

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Normes de qualité à respecter, du point de vue des partenaires sociaux et des autres acteurs de la société civile, en ce qui concerne le contenu, les procédures et les méthodes des études d'impact social»

(2007/C 175/06)

Dans une lettre datée du 19 septembre 2006, S.E. M. Wilhelm SCHÖNFELDER, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, représentant permanent de l'Allemagne auprès de l'UE, a, au nom de la présidence allemande du Conseil, demandé au Comité économique et social européen d'élaborer un avis sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 mai 2007 (rapporteur: M. RETUREAU).

Lors de sa 436^e session plénière des 30 et 31 mai 2007 (séance du 31 mai 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 102 voix pour, 3 voix contre et 5 abstentions.

1. Introduction

La demande formulée par la présidence allemande en vue de l'élaboration d'un avis exploratoire sur le thème «Normes de qualité à respecter, du point de vue des partenaires sociaux et des autres acteurs de la société civile, en ce qui concerne le contenu, les procédures et les méthodes des études d'impact social» illustre la volonté du gouvernement allemand de mettre l'accent sur l'amélioration de la réglementation (*better regulation*), en coopération avec les présidences portugaise et slovène et en guise de suivi à la déclaration des six présidences de 2004. Ainsi, «le recours conséquent à des [études] d'impact ⁽¹⁾ pour les nouveaux projets sera un élément important du plan d'action allemand, en vue (...) de tenir compte des répercussions sociales (...) dès le processus législatif» ⁽²⁾. «Une étude d'impact peut être définie simplement comme une méthode visant à identifier les effets probables ou réels d'une intervention. Elle a pour but d'améliorer la base d'informations probantes à partir de laquelle les décisions sont prises et, partant, d'améliorer la qualité de la prise de décisions» ⁽³⁾.

2. Observations générales

La conférence sur la poursuite du développement des études d'impact dans l'Union européenne, organisée par la Commission européenne, le 20 mars 2006 à Bruxelles, a révélé qu'il existe un large consensus pour affirmer que le système d'études d'impact de la Commission européenne repose sur des principes solides et, en outre, que ces analyses doivent déterminer les incidences économiques, sociales et environnementales ⁽⁴⁾. Les études d'impact ont été introduites en premier lieu dans le contexte de l'amélioration en amont du cadre réglementaire de l'Union européenne. Tenir compte de la dimension sociale ou des conséquences de la législation communautaire s'inscrit dans le respect de l'Agenda social. Les citoyens européens attendent de l'Europe

qu'elle soit sociale — ou du marché unique qu'il soit socialement compatible — et expriment de diverses manières leur souhait d'être associés au processus visant à les rapprocher de l'UE.

2.1 Initiative de la Commission européenne destinée à mettre en œuvre les études d'impact — brève rétrospective

L'initiative que la Commission européenne a prise en 2003 en vue de mettre en œuvre une procédure d'étude d'impact pour toutes les propositions majeures, à savoir celles présentées dans sa stratégie politique annuelle ou son programme de travail, s'appuie sur le fait que ces propositions peuvent faire l'objet d'une étude d'impact «pour autant qu'elles aient des incidences économiques, sociales et/ou environnementales potentielles et/ou que leur mise en œuvre exige l'une ou l'autre forme de mesure réglementaire» ⁽⁵⁾. Cette initiative a été lancée dans le but d'intégrer progressivement les études d'impact dans le processus législatif dès 2005 ⁽⁶⁾.

Depuis 2003, beaucoup de choses ont été dites sur les études d'impact, en général, mais peu sur les aspects sociaux de ces études, en particulier.

2.2 Aspects sociaux des études d'impact — bref aperçu du travail de la Commission européenne

2.2.1 En toute logique, les DG «Éducation et culture» et «Emploi, affaires sociales et égalité des chances» incluent des aspects sociaux dans leurs études d'impact. Par ailleurs, le «*principe de l'analyse proportionnelle*» ⁽⁷⁾ fait varier le degré d'intégration d'éléments sociaux dans d'autres domaines. Cela soulève la question de savoir s'il convient de considérer les aspects sociaux (y compris les points relatifs à l'Agenda social européen) comme

⁽¹⁾ En abrégé: EI.

⁽²⁾ «Ensemble, nous réussissons l'Europe», programme de la présidence, 1^{er} janvier-30 juin 2007 — élaboré par le gouvernement fédéral allemand (voir également <http://www.eu2007.de>).

⁽³⁾ Extrait de «*European Governance Reform: The Role of Sustainability Impact Assessment*», C. Kirkpatrick, S. Mosedale, Université de Manchester, 2002 [NdT: traduction libre].

⁽⁴⁾ Le Parlement propose un quatrième pilier des évaluations d'impact, celui des droits fondamentaux. La question reste ouverte: distinction des droits fondamentaux ou *mainstreaming* au sein des trois piliers proposés. En tout état de cause, l'impact sur les droits fondamentaux doit être évalué.

⁽⁵⁾ «*The inclusion of social elements in Impact Assessment*», p. 13. Document réalisé par l'Istituto per la ricerca sociale, janvier 2006. Cet Institut a compilé des documents de la Commission (décisions, règlements, communications et directives) sur une période de 3 ans — soit entre 2003 et 2005.

⁽⁶⁾ En juin 2005, la Commission européenne a publié un document intitulé «*Impact Assessment Guidelines*», portant la référence SEC (2005)791. Voir également:

http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/impact_assessment/docs/sec_2005_791_guidelines_annexes.pdf.

⁽⁷⁾ Le principe de l'analyse proportionnelle implique que «le degré de précision varie en fonction des effets probables de la proposition. Cela signifie que la profondeur de l'analyse sera proportionnelle à l'importance des incidences potentielles». COM(2002) 276.

un critère majeur (*bottom line*), à savoir aussi que faire pour les propositions qui ne portent pas sur des questions sociales ou dont les répercussions sociales seront probablement limitées. D'un point de vue empirique, l'étude menée par l'*Istituto per la ricerca sociale* (voir note de bas de page 4) révèle que «les études d'impact qui ne prennent pas en considération les aspects sociaux ont essentiellement trait au secteur économique. En l'occurrence, un tiers des études d'impact n'intègre pas d'aspects sociaux ou les intègre de façon marginale»⁽⁸⁾.

2.2.2 De toute évidence, «lorsque la pertinence sociale de la mesure va de soi (...), les aspects sociaux sont largement pris en compte et assez bien développés dans l'ensemble du document d'étude d'impact»⁽⁹⁾. «La question de l'emploi émerge clairement comme la conséquence sociale la plus récurrente et la plus mise en exergue»⁽¹⁰⁾.

2.2.3 Selon l'*Istituto per la ricerca sociale*, «le degré de prise en compte d'éléments sociaux n'est pas nécessairement "proportionnel" (...) au contenu politique et à son incidence éventuelle. (...) Très souvent, ces impacts ne sont décrits que de façon générale (...)» et «reposent sur (...) des hypothèses communes (...). Ces relations sont rarement discutées lorsqu'on prend en considération le contenu spécifique de la mesure, la population-cible et les zones territoriales concernées, le choix particulier des instruments politiques et l'effet du processus de mise en œuvre»⁽¹¹⁾. L'étude réalisée par cet institut révèle également que «plusieurs études d'impact n'ont envisagé aucune corrélation avec d'autres domaines d'action ou politiques communautaires». Les analyses d'impact représentent une charge importante, mais elles ne doivent pas être lacunaires ou superficielles, sinon leurs faiblesses mettront en cause la valeur de la législation.

2.3 Rôle des acteurs concernés dans les études d'impact

2.3.1 L'évaluation de l'impact d'une proposition législative ne se résume pas à cocher des cases. Elle doit aussi être suivie, idéalement par ou en étroite coopération avec les utilisateurs de la loi, en particulier ceux qui seront les plus directement concernés. Étant donné que la dimension sociale représente l'un des trois critères d'évaluation pour les politiques de l'UE, il conviendrait d'organiser une procédure standard — à la fois transparente et simple — pour la collecte des contributions ciblées dans le contexte des études d'impact. Citons à cet égard quelques options:

- Consultation via Internet: une consultation en ligne de grande envergure n'est pas appropriée pour des propositions juridiques spécifiques présentant des conséquences sociales. Une consultation en ligne doit être limitée aux acteurs directement concernés. Une consultation ciblée exige une mise en réseau thématique (communautés virtuelles pour des études d'impact thématiques?) et un minimum de structure et de coordination et de suivi;
- Consultation via des forums des acteurs concernés: en raison de contraintes temporelles, cette option pourrait ne pas offrir le degré de précision nécessaire;

⁽⁸⁾ «*The inclusion of social elements in Impact Assessment*», p. 28 [NdT: traduction libre].

⁽⁹⁾ *Ibid.*, p. 30 [NdT: traduction libre].

⁽¹⁰⁾ *Ibid.*, p. 31 [NdT: traduction libre].

⁽¹¹⁾ *Ibid.*, p. 77 [NdT: traduction libre].

- Consultation de plates-formes consultatives officielles: cette option soulève la question de l'implication d'organes tels que le Comité économique et social européen dans le processus d'étude d'impact social (cette remarque vaut également pour les études d'impact dans le domaine du développement durable). Par définition, ces organes ont été institués pour veiller au pluralisme des intérêts et à la corrélation entre les politiques;
- Consultation ciblée des acteurs concernés: cette option est préconisée par un certain nombre d'organisations de la société civile.

3. Considérations de base en matière de méthodologie

3.1 Il convient de poser une série de questions afin de déterminer la méthodologie à recommander:

- Quel est l'état de la situation, autrement dit qu'a réalisé la Commission européenne en termes d'intégration d'aspects sociaux dans ses études d'impact?
- Une étude d'impact social d'un projet est-elle applicable à toutes les propositions législatives ou chaque projet demande-t-il une étude ad hoc?
- Quel est le rôle des acteurs concernés? Comment les associer au mieux au processus?
- Quel pourrait être le rôle du Comité économique et social européen en tant qu'assemblée de représentants de la société civile organisée et en tant que «hub» idéalement situé au plan stratégique pour les contacts et la mise en réseau?
- Dans quelle mesure la Commission a-t-elle pris en compte les contributions des partenaires sociaux et des principales ONG dans les études d'impact social de ses propositions? Comment les associer au mieux?
- Ne faudrait-il pas envisager un code de conduite plus précis que celui actuellement utilisé par la Commission ou des règles éthiques pour la réalisation de ces études d'impact social?
- Quelles devraient être les modalités d'élaboration des études d'impact social (élaboration en interne ou externalisation par le biais d'appels d'offres et, dans ce dernier cas, selon quels critères)?

4. Considérations internes

4.1 Vu la complexité et l'importance de l'évaluation des conséquences sociales des propositions législatives, tous les acteurs concernés, soit les partenaires sociaux et les représentants des organisations de la société civile, devraient réfléchir aux questions de méthodologie suivantes:

- Quelles devraient être la forme et la portée d'une telle étude?

- Cette étude couvre-t-elle un large éventail de sujets (par exemple, «Mieux légiférer», le Livre vert sur les régimes matrimoniaux, y compris la reconnaissance mutuelle) ou convient-il de se concentrer sur des thèmes au contenu social évident (par exemple, les services portuaires, la sécurité maritime, le Livre vert sur la modernisation du droit du travail)?
- Quelles sont les implications en termes de préparation des travaux et d'élaboration?
- S'agissant de la nécessité d'une approche «scientifique» (le titre mentionne «normes de qualité»), y a-t-il lieu de déterminer des normes implicites fondées sur des cas et des expériences pratiques ou de développer ces normes en premier lieu?

4.2 Une audition publique au Comité a offert l'opportunité aux ONG sociales, aux partenaires sociaux et à d'autres acteurs de la société civile organisée ainsi qu'à des experts d'exprimer leurs points de vue, de débattre du projet d'avis et, ainsi, de faire passer des messages clairs aux institutions européennes, en général, et à la Commission européenne, en particulier.

4.3 Enfin, vu que les études d'impact social revêtent une importance capitale dans le processus de prise de décisions de l'UE, le Comité devrait formuler des propositions quant à la manière d'apporter des améliorations et de mieux intégrer les organisations de la société civile dans cette procédure.

5. Indicateurs sociaux: considérations générales et problèmes méthodologiques

5.1 Il existe plusieurs systèmes d'indicateurs sociaux aux niveaux national et international, mais il convient d'en vérifier la validité et leur adéquation pour les besoins spécifiques des analyses d'impact.

5.2 Ces indicateurs ont commencé à être développés dans plusieurs pays depuis une trentaine d'années, pour évaluer l'opportunité et les conséquences de politiques économiques en termes différents de ceux des simples données quantitatives, afin de «piloter» le développement social en parallèle avec le développement économique et d'avoir des moyens d'évaluation du bien-être social et de son évolution.

5.3 Il en est résulté un développement important des statistiques sociales, en premier lieu en ce qui concerne les principales fonctions collectives: éducation, santé, protection sociale, environnement, logement, transports, recherche, chômage, etc. Mais il n'en découle pas automatiquement des indicateurs sociaux, si ces données ne sont pas organisées, synthétisées et interprétées.

5.4 Un indicateur n'est «qu'une statistique à laquelle on attache une importance particulière pour la connaissance, le jugement et/ou l'action»⁽¹²⁾. Dans la perspective des analyses d'impact, il ne s'agit pas seulement de compiler des statistiques sociales par pays, émanant de sources diverses, mais de mettre en forme ces données pour évaluer l'état des choses sur des thèmes sélectionnés à partir de leur degré de pertinence pour l'analyse d'impact.

5.5 Il se peut que dans certains domaines on ne dispose que d'études fragmentaires, d'enquêtes dispersées, et que l'on ne puisse pas effectuer d'analyse coûts/bénéfices; on sait par exemple que certaines catégories de pesticides ont des effets néfastes sur la santé, et que leur accumulation déclenche des maladies graves à partir d'un certain seuil. Une décision de réduction de l'usage des pesticides chimiques aura un impact positif sur la santé de la population et des travailleurs utilisant ces pesticides, sans que l'on puisse, dans le cadre d'une étude d'impact proportionnée, avancer des chiffres exacts sur les gains à long terme de cette politique.

5.6 Il est clair cependant que la dimension sociale «santé» justifie la mesure proposée et renforce considérablement le raisonnement économique (comme la réduction des coûts de production pour l'agriculture et l'accroissement de compétitivité qui en résulte). En outre, le droit fondamental à un environnement sain peut être évoqué à l'appui de la proposition.

5.7 En pratique, on dispose cependant d'une quantité considérable de statistiques sociales, qui se sont diversifiées en fonction des actualités changeantes des débats publics dans les différents pays (par exemple, conditions de travail, emploi des jeunes et des seniors, emploi des femmes, criminalité, inégalités de revenus, discriminations dans l'emploi, délocalisations); mais peu d'indicateurs sociaux ont été tirés de la masse des statistiques jusqu'à une période récente, où ils redeviennent fort heureusement d'actualité dans le nouveau contexte socio-économique que nous vivons depuis une dizaine d'années, qui remet en valeur le rôle des États dans la politique sociale et de la régulation sur le terrain économique.

5.8 Mais ces indicateurs sociaux ne sont pas toujours suffisamment utiles, s'ils restent autonomes, et prennent davantage sens s'ils s'intègrent dans un concept plus large, celui du développement social et économique, ou du développement durable; leurs sources se sont diversifiées; ils n'émanent plus seulement de l'État central, mais aussi d'ONGs, de «clubs» de réflexion (*think tanks* de grandes fondations); la présentation de ces indicateurs est aussi très diversifiée, allant de la sélection de statistiques à des enquêtes thématiques, en passant par des exercices d'agrégation de données afin de former des indicateurs composites thématiques ou généraux.

5.9 Nombre d'organismes internationaux publient des indicateurs et des statistiques sociales, et procèdent à des comparaisons entre leurs pays membres. Les principaux organes sur lesquels s'appuyer en la matière et qui sont significatifs pour les pays de l'UE proviennent (dans le désordre) de l'OCDE, du PNUD, de la Commission européenne — en particulier Eurostat —, de l'UNESCO, de la Banque mondiale ou de l'OIT.

5.10 Cette diversité même des sources pose les problèmes de la qualité des statistiques — tous les pays ne disposent pas d'offices statistiques sophistiqués —, de leur comparabilité, de l'harmonisation des concepts; «le choix des indicateurs qui servent à mesurer la convergence sociale des pays de l'Union constitue un réel enjeu politique. Les indicateurs utilisés pour les

⁽¹²⁾ Bernard PERRET, «Indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives», les Papiers du CERC, n° 2002/01, www.cerc.gouv.fr.

comparaisons ne sont pas neutres: ils reflètent des ordres de priorité et, parfois, des conceptions de l'état souhaitable de la société qui peuvent légitimement différer d'un pays à l'autre. L'exemple du chômage montre que certains indicateurs peuvent avoir des effets réels, éventuellement pervers, sur l'orientation des politiques ⁽¹³⁾. Or, force est de constater que la construction des systèmes d'indicateurs est actuellement abandonnée aux techniciens» ⁽¹⁴⁾.

5.11 Les critiques du PIB et de la croissance comme indicateurs du bien-être social ont été particulièrement développées au sein du PNUD, avec la mise au point de l'IDH (indicateur de développement humain), notamment sous l'impulsion des travaux d'Amartya Sen, sur la pauvreté, la famine, la démocratie et la critique des indicateurs quantitatifs purement économiques, travaux qui lui ont valu le Prix Nobel d'économie.

5.12 Des données portant sur l'accès à l'eau potable, les niveaux d'alphabétisation des hommes et des femmes, le système de santé et les résultats des luttes contre les pandémies, la participation au processus démocratique, l'espérance de vie selon le sexe, la mortalité périnatale et infantile, etc. constituent autant de données pertinentes pour évaluer l'état de bien-être dans une société, de même que la situation de l'environnement. Ces données ne sont cependant pas directement corrélées avec le PNB.

5.13 Ainsi, les premiers indicateurs agrégés IDH du PNUD ont soulevé de larges débats et controverses, car les pays «riches» étaient parfois loin du premier rang du classement du «bonheur national brut». Mais cet indicateur est devenu l'alternative la plus incontestée aux indicateurs purement économiques, en raison de sa robustesse (éducation, espérance de vie, revenus ajustés pour tenir compte de la pauvreté).

5.14 Les statistiques sociales constituent le complément indissociable des statistiques économiques, et l'importance pour l'opinion publique des principales questions sociales leur donnent une importance politique qui doit impérativement être prise en considération par les gouvernants.

5.15 Parmi les obstacles à cette prise en compte, au-delà des préjugés économistes ou de l'approche comptable à court ou moyen terme, il faut encore souligner, objectivement, la diversité des questions sociales et la difficulté à les lier entre elles et à les quantifier en vue de les intégrer dans des orientations de politique économique.

5.16 On pourrait intuitivement parvenir aux mêmes conclusions pour l'établissement d'indicateurs environnementaux visant

à réintégrer les externalités dans la croissance économique; à la limite, une croissance liée à la déforestation d'une forêt primaire devrait conduire à un rejet de ce mode de croissance si l'étude d'impact intégrait tous les facteurs sociaux et environnementaux qui, nous le savons désormais, font plus que contrebalancer les facteurs économique-monnaïres. Mais il est extrêmement difficile de chiffrer en termes monétaires le montant de ces externalités: modification climatique, perte de diversité biologique, sort des personnes qui vivaient de la cueillette ou de l'exploitation des plantes médicinales, épuisement rapide du sol et érosion qui s'ensuivront, par exemple. Un bilan comptable à court terme pourrait être largement positif, alors que sur le plus long terme, en réintégrant les externalités, il serait profondément négatif, non seulement pour la région ou le pays considérés, mais pour l'ensemble de la planète.

5.17 L'exercice qui sous-tend nombre d'évaluations de la «meilleure législation» en termes de bilan coûts-bénéfices et qui est pratiqué dans les études d'impact communautaires montre des limites objectives en ce qui concerne les dimensions sociales et environnementales de l'impact ⁽¹⁵⁾. Bien qu'il soit évalué sur la base d'un indicateur pertinent (nombre d'emplois perdus, absence de possibilités de reclassement), l'impact social n'est pas nécessairement déterminant dans le processus de décision politique. Il comporte souvent des éléments impossibles à chiffrer, surtout quand les études d'impact établissent un bilan en termes monétaires à court terme, et au mieux à moyen terme; la longue durée est plus difficile à saisir, et comment évaluer le bénéfice monétaire attendu d'une baisse de la mortalité liée à la pollution des carburants maritimes ⁽¹⁶⁾?

5.18 Enfin, le débat social met en jeu des concepts aux contours parfois mal déterminés; un indicateur relatif à la flexibilité, par exemple, serait conçu de façon différente selon les pays, soit qu'il existe une expérience déterminée en la matière, soit que l'on cherche à introduire le concept dans le débat européen ⁽¹⁷⁾ ou national en se référant à des «modèles» nationaux, formés dans un contexte particulier et difficilement transposables dans d'autres réalités sociales; quels seraient les éléments à prendre en considération et surtout quelle valeur, positive ou négative, leur attribuer? «L'inclusion ou l'exclusion de certains indicateurs peut être révélatrice de valeurs et d'idéologies non explicites» ⁽¹⁸⁾. Et le problème se trouve encore multiplié dans la construction d'indices composites: quels indices inclure, quel coefficient leur affecter, quelle est la signification réelle de l'indice composite obtenu?

⁽¹⁵⁾ Par exemple, l'étude d'impact de la réforme de l'OCM Bananes de la PAC montre que des dizaines de milliers d'emplois en équivalent temps plein seront irrémédiablement perdus en l'absence de possibilités alternatives d'emploi dans les régions ultrapériphériques productrices de l'UE où existe déjà un important chômage. La décision a été de procéder à une réforme de l'OCM sur injonction de l'OMC malgré son énorme coût social.

⁽¹⁶⁾ Voir l'étude d'impact sur ce thème qui s'emploie à chiffrer la valeur monétaire des vies sauvées et des maladies évitées; une étude d'impact plus récente y renonce (projet de directive «pesticides»).

⁽¹⁷⁾ Livre vert sur l'évolution du droit du travail.

⁽¹⁸⁾ Les Associés de Recherche EKOS Inc., «L'utilisation d'indicateurs sociaux comme instruments d'évaluation», 1998 (rapport préparé pour le gouvernement du Canada).

⁽¹³⁾ «La lutte contre le chômage est toujours menacée d'être détournée en une lutte contre les chiffres du chômage» Jean-Baptiste de FOUCAULT, in Joelle AFFICHARD «La pertinence des indicateurs statistiques pour le pilotage des politiques sociales» Institut Paris La Défense.

⁽¹⁴⁾ Bernard PERRET, «Indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives», les Papiers du CERC, n° 2002/01, www.cerc.gouv.fr.

5.19 Néanmoins, les indices composites peuvent intégrer tant des dimensions quantitatives que qualitatives, être divisés selon l'âge, le sexe et autres critères significatifs, mais doivent rester faciles à comprendre; par exemple, comment élaborer un indice de la qualité de la vie en Europe? On pourrait envisager d'y inclure le revenu, l'espérance de vie, la perception de l'efficacité du système de santé, les pensions de retraite, le niveau moyen d'éducation, la perception de la satisfaction au travail, etc. Mais pourquoi pas aussi y inclure le taux de chômage, de sous-emploi, ou les conditions de logement. Et quelle importance relative accorder à chaque composante?

5.20 On voit que cette construction n'est pas qu'une question purement technique et qu'elle renvoie à un système de valeurs partagées ou de traditions encore vivace dans une société, qu'elle demande des consultations des organisations sociales et qu'elle reflétera finalement une option idéologique et politique. Actuellement, «il est rare que les méthodes sur les indicateurs sociaux incluent réellement des objectifs de société, qui traduisent les valeurs et les normes sociales ... Un élément primordial de (...) méthode est l'identification et la classification, à l'aide de consultations et de consensus, de repères (...) dans plusieurs domaines sociaux; les données et les résultats, de même que les liens entre les deux, sont aussi déterminés dans ce processus (...). En d'autres termes, pour que les indicateurs sociaux puissent inspirer des politiques, le processus doit faire partie du produit». (Associés EKOS Inc. 1998).

5.21 Se pose aussi la question du choix du sujet sur lequel mener les analyses statistiques; doit-on considérer les individus, des communautés, ou l'unité économique et sociale minimale que constitue le ménage (*household*). La saisie de groupes ethniques pose des problèmes par rapport à l'exigence de non-discrimination mais serait utile pour préciser la nature et l'ampleur des discriminations afin de proposer des politiques pour les réduire et les faire disparaître à plus ou moins long terme.

5.22 La sélection des statistiques et la construction d'indicateurs peut être effectuée en vue d'évaluer une politique déjà engagée, ou en vue d'éclairer *ab initio* les possibilités de choix; il faudra sans doute un plus large éventail de données statistiques pour décider d'une politique (buts et moyens pour les atteindre), qui pourront être resserrées par la suite lorsque les statistiques et indicateurs les plus pertinents se dégagent; ces sélections ont malgré tout une forte connotation empirique: il ne s'agit pas d'une science exacte et diverses interprétations peuvent être tirées des mêmes données statistiques qui vont comporter des données monétaires et non monétaires.

5.23 À titre d'exemple, les données brutes recueillies par l'OCDE pour les indicateurs sociaux de son «Panorama de la Société, 2005» (voir brève bibliographie) sont, pour chaque indicateur:

— indicateurs de contexte: revenu national par habitant, ratio de dépendance démographique, taux de fécondité, étrangers et populations nées à l'étranger, mariages et divorces;

— indicateurs d'autonomie: emploi, chômage, ménages sans emploi, mères de famille en activité, prestations de non-emploi, minima sociaux, niveau de formation, âge de départ en retraite, inactivité des jeunes, élèves présentant des déficiences;

— indicateurs d'équité: pauvreté, inégalité des revenus, pauvreté des enfants, revenu des personnes âgées, dépenses sociales publiques, dépenses sociales privées, dépenses sociales totales, pension de vieillesse, promesse de pension;

— indicateurs de santé: espérance de vie, espérance de vie corrigée en fonction de la santé, mortalité infantile, dépenses totales de santé, soins de longue durée;

— indicateurs de cohésion sociale: bien-être subjectif, isolement social, participation à la vie associative, naissances chez les adolescentes, usages de stupéfiants et décès en résultant, suicides.

5.24 Eurostat recourt pour sa part aux indicateurs sociaux suivants:

— indicateurs structurels:

— emploi: taux d'emploi, taux d'emploi des travailleurs âgés, âge moyen à la sortie du marché du travail, écart de rémunération entre hommes et femmes, taux de prélèvements sur les bas salaires, poids de la fiscalité sur le coût de la main d'œuvre, piège du chômage, piège des bas salaires, formation permanente, accidents du travail, (graves ou mortels), taux de chômage (total ou par sexe);

— cohésion sociale: inégalité de répartition des revenus, taux de risque de pauvreté, taux de risque de persistance de la pauvreté, dispersion des taux d'emploi régional, jeunes ayant quitté prématurément l'école, taux de chômage de longue durée, population dans les ménages sans emploi;

— développement durable:

— pauvreté et exclusion sociale: taux de risque de pauvreté après transferts sociaux, pauvreté monétaire, accès au marché du travail, autres aspects de l'exclusion sociale;

— vieillissement de la société, taux de dépendance des personnes âgées, suffisance des pensions, changements démographiques, stabilité des finances publiques;

— santé publique: nombre d'années de vie en bonne santé dès la naissance par sexe, protection de la santé humaine et modes de vie, sécurité et qualité alimentaire, gestion des produits chimiques, risques pour la santé dus aux conditions environnementales;

— marché du travail:

— taux chômage harmonisé;

— indice du coût de la main-d'œuvre.

5.25 Dans quelle mesure ces exemples non exhaustifs d'indicateurs peuvent-ils efficacement s'intégrer dans les objectifs généraux de la Méthode Ouverte de Coordination (MOC) de mars 2006, à savoir:

- promouvoir la cohésion sociale, l'égalité entre les hommes et les femmes et l'égalité des chances pour tous par des systèmes de protection sociale et des politiques d'inclusion sociale adéquats, accessibles, financièrement viables, adaptables et efficaces;
- interagir de manière efficace et mutuelle avec les objectifs de Lisbonne visant à la stimulation de la croissance économique, à l'amélioration qualitative et quantitative de l'emploi et au renforcement de la cohésion sociale, ainsi qu'avec la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable;
- améliorer la gouvernance, la transparence et la participation des parties concernées à la conception, à l'exécution et au suivi de la politique.

5.26 Encore faut-il que les concepts et méthodes employés pour certains indicateurs soient précis. En ce qui concerne par exemple la pauvreté, le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC) ⁽¹⁹⁾ fait ressortir la «multidimensionnalité» du concept.

5.26.1 Ainsi, la pauvreté comporte plusieurs dimensions: insuffisance des ressources monétaires, conditions de vie dégradées, ressources cognitives, sociales et culturelles insuffisantes. Pour chacune de ces dimensions, deux approches sont suivies pour déterminer les situations de pauvreté:

- La première consiste à définir de manière «absolue» des besoins minimaux. Les personnes dont les besoins minimaux ne sont pas satisfaits sont définies comme pauvres;
- La deuxième approche définit la pauvreté de manière relative. C'est l'approche retenue en 1984 par le Conseil européen qui a donné une définition de la pauvreté pour les travaux statistiques à mener dans l'Union Européenne. Sont pauvres les personnes dont le revenu et les ressources (matérielles, culturelles et sociales) sont à ce point insuffisantes qu'elles les empêchent d'avoir des conditions de vie considérées comme acceptables dans l'État membre où elles vivent.

5.27 En résumé et en conclusion, les indicateurs sociaux ont pour objectif d'attirer l'attention de l'opinion et des décideurs sur des enjeux sociaux qui risquent d'être sous-estimés ou mal compris. Cette fonction de concentration de l'attention des décideurs sur les questions les plus fondamentales est d'autant plus importante que ces derniers sont très généralement confrontés à une surabondance d'information. Or, comme l'a formulé très clairement Herbert Simon, trop d'information tue l'information.

5.27.1 D'un point de vue fonctionnel, il en résulte que la finalité des systèmes d'indicateurs est de réaliser une «agrégation optimale de l'information».

5.28 Un indicateur est plus qu'une statistique:

⁽¹⁹⁾ <http://www.cerc.gouv.fr>.

Un système d'indicateur n'est pas un simple rassemblement de données. Il en résulte un certain nombre de conséquences:

- 1) chaque indicateur individuel doit pouvoir se justifier en référence à une analyse des phénomènes complexes qu'il est censé résumer.
- 2) Dans le même ordre d'idée, les indicateurs doivent avoir des qualités «expressives», c'est-à-dire posséder un fort pouvoir de représentation et d'évocation de la réalité. Certains parlent à ce propos d'une vertu «métaphorique» des indicateurs.
- 3) Compte tenu de leur finalité (attirer l'attention des décideurs et de l'opinion sur les faits et tendances les plus importants, dans le but d'influencer les politiques), les indicateurs les plus utiles sont relatifs à des grandeurs dont les variations peuvent être affectées d'une valeur (positive ou négative) univoque. On parlera à ce propos de «clarté normative». Un contre-exemple peut être fourni par l'accroissement du travail à temps partiel, qui n'est pas unanimement considéré comme un phénomène positif, sauf s'il est choisi par le travailleur. Ce critère de clarté peut conduire à écarter des tableaux de bord un certain nombre d'indicateurs moins pertinents pour notre projet, par exemple relatifs aux modes de vie ou aux tendances culturelles (les goûts vestimentaires ou musicaux, etc.), bien que ces derniers aient un impact sur l'organisation du travail et l'économie.
- 4) D'un point de vue pratique, il est souhaitable de justifier le choix des indicateurs par leurs fonctionnalités. Ils sont en effet plus ou moins adaptés aux trois types d'usages suivants: comparaisons internationales ou inter régionales, comparaisons intertemporelles, suivi et évaluation de l'action publique/qualité et performances des services publics.
- 5) Enfin, les indicateurs doivent être regroupés en catégories et sous-catégories dans un cadre structuré facilitant une bonne intelligibilité de l'ensemble. Il convient en particulier de distinguer les indicateurs de contexte, de moyens et de résultats, les indicateurs objectifs et les indicateurs subjectifs.

5.29 En pratique: qualités d'un indicateur:

- Univocité: un indicateur n'est utile que s'il n'existe aucune ambiguïté sur la nature du phénomène qu'il reflète (contre exemple classique: les données relatives aux délits et infractions constatées reflètent à la fois de l'évolution de la délinquance et l'activité des services de police).
- Représentativité: un indicateur est d'autant plus utile qu'il peut valablement résumer par un seul chiffre un vaste ensemble de phénomènes.
- Clarté normative (cf. ci-dessus).
- Fiabilité, régularité: les informations nécessaires au renseignement de l'indicateur doivent être fournies régulièrement, au moyen d'enquêtes fiables.
- Comparabilité dans le temps et/ou dans l'espace (entre pays, régions ...): la comparabilité est étroitement liée à l'univocité et à la fiabilité.

5.30 Qualités d'un système d'indicateurs:

- Complétude: les principaux aspects de la réalité que l'on cherche à observer doivent être pris en compte.
- Équilibre: le nombre et le statut des indicateurs consacrés à chaque thème doivent refléter son importance relative. Aucun aspect de la réalité ne doit être indûment privilégié au détriment des autres.
- Sélectivité et/ou hiérarchie: les indicateurs doivent être peu nombreux ou clairement hiérarchisés.

6. Le CESE demande que l'évaluation de l'impact social des initiatives législatives et politiques de l'UE soit intégrée dans tous les domaines du spectre politique. En d'autres mots, la Commission devrait évaluer soigneusement l'impact social de toutes les initiatives concernées sans se soucier de la DG en charge ou de la matière. Ceci est important si l'Europe veut vraiment créer une «Europe sociale» et veut gagner le soutien des citoyens. L'initiative «mieux légiférer» offre la plateforme appropriée pour avancer dans cette direction.

6.1 Cette évaluation devrait examiner individuellement les groupes spécifiques qui peuvent potentiellement et différemment être affectés par la nouvelle législation. Une attention particulière devrait être donnée aux groupes défavorisés tels que les femmes, les personnes handicapées ou les minorités ethniques. Dans quelques cas et selon la matière de l'initiative concernée il pourrait même être nécessaire d'examiner individuellement des sous-groupes spécifiques, tel que par exemple les personnes aveugles.

7. Conclusion

7.1 Il ressort de ce qui précède et de l'audition publique organisée par le Comité économique et social européen le 28 mars 2007 que faire valoir un indicateur social fondé sur un critère unique est impossible en raison de la multidimensionnalité de certains concepts. En effet, la nature même du débat social met en jeu des concepts aux contours mal déterminés et nécessairement fluctuants d'un pays à un autre, ou d'une réalité sociale à une autre, sans oublier que l'inclusion ou l'exclusion des certains indicateurs est révélatrice de valeurs ou d'idéologies plus ou moins explicites. La sélection des indicateurs a en outre une forte connotation empirique qui devrait, en principe, s'opposer à toute rigidité dans le mode de pensée.

7.2 Attirer l'attention des décideurs politiques sur l'impact social d'une législation envisagée est certes louable et nécessaire si ce n'est indispensable, mais là se pose un problème de méthodologie car «trop d'information tue l'information». Le Comité économique et social européen pense qu'un effort particulier doit être mis sur la méthodologie, qui reste encore à déterminer.

7.3 Aussi, le Comité économique et social européen considère qu'à ce stade de la réflexion, il est fondamental d'attirer l'at-

tention de la Commission, entre autres, sur les critères de qualité qu'un indicateur doit remplir, à savoir:

- univocité,
- représentativité,
- clarté normative,
- fiabilité et régularité sans oublier la comparabilité dans le temps et/ou l'espace, ni oublier non plus que la qualité d'un système d'indicateurs repose elle-même sur une nécessité de complétude, d'équilibre et de sélectivité et/ou hiérarchie.

7.4 Le Comité économique et social européen demande également à la Commission que l'évaluation de l'impact social des initiatives législatives et politiques de l'Union européenne soit intégrée dans toutes les politiques communautaires, sans se soucier de savoir quelle est la Direction générale chef de file pour décider de la nécessité de recourir ou non à une analyse d'impact social. Ceci est crucial si nous souhaitons vraiment créer une «Europe sociale» et avoir le soutien des citoyens.

7.5 Le Comité devrait prendre pleinement en compte la feuille de route et l'analyse d'impact en même temps que la proposition législative sur laquelle il doit rendre son avis; il serait utile que les travaux soient engagés sans perte de temps, dès la publication de la communication accompagnant la proposition législative.

7.6 Il est crucial de procéder à des évaluations régulières et éventuellement à des corrections dans la mise en œuvre de toutes les législations ayant fait l'objet d'une étude d'impact préalable et d'y associer les partenaires sociaux et le cas échéant les ONGs qui seraient concernées. Cela s'impose pour vérifier la validité des indicateurs utilisés et de leur combinaison dans l'évaluation d'impact social et en tirer des enseignements voire inciter, si besoin était, le législateur à étudier une possible révision.

7.7 Dans certains cas particuliers et d'extrême importance sociale (droit du travail, par exemple), la consultation des partenaires sociaux devrait être prévue à un stade encore plus précoce pour rechercher les indicateurs les plus appropriés pour mener une analyse d'impact aussi complète et objective que possible.

7.8 L'initiative «Mieux légiférer» est indéniablement la plateforme appropriée pour avancer dans cette direction qui consiste à proposer une législation nécessaire, efficace, dont les conséquences soient prévisibles et stables pour les destinataires, associés plus étroitement au processus d'analyse et de vérification d'impact par les organes consultatifs communautaires (CESE et CdR) et, selon la nature de la législation, par le biais des partenaires sociaux et par le biais des ONGs compétentes dans le domaine considéré.

Bruxelles, le 31 mai 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS