



Les cafés de la statistique

"La statistique éclaire-t-elle les questions de société" ?

Soirée du 19 avril 2017

Comparabilité et qualité des statistiques européennes

Synthèse des débats ^[*]

Les comparaisons internationales et particulièrement européennes sont de plus en plus présentes au sein du débat public. Comment rendre des comparaisons possibles et s'assurer de leur qualité ? L'invitée, responsable à Eurostat des statistiques du marché du travail, prendra comme exemple la stratégie Europe 2020 mise en place par l'Union européenne (UE) pour aider à sortir plus forts de la crise et faire de l'Union « une économie intelligente, durable et inclusive avec des niveaux d'emploi, de productivité et de cohésion sociale élevés ». Pour ce faire et suivre les progrès accomplis dans chacun des États membres, Eurostat, l'office statistique de l'UE, et les offices nationaux de statistiques ont travaillé conjointement pour traduire cette demande politique en réponse statistique. Les choix opérés en termes de définitions et de sources de données, la manière dont la comparabilité et la qualité ont été assurées et les résultats en termes de taux d'emploi et de nombre de personnes en risque de pauvreté seront présentés.

Invitée :

Anne Clémenceau

Chef de l'unité « Marché du travail et formation tout au long de la vie », Office statistique de l'Union européenne (Eurostat)

Exposé introductif :

L'invitée se propose d'expliquer le fonctionnement actuel du système statistique européen, en partant de la demande politique, pour arriver jusqu'à la réponse par des statistiques comparables entre les divers États membres. Pour ce faire, elle va s'appuyer sur deux exemples, l'un dans le domaine de l'emploi, l'autre dans celui de la pauvreté.

^[*] Tant l'exposé liminaire que le contenu des échanges sont structurés en quelques thèmes, sans suivre l'ordre chronologique. Par ailleurs, l'identité des intervenants n'était pas toujours connue et l'on a choisi de ne pas attribuer nominativement les propos. Au reste, ceux-ci ont été reconstitués à partir des notes du secrétariat sans reprendre leur formulation détaillée. Pour retracer le débat, les thèmes sont souvent introduits sous forme d'une question : ce qui vient ensuite n'est pas la seule réponse de l'invité, mais l'ensemble des contributions des participants.

La demande politique

En 2010, l'Union européenne a élaboré une stratégie pour sortir de la crise économique qui avait commencé en 2008. Cette stratégie « Europe 2020 » vise à promouvoir une croissance économique qualifiée d' « intelligente », « durable » et « inclusive ». Ce troisième terme est précisé ainsi : « encourager une économie à fort taux d'emploi favorisant la cohésion sociale et territoriale ».

Dans cette optique de « croissance inclusive », la Commission européenne a fixé plusieurs grands objectifs chiffrés à l'UE, et en particulier :

- atteindre en 2020 un taux d'emploi de 75 % ;
- réduire de 20 millions d'ici 2020 le nombre de personnes menacées par la pauvreté.

Ces objectifs ont été « déclinés » par les États membres en objectifs nationaux. Par exemple : la Suède s'est assignée d'atteindre un taux d'emploi de 80 % ; la France, de réduire de 1,6 millions le nombre des personnes menacées de pauvreté, etc.

Une fois les objectifs définis, il faut suivre le cheminement. Pour cela, des indicateurs doivent être développés et des données comparables collectées de manière régulière. C'est le rôle assigné à Eurostat et au réseau des instituts nationaux de statistique (INS). Eurostat ne collecte pas de données, mais coordonne les INS en définissant des règles communes, des listes de variables à lui transmettre, en vue de la production de statistiques comparables.

La traduction statistique

Chaque objectif doit d'abord être traduit en une définition statistique détaillée. De ce point de vue, la situation était très différente en ce qui concerne le taux d'emploi et la pauvreté.

Pour le taux d'emploi, les statisticiens pouvaient s'appuyer sur les recommandations établies de longue date par le Bureau international du travail (BIT), organisme de l'ONU. On y trouve une définition précise des « personnes ayant un emploi » : ce sont les personnes ayant travaillé au moins une heure dans la semaine considérée (dite semaine de référence) ...ou qui étaient temporairement absentes de leur emploi pour cause de maladie, de congés, etc.

Pour la pauvreté, il n'existait pas de recommandation de cette nature, et le choix n'était pas évident. La définition retenue après de longues discussions combine dans une approche complexe trois dimensions de la pauvreté : la dimension monétaire – bas revenus ; la dimension de la privation matérielle – lorsque l'insuffisance de moyens empêche le ménage de se procurer des biens ou des services courants ; et la dimension de l'éloignement du travail – lorsque le potentiel de travail des adultes n'est pas ou peu mobilisé.

Les sources de données

Dans le cas de l'emploi, une source existe depuis longtemps dans l'Union européenne : les enquêtes auprès des ménages sur les forces de travail¹, dont fait partie l'enquête emploi en France. Tous les trimestres, ce sont plus de 1,5 million de personnes qui sont interrogées dans le cadre de ces enquêtes dans l'ensemble des États membres². Il s'agit d'un ensemble d'enquêtes qui restent nationales, mais qui sont prescrites par un règlement européen dans lequel sont précisées les personnes à interroger, les règles de tirage des échantillons, les variables à transmettre à Eurostat.

¹ « EU-LFS » European Union Labor Force Surveys

² Plus cinq autres pays d'Europe

Actuellement, ce règlement européen ne va pas plus loin : il ne fixe pas le questionnaire ni le mode de collecte, qui restent de la responsabilité des États membres. Pour obtenir des données encore plus comparables, on envisage dans un proche avenir d'imposer par voie de règlement les questions à poser, avec leur ordre et leur formulation : ce sera un pas supplémentaire vers « l'harmonisation par les inputs ».

Dans le cas de la pauvreté et de l'exclusion, il n'existait pas encore de dispositif analogue dans les années 2000. Dans certains pays, il existait des enquêtes régulières très détaillées sur les conditions de vie ; dans d'autres, ce domaine n'était pas couvert. Eurostat a pris l'initiative de lancer un nouveau dispositif d'enquêtes sur les revenus, la pauvreté, l'exclusion sociale et d'autres conditions de vie, avec une dimension de panel pour permettre d'analyser la persistance de la pauvreté. Ce dispositif « EU-SILC » - statistiques de l'Union européenne sur le revenu et les conditions de vie – amène à interroger une fois par an 270 000 personnes dans les pays de l'Union.

Les rôles respectifs d'Eurostat et des INS sont fixés dans les deux cas par des règlements européens : la comparabilité des résultats est assurée par ces « cadres communs », alors qu'il ne s'agit pas d'enquêtes centralisées. Cette comparabilité reste relative car les États membres restent maîtres, jusqu'à nouvel ordre de la collecte des données et surtout des questionnaires.

Les résultats

[NDR : cf. en annexe la note préparée par l'invitée]

Le cheminement vers les objectifs de la stratégie Europe 2020 a été entravé par la persistance des effets de la crise économique.

En matière de taux d'emploi, l'UE a rattrapé seulement en 2015 un niveau proche de celui de 2008 (70 %) : l'écart par rapport à l'objectif 2020 restait de 5 points. Certains pays avaient déjà atteint ou dépassé leur objectif national, supérieur à l'objectif européen (Allemagne, Suède) ; d'autres étaient en retrait par rapport à un objectif national inférieur à l'objectif européen (Italie, Grèce).

En matière de pauvreté et d'exclusion sociale, la proportion de la population qui en est menacée s'est accrue d'un point et demi entre 2009 et 2012, avant de redescendre en 2015 à son niveau de 2010 : l'écart à parcourir pour atteindre l'objectif 2020 reste entier.

Pour répondre à la demande politique, un bilan pourra être dressé en 2021 grâce aux statistiques comparables : il ne sera probablement pas très positif.

Débat :

Quelques précisions

Le débat a permis à l'invitée d'apporter quelques précisions sur les deux exemples qu'elle avait cités dans son exposé, en réponse à des participants.

En ce qui concerne le taux d'emploi, l'un d'eux s'est demandé comment sont considérés les titulaires d'un contrat de travail « zéro heure » lorsqu'ils n'ont effectué aucun travail dans la semaine de référence : ils sont classés « employés » s'ils espèrent travailler dans les trois mois. Un autre s'est interrogé sur la prise en compte du travail au noir. Là-dessus, l'invitée ne se fait pas d'illusion : certes, dans l'enquête sur les forces de travail, les enquêtés sont invités à déclarer toutes leurs activités, y compris « au noir », sans risque pour eux ; mais probablement bien peu des personnes concernées s'y plient. Pourquoi ne pas utiliser les données des agences de placement, comme Pôle emploi en France ? demande un troisième participant, pour lequel ces données, étant plus reprises par les médias, seraient plus pertinentes. En effet, ce genre de données existe dans la plupart des

pays, mais elles ne permettent pas d'établir des statistiques comparables étant donné l'hétérogénéité des règles d'inscription et de gestion des chômeurs. Le recours à l'enquête est inévitable pour utiliser dans tous les pays les mêmes définitions.

S'agissant de la pauvreté, un participant se demande comment on mesure les situations de « privation matérielle ». Un ménage qui ne dispose pas d'une télévision couleur, comment savoir si c'est parce que cela ne l'intéresse pas ou par manque de moyens ? Comment faire la distinction de façon objective ? Sur ce même sujet, une participante, qui fait du travail social auprès de personnes sans domicile à Paris, indique que ces personnes mangent des repas chauds dans les points d'accueil, sont en général munies de téléphones portables pour rester en relation avec leurs proches : comment juger de leur situation par rapport aux « privations élémentaires » ? L'invitée précise la manière dont les ménages ordinaires³ sont interrogés à ce sujet par les enquêteurs : on leur demande par exemple s'ils ont une télévision couleur, et si c'est non, pourquoi : « est-ce que vous n'en voulez pas ou est-ce que vous n'avez pas les moyens d'en acheter une ? » Les ménages qui déclarent « n'avoir pas les moyens » sont considérés comme en situation de privation matérielle.

La référence au « ménage » pour apprécier la pauvreté et l'exclusion est contestée par une participante, qui fait remarquer que les situations de pauvreté apparaissent souvent lorsque les ménages deviennent instables ou se rompent. Par ailleurs, les indicateurs liés aux ménages dépendent beaucoup des modes de vie : ainsi au Danemark, où les jeunes quittent tôt le domicile de leurs parents, on trouve beaucoup de « jeunes pauvres » précisément pour cette raison ; ils n'auraient pas été classés ainsi s'ils étaient restés chez leurs parents. L'invitée ne connaît pas de projet statistique visant à s'affranchir du niveau « ménages » : il faut dire que certains revenus, sociaux en particulier, sont attribués à ce niveau. Cela dit, l'enquête « EU-SILC », étant un panel, peut permettre d'étudier l'influence des ruptures de ménages sur la pauvreté des ex-membres de ces ménages (femme divorcée, par exemple).

Un peu d'histoire récente

L'exposé de l'invitée a montré comment fonctionne la relation entre la demande politique, émanant de la Commission européenne, et le système statistique européen, composé d'Eurostat et des instituts nationaux de statistique des États membres. Ce fonctionnement a une histoire et cette histoire a pu être racontée au cours du débat par Yves Franchet, qui en a été un acteur lorsqu'il était directeur général d'Eurostat entre 1987 et 2004.

Pour lui, il faut compter cinq ou dix ans entre le moment où on commence à monter un dispositif statistique et le moment où celui-ci produit ses premières données. Or l'Union européenne a connu une situation exceptionnelle à la fin des années 1980 : à ce moment-là, les politiques ont donné une vision claire de l'avenir de l'Europe à cinq-dix ans, en mettant sur les rails le marché unique, la monnaie unique, la politique d'élargissement, etc. Il était donc possible de mettre en place conjointement le système statistique, sous une vision globale du fonctionnement en réseau avec tous les partenaires : pays candidats, banques centrales, et bien sûr les INS. Des moyens financiers ont pu être obtenus en amont de chaque nouvelle politique européenne : 1 % pour la statistique, c'est peu à l'échelle d'un projet, mais c'est beaucoup pour la statistique, dix fois plus qu'auparavant. Alors qu'antérieurement les directions de la Commission confiaient les enquêtes à des prestataires privés, ce qui était source de conflits, et de contestations sur les résultats, une règle simple a été instaurée : toute demande statistique doit passer par Eurostat, qui doit travailler avec les INS pour la satisfaire. Ce monopole comportait une contrepartie de rapidité et de disponibilité pour la collaboration avec les directions « politiques ». Ainsi s'est ouverte une période d'harmonisation statistique sans précédent, qui a permis en particulier que l'arrivée des nouveaux pays dans l'Union

³ Les personnes sans domicile sont donc hors champ

et l'instauration de la monnaie unique ne posent pas de difficulté en matière statistique, mis à part le problème des finances publiques grecques.

Une exception : les enquêtes d'opinion « Eurobaromètre » sont restées du ressort de la direction de la communication de la Commission, et non d'Eurostat. Un participant s'est demandé s'il existe des enquêtes d'opinion visant à connaître les satisfecit et les griefs, des citoyens des divers États membres par rapport à la construction européenne. C'est très probablement le cas, à l'intérieur de ce dispositif Eurobaromètre, dont les enquêtes restent sous-traitées à des entreprises privées et sont de qualité incertaine.

Centralisation ou coordination ?

Le fonctionnement en réseau n'est pas le seul envisageable pour produire des statistiques comparables dans un ensemble de pays comme l'Union Européenne. Il y a aussi la méthode centralisée, consistant à conduire de bout en bout une opération statistique dans tous les pays depuis un point unique. Comme l'a fait remarquer un participant, deux exemples d'application de cette méthode en Europe peuvent être cités : un mauvais et un bon. Le mauvais exemple, ce sont justement ces enquêtes peu fiables que la Commission européenne lançait avant 1990. Le bon exemple est donné par l'initiative conjointe de chercheurs en sciences sociales de plusieurs pays d'Europe qui a conduit à la mise en place de l'« European Social Survey » (ESS) : ce travail est de grande qualité grâce à une mise en commun très poussée des efforts concernant le questionnaire, ses traductions, sa passation. Il faut dire que les chercheurs impliqués dans cette enquête écrivent dans des revues internationales : la valorisation de leur travail ne se trouve pas au niveau d'un seul pays.

La qualité de l'ESS est même peut-être supérieure à celle des enquêtes du système statistique européen, pense ce participant. L'invitée en doute, et fait valoir un avantage comparatif important des enquêtes officielles : ce sont les seules, jusqu'à présent, qui peuvent tirer des échantillons aléatoires dans des bases de sondage publiques couvrant toute la population.

Une alternative au système coordonné Eurostat-INS existe donc. Cependant, c'est au sein de ce système que des efforts croissants d'harmonisation sont réalisés.

L'harmonisation par les intrants

Un participant décrit les deux versants des efforts d'harmonisation visant à rendre comparables les statistiques de différents pays. D'un côté, il y a l'élaboration de conventions communes concernant les concepts, les classifications, etc. Cette élaboration est assurée depuis des décennies au niveau mondial (ONU, Unesco), par exemple en matière de population ou de comptabilité nationale. Elle est poursuivie dans le cadre européen, où elle est facilitée par l'homogénéité plus grande des pays et par une volonté politique. Et puis, d'un autre côté, l'harmonisation peut être recherchée au niveau des instruments statistiques utilisés. On sait qu'en matière de population, les instruments sont divers : recensements traditionnels, utilisation de registres, sources administratives... Dans les enquêtes auprès des ménages, ils sont au contraire proches, et la tendance est à les rapprocher encore plus, étant donné la sensibilité des résultats aux détails de la procédure, comme l'ordre des questions posées. Cette « harmonisation par les intrants » semble une tendance inéluctable : on en demande toujours plus. Y a-t-il un point où il faudra l'arrêter ?

L'invitée confirme cette description. En matière de population, des progrès en termes de comparabilité sont encore nécessaires. Certes, tous les INS retiennent les définitions internationales, avec une durée de douze mois pour définir la résidence habituelle. Mais certains pays dont la statistique démographique repose sur des registres n'enregistrent pas assez vite les sorties : et au final on se retrouve avec des doubles comptes, par exemple entre la Roumanie d'une part, et l'Italie

et l'Espagne d'autre part. Avec les enquêtes coordonnées, on a un niveau de comparabilité plus élevé. Cela dit, la généralisation de l'« harmonisation par les intrants » suscite des résistances : par exemple, dans le domaine de la santé, elle n'a pas réussi à s'imposer, car de nombreux pays ne souhaitent pas changer leur questionnaire national tandis que d'autres voulaient continuer à utiliser leurs sources administratives très riches.

Pourtant, la nécessité de cette harmonisation est attestée. Un participant cite une étude récente sur la comparaison des durées du travail entre la France et l'Allemagne⁴. Bien que les données des deux pays proviennent de l'enquête sur les forces de travail, la comparaison semble faussée par une sous-estimation des jours de congé en Allemagne, qui serait due à la formulation imprécise de certaines questions ou au choix des semaines d'enquête dans l'année. L'invitée confirme que le problème est bien identifié et pense que le système pourra fournir des données comparables en cette matière dans deux ou trois ans. Elle cite un autre exemple allant dans le même sens : lorsque les statisticiens français en 2013 ont modifié le questionnaire de l'enquête emploi, cela a eu un impact de un demi-point sur le taux de chômage national. Le mode de passation des enquêtes joue aussi : certains pays ont encore beaucoup recours au face-à-face, d'autres privilégient le téléphone ou Internet. Elle reconnaît qu'Eurostat ne peut pas tout contrôler mais il lui semble nécessaire de contrôler au moins le questionnaire, et c'est le sens de la démarche visant à inclure des éléments du questionnaire pour certains domaines-clés dans le règlement européen.

Il restera toujours des hétérogénéités liées au terrain. Un participant rappelle l'importance que certains sociologues attachent au rôle des enquêteurs et aux relations qu'ils établissent avec les personnes interrogées. Un autre illustre la diversité des cultures : à Madagascar, il est très impoli de répondre « non » à une question, quelle qu'elle soit. Et les Finlandais au contraire font preuve d'un optimisme résolu : ils sont enclins à répondre que tout va bien, qu'ils sont très satisfaits. Plusieurs participants avancent l'idée d'une compensation : « ce qu'on gagne en comparabilité au niveau national, on le perd en pertinence locale ». C'est sans doute ce qui explique que certains pays conservent des enquêtes propres à côté des dispositifs harmonisés par Eurostat : le Royaume-Uni, par exemple, dispose de trois ou quatre sources de données sur les revenus. Les petits pays qui n'ont pas autant de moyens adoptent souvent tel quel l'instrument proposé par Eurostat, éventuellement appuyé financièrement.

La question du coût, en effet, intervient nécessairement. L'harmonisation par les intrants s'appuie sur des enquêtes, et est donc coûteuse, fait remarquer un participant, par rapport au recours à des fichiers administratifs ou à des « Big Data ». L'invitée en est bien consciente et rappelle qu'Eurostat promeut l'emploi des sources administratives et développe des expériences de recours aux Big Data. Mais elle estime que les enquêtes harmonisées resteront irremplaçables dans certains domaines-clés. Les Big Data pourront apporter de l'information sur les vacances d'emplois mais pas sur le taux de chômage harmonisé au sens du BIT. L'harmonisation par les intrants doit se concentrer sur ce qui est fondamental, sur les grandeurs pour lesquelles il faut atteindre une qualité permettant la comparabilité.

Précisément, comment Eurostat s'y prend-il pour contrôler la qualité du travail réalisé par les INS, demande un participant ? La réponse de l'invitée met en lumière un point important : ce qu'Eurostat récupère de la part des INS dans les enquêtes harmonisées, ce ne sont plus des tableaux statistiques déjà constitués, ce sont les micro-données de ces enquêtes, les 1,5 million d'enregistrements par trimestre dans le cas des enquêtes sur la force de travail. Ce matériau permet à Eurostat de réaliser lui-même tout un ensemble de contrôles et de tabulations, indépendamment du travail des INS. Qu'en est-il alors des publications, demande le participant ? N'y a-t-il pas un risque de discordance ? A ce propos, un autre participant rappelle ce qui s'est passé en 2007 : l'Insee,

⁴ « La fragile comparabilité des durées de travail en France et en Allemagne » Thomas Körner (Destatis) et Loup Wolff (Insee) – Insee Analyses n° 26 – Juin 2016

confronté à une divergence entre l'évolution du chômage selon l'enquête emploi et selon l'ANPE, a renoncé à publier les résultats de l'enquête, mais Eurostat les a publiés aux côtés de ceux des autres pays. Ce type de cas reste exceptionnel : en général, Eurostat et les INS se concertent sur les calendriers de publication et disposent du temps nécessaire pour élucider les éventuelles divergences.

Et en dehors des enquêtes auprès des ménages ?

La statistique sociale s'est taillé la part du lion dans le débat. Cependant, la statistique économique a aussi été évoquée. Un participant, gros utilisateur de comparaisons internationales dans son activité professionnelle de directeur des ressources humaines d'un groupe, s'est étonné des différences qui existent entre les pays sur la notion de branche professionnelle, pour laquelle il existe aussi un débat en France, puisque le rapport Combrexelle⁵ préconisait d'en réduire sensiblement le nombre. Certes il existe une nomenclature internationale des activités économiques, la NACE, comme l'a rappelé l'invitée : mais elle ne s'impose pas aux acteurs économiques. Ce participant a aussi constaté la difficulté à comparer les durées du travail effectives (voir plus haut), alors qu'il est relativement plus aisé de comparer les durées du travail rémunérées.

Pour un autre participant, la difficulté principale dans le domaine économique réside dans la définition de l'unité statistique « entreprise ». Un Café de la statistique a d'ailleurs été consacré à cette question⁶ : le « profilage » des entreprises consiste à les constituer à partir des unités légales en tenant compte des liens capitalistiques qui font les groupes. Cette démarche était déjà prescrite dans un règlement européen il y a plus de vingt ans, mais l'application en reste très incomplète, alors même que l'impact sur les statistiques par taille des entreprises est majeur.

Un avis plus positif a été donné à propos des indices de prix à la consommation. On vient de célébrer le vingtième anniversaire d'un effort d'harmonisation des indices de prix qui a été couronné de succès. Ce travail a fait apparaître que la moitié des écarts d'inflation apparents entre l'Allemagne et la France sur une année était imputable à des différences de méthodes, qu'il a été possible d'éliminer dans les indices harmonisés.

Politique et indicateurs

Comme l'exposé initial l'avait bien montré, en amont du processus d'harmonisation statistique, il y a le choix des indicateurs privilégiés par la demande politique. Le débat a aussi porté là-dessus.

Et d'abord, qui sont ces « politiques » ? demande un participant, en rappelant la force légale des règlements européens, élaborés par la Commission et adoptés par le Conseil et le Parlement. L'invitée explique : dans le cadre de la « Méthode ouverte de coopération », puis de la « Stratégie 2020 », des « groupes de travail du Conseil » constitués de représentants des États membres ont été établis afin de définir les objectifs politiques et les indicateurs. C'est là l'échelon « politique » qui prépare les décisions : par exemple, pour la France, le représentant français dans un tel groupe provient en général du ministère du travail et des affaires sociales. Dans ces groupes, les statisticiens ont un rôle d'observateurs.

Plusieurs intervenants ont critiqué les indicateurs choisis par cette méthode. Le taux d'emploi, c'est une chose, mais il faudrait tenir compte de la qualité des emplois, dit une participante, qui estime qu'on ne peut pas mettre sur le même plan les « mini-jobs » qui existent en Allemagne avec les

⁵ « La négociation collective, le travail et l'emploi » Jean-Denis Combrexelle – Rapport remis au Premier ministre le 9/9/2015. Disponible sur le site du Gouvernement.

⁶ Café du 9 avril 2014 « Qu'est-ce qu'une entreprise aujourd'hui ? Et comment la représente-t-on ? » <http://www.sfds.asso.fr/ressource.php?fct=ddoc&i=1778>

emplois à temps plein dominants en France et en Europe du Sud. Une autre participante estime qu'on a assisté à une perte progressive de contenu entre les indicateurs de Lisbonne destinés à promouvoir une « société de la connaissance » et ceux de l'Agenda 2020 « pour une croissance intelligente » : les « benchmarks »⁷ se sont appauvris. Il y avait une réflexion sur la qualité de l'emploi qui s'est perdue : la France et l'Italie avaient refusé le concept « d'employabilité » au profit d'une analyse plus fine. Cette participante regrette aussi que les indicateurs sur les budgets de recherche soient moins mis en avant. Elle est rejointe par un autre participant qui raconte comment il a bataillé à la fin des années 1990 pour que le niveau du salaire fasse partie des caractéristiques d'un emploi de qualité : l'Allemagne s'y opposait à cause des mécanismes de négociation collective qui y sont en vigueur, dans lesquels l'État ne doit pas intervenir. Au final, pour que les salaires figurent quand même au moins une fois dans la batterie d'indicateurs, on a dû se rabattre sur une solution peu glorieuse : inclure dans les indicateurs de qualité de l'emploi le « pourcentage de gens qui sortent du quintile le moins bien payé chaque année ». Cette anecdote illustre le poids que peuvent avoir dans la définition des indicateurs des considérations étrangères à l'observation économique et sociale, qui n'est pas la préoccupation de ceux qui ont le pouvoir de décision en la matière.

Limites de la comparabilité

Les différences sur les indicateurs sont souvent conditionnées par des différences structurelles profondes. Une participante illustre cela à propos des taux d'emploi : les différences entre pays se concentrent aux extrémités de la distribution des âges. Du côté des jeunes, comment comparer les taux d'emploi en France et en Allemagne en ignorant le rôle de l'apprentissage en Allemagne, où les apprentis sont considérés comme occupant des emplois à temps plein ? Une remarque analogue pourrait être faite du côté des plus âgés, avec des traitements institutionnels différents du passage à la retraite. La recherche infinie du comparable n'a pas de sens : on peut donner l'image de la descente dans un puits sans fond, qui coûte très cher sans que le jeu en mérite vraiment la chandelle. À un moment, il faut s'arrêter pour constater les limites de la comparaison, et cela fait surgir de vraies questions politiques.

Un participant va dans le même sens en évoquant le rôle structurant des nomenclatures, sur les cas particulier des branches d'activité ou des niveaux d'éducation. Un pays comme la France, pour son fonctionnement interne, a besoin d'observer les branches d'activité ou les niveaux d'éducation dans des nomenclatures adaptées à ses structures propres. Il aura du mal à adopter une nomenclature internationale si celle-ci, n'étant pas compatible avec ces structures, rend ses objectifs illisibles. A ce propos a été évoquée la nomenclature socio-économique harmonisée au niveau européen : les premiers tableaux de résultats en ont été publiés il y a quelques mois.

Critique et apports du benchmarking

Pour certains, c'est la « Méthode ouverte de coordination » elle-même qu'il faut mettre en cause : à quoi sert-elle, si les comparaisons ne débouchent sur aucune conséquence contraignante lorsque les objectifs ne sont pas atteints ? Ces participants opposent cette coordination « molle » et la réglementation stricte qui existe en matière de déficit publics et de caractéristiques macroéconomiques, avec sanctions à la clef⁸. Mais pour d'autres, cette opposition est un leurre.

⁷ « Le *benchmarking*, la référencement, l'étalonnage ou le parangonnage est une technique de marketing ou de gestion de la qualité qui consiste à étudier et analyser les techniques de gestion, les modes d'organisation des autres entreprises afin de s'en inspirer et d'en tirer le meilleur. C'est un processus continu de recherche, d'analyse comparative, d'adaptation et d'implantation des meilleures pratiques pour améliorer la performance des processus dans une organisation. » [Wikipedia]

⁸ A ce propos, un participant fait remarquer que quarante personnes, à Eurostat, se consacrent à contrôler la qualité des statistiques de finances publiques des États membres, avec des pouvoirs d'investigation étendus : c'est beaucoup plus que ce qui est dévolu au contrôle des enquêtes harmonisées évoqué plus haut.

D'une part, les sanctions en matière économique restent très théoriques : le seuil de 3 % de déficit public a été franchi impunément par deux des plus grands pays de l'Union, la France et l'Allemagne, dès 2003. D'autre part, la méthode de benchmarking a pour ces participants une efficacité réelle, notamment vis-à-vis des petits pays.

Ces considérations dépassent le rôle des statisticiens, estime l'invitée, qui souligne que l'analyse tirée des enquêtes ne se limite pas aux indicateurs cibles, mais peut être détaillée. Le taux d'emploi global peut être ventilé selon le type de contrat de travail ; le nombre total de personnes menacées de pauvreté, même s'il résulte d'un assemblage qui peut sembler arbitraire, peut être décomposé et l'analyse de chaque composante est intéressante. Interrogée sur les « marges de manœuvre » dont les statisticiens disposent vis-à-vis de l'échelon politique, elle rappelle qu'ils n'ont qu'un rôle d'observateurs dans les comités où se définissent les indicateurs cibles : tout-au-plus peuvent-ils à ce moment là indiquer si les indicateurs envisagés leur paraissent faciles à mesurer, ou difficiles, voire pas mesurables du tout. En aval du processus, les statisticiens retrouvent un rôle important en établissant et publiant les résultats détaillés qui permettent d'interpréter correctement les indicateurs-cibles, comme il vient d'être dit.

Quel rôle pour les statisticiens ?

Cette position ne satisfait pas tous les participants. Pour l'un d'eux, un effort supplémentaire serait nécessaire de la part d'Eurostat pour proposer au débat public les chiffres qui ont le plus de sens, fût-ce en s'affranchissant des indicateurs retenus par les politiques, et pour ainsi faire la pédagogie de l'idée européenne à partir des résultats statistiques. Un autre, allant dans le même sens, ne se satisfait pas de la liberté donnée à l'échelon politique de créer des concepts au terme d'une négociation, comme ce fut le cas pour « la population menacée de pauvreté ou d'exclusion » : il estime que les statisticiens devraient se référer à des concepts définis en dehors du cadre politique, comme c'est le cas pour l'emploi.

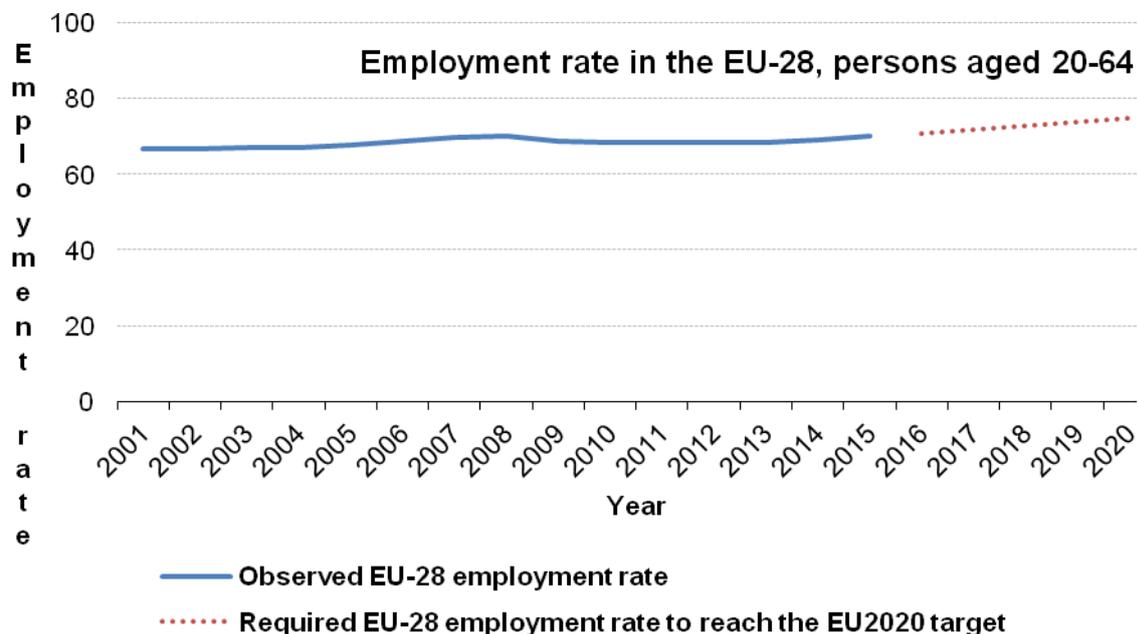
Ces deux positions n'emportent pas l'adhésion de l'animateur de la soirée, bon connaisseur de ces questions, qui fait remarquer qu'elles remettraient en question l'accord établi avec les directions de la commission, le « deal à 1 % », grâce auquel ces directions font appel à Eurostat pour leurs enquêtes en apportant des financements. La contrepartie de cet accord est évidemment que ces directions se réservent les commentaires de fond à émettre sur l'évolution économique et sociale de l'Union. Pour lui, si Eurostat doit encore progresser, c'est en faisant toujours mieux comprendre aux politiques les enjeux de la qualité de la mesure statistique, et non pas en s'exprimant de façon autonome du côté des études économiques ou sociales.

Annexe : quelques résultats sur les deux objectifs chiffrés de l'Union européenne

Taux d'emploi

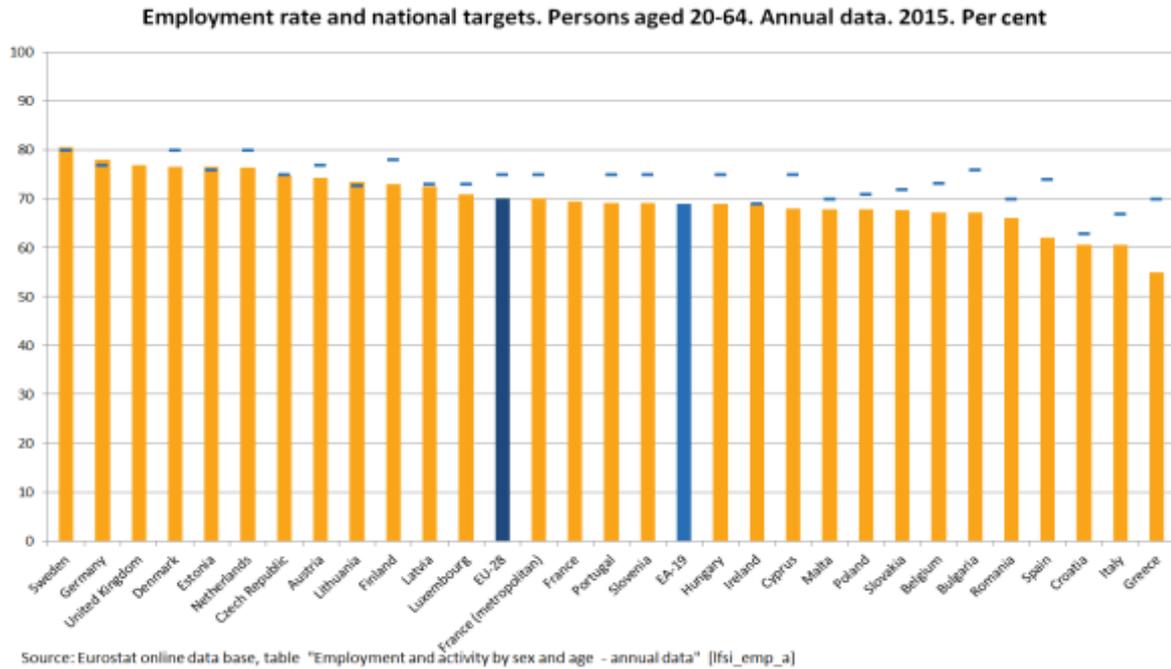
En 2008, le taux d'emploi dans l'UE chez les 20-64 ans a culminé à 70,3 %, après une période de constante progression. Les années suivantes, la tendance s'est inversée, en raison de l'effet négatif de la crise économique sur le marché du travail européen. En 2013, le taux était tombé à 68,4 % et affichait un écart de 6,6 points de pourcentage par rapport à l'objectif, fixé par la stratégie Europe 2020, de faire passer le taux d'emploi dans cette tranche d'âge à au moins 75 %. En 2015, le taux d'emploi a atteint 70,1 %, un niveau proche de celui de 2008. En conséquence, en 2015, l'écart par rapport à l'objectif d'un taux d'emploi de 75 % d'ici à 2020 avait été ramené à 4,9 points de pourcentage.

Taux d'emploi chez les 20-64 ans



Des taux d'emploi supérieurs à 75 % ont été enregistrés en Suède (80,5 %), en Allemagne (78,0 %), au Royaume-Uni (76,9 %), au Danemark et en Estonie (76,5 % chacun) ainsi qu'aux Pays-Bas (76,1 %). Parmi ces États membres, l'Allemagne, l'Estonie et la Suède ont déjà atteint ou dépassé en 2015 leur objectif national 2020 sur cet indicateur, tout comme la Lituanie.

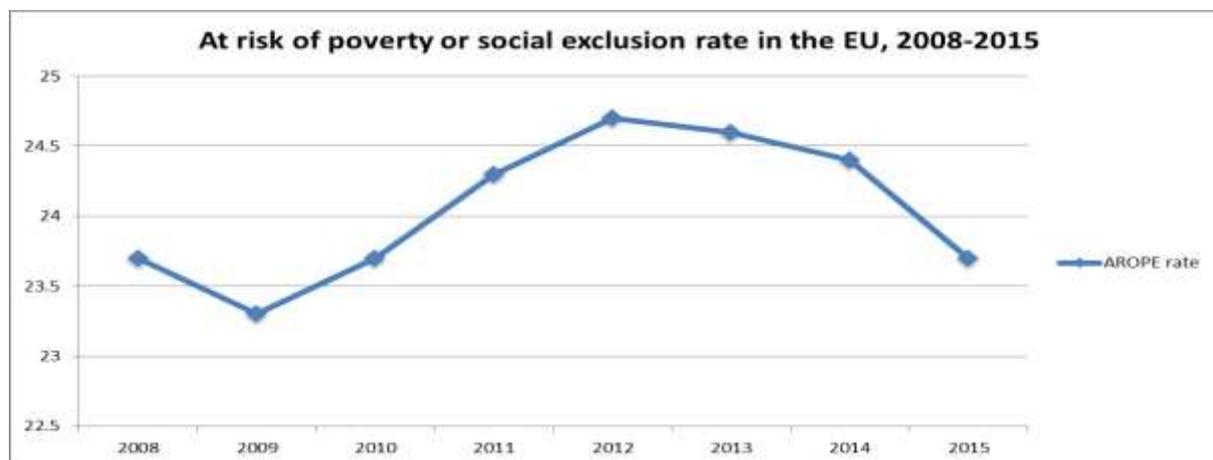
En revanche, le taux d'emploi le plus faible a été observé en Grèce (54,9 %), suivie de la Croatie et de l'Italie (60,5 % chacune) ainsi que de l'Espagne (62,0 %).



Personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale

En 2015, environ 119 millions de personnes dans l'Union européenne (UE), soit 23,7 % de la population, étaient menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale. Après trois années consécutives de hausses entre 2009 et 2012 pour atteindre près de 25 %, la proportion de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'UE a depuis continuellement baissé pour retrouver son niveau de 2008 (23,7 %).

Par rapport à l'objectif de la Commission européenne de réduire de 20 millions le nombre de personnes menacées par ces fléaux d'ici à 2020 (par rapport à 2008), l'écart était, en 2015, d'environ **25 millions** de personnes.



En 2015, plus d'un tiers de la population était menacée de pauvreté ou d'exclusion sociale dans trois États membres: en Bulgarie (41,3 %), en Roumanie (37,3 %) ainsi qu'en Grèce (35,7 %). À l'autre

extrémité de l'échelle, les taux les plus faibles de personnes étant en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale ont été enregistrés en République tchèque (14,0 %), en Suède (16,0 %), aux Pays-Bas et en Finlande (16,8 % chacun), au Danemark et en France (17,7 % chacun).

Près d'une personne sur six était, en 2015, menacée de pauvreté monétaire dans l'UE, une sur douze en situation de privation matérielle sévère et une sur dix vivant dans des ménages à très faible intensité de travail.

