitis (NSSG)  
Vassiliki Stefanou (NSSG)  
Nancy Xenaki (NSSG)

## **España**

Carmen Alcáide-Guindo (INE)  
Mariano Gomez del Moral (INE)  
José A. Isanta (INE)

## **France**

Jean-Michel Charpin (INSEE)  
Jean-Louis Lhéritier (INSEE)

## **Iceland**

Hallgrímur Snorrason (Statistics)  
Eiríkur Hilmarsson (Statistics)

## **Ireland**

Donal Garvey (CSO)  
Paul J. Crowley (CSO)  
Gerry O'Hanlon (CSO)

## **Italia**

Luigi Biggeri (ISTAT)  
Laura Sabbadini (ISTAT)  
Claudia Cingolani (ISTAT)

## **Κύπρος/(Kibris)**

Pambis Philippides (Statistical Service)  
George Georgiu (Statistical Service)

## **Latvija**

Aija Zigure (Statistics Latvia)  
Linda Sproge (Statistics Latvia)

## **Liechtenstein**

*Excusé*

## **Lietuva**

Algirdas Semeta (Stat. Lithuania)  
Daiva Norkeviciene (Stat. Lithuania)

## **Luxembourg**

Serge Allegrezza (STATEC)

## **Magyarország**

Tamás Mellár (Statistical Office)  
Katalin Bálint (Statistical Office)

## **Malta**

Alfred Camilleri (Stat. Office)  
Reno Camilleri (Malta Stat. Author.)

## **Nederland**

Ada van Krimpen (CBS)

Pieter Everaers (CBS)

## **Norge**

Svein Longva (Statistics)

Olav Ljones (Statistics)

## **Österreich**

Ewald Kutzenberger (Statistik Österreich)

Peter Findl (Statistik Österreich)

Brigitte Grandits (Statistik Österreich)

## **Polska**

Tadeusz Toczyński (Central Stat. Office)

Barbara Domaszewicz (Central Stat. Office)

## **Portugal**

José Mata (INE)

## **Schweiz / Suisse / Svizzera**

Adelheid Bürgi-Schmelz

Gabriel Gamez

## **Slovenija**

Irena Krizman (SORS)

Genovefa Ruzic (SORS)

Tomaz Smrekar (SORS)

## **Slovensko**

Peter Mach (SORS)

Milan Olexa (SORS)

## **Suomi/Finland**

Heli Jeskanen-Sundström (Statistics)

Antero Pohjola (Statistics)

Hilkka Vihavainen (Statistics)

## **Sverige**

Svante Öberg (Statistics)

Hans Lindblom (Statistics)

Matti Niva (Statistics)

## **United Kingdom**

Len Cook (ONS)

Stephen Penneck (ONS)

Nick Dyson (DWP)

**Bălgarija**

*Excusé*

**România**

Clementina Ivan Ungureanu (INSSE)

**Türkiye**

Ömer Demir (State Inst. of Stat.)

Ömer Toprak (State Inst. of Stat.)

**Albanie**

Milva Ekonomi (Instat)

**Bosnie-et-Herzégovine**

*Excusé*

**Croatie**

Marijan Gredelj (Cent. Bureau of Stat. of Croatia)

**Serbie-et-Monténégro**

Ranko Nedeljkovic (Fed. Stat. Office)

Zoran Jančić (Republic Statistical Office of Serbia)

Slavko Kapuran (Republic Statistical Office of Serbia)

**Secrétariat AELE**

Ib Thomsen

Richard Ragnarson

**CMFB**

Jean Cordier (Banque de France)

**BCE**

*Excusé*

**OCDE**

Enrico Giovannini

**CEE-ONU**

Heinrich Brünger

**CEIES**

Joachim Lamel

**Ministère de l'Economie et des Finances**

*Nikos Christodoulakis - Excusé*

**Comité de la protection sociale**

Platon Tinios  
David Stanton

**Institute of Policy**

*Ioannis Sakellis (E.K.K.E) – Excusé*  
Elias Kikilias

**Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail**

Willy Buschak

**NSSG**

Evangelia Hondrou  
George Kotsifakis  
Panagiotis Tsitropoulos  
Katerina Moutafidou  
Nicholas Samiotakis  
K. Harissis  
Stellina Ntasiou  
Alexis Aitken  
Sophia Balla  
Eleni Dimitrakopoulou  
G. Katsis  
Magda Leraki  
Katerina Markoulaki  
D. Nikolopoulou  
Nektaria Tsiligaki