

Avis du Comité économique et social sur le thème «Les indicateurs sociaux»

(2002/C 221/13)

Le 15 janvier 2002, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 3 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème susmentionné.

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux en la matière, a émis son avis le 13 mai 2002 (rapporteuse: Mme Cassina).

Lors de sa 391^e session plénière des 29 et 30 mai 2002 (séance du 29 mai), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 104 voix pour, 0 voix contre et 1 abstention.

1. Le rapport sur les indicateurs dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion

1.1. Le Comité de la protection sociale (CPS) a publié en octobre 2001 un «rapport sur les indicateurs dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale»⁽¹⁾ — élaboré sur la base des travaux du sous-groupe technique «Indicateurs» — suite au mandat donné par le Conseil. Il avait en effet été demandé dans les conclusions des Conseils de Nice et de Stockholm que le Conseil adopte avant la fin 2001 un ensemble d'indicateurs permettant d'améliorer la compréhension et la comparabilité des phénomènes de pauvreté et d'exclusion dans l'UE, afin d'atteindre les objectifs de Lisbonne visant à imprimer d'ici à 2010 un élan décisif à l'élimination de la pauvreté et de l'exclusion. Cette démarche doit favoriser le développement des plans d'action nationaux (PAN) contre la pauvreté et l'exclusion en améliorant la compréhension de ces phénomènes et en favorisant l'échange de bonnes pratiques, dans le cadre de la méthode ouverte de coordination mise en œuvre dans ce domaine et du programme d'action communautaire correspondant, adopté sur décision du Parlement européen et du Conseil⁽²⁾. L'ensemble d'indicateurs proposé, qui doit être considéré globalement et non pas comme une liste d'indicateurs individuels, a été défini en référence aux résultats obtenus plutôt qu'aux moyens grâce auxquels ils sont atteints.

1.2. Les principes méthodologiques appliqués par le sous-groupe «Indicateurs» visent à permettre un travail d'analyse et de comparabilité des plans d'action nationaux pour l'inclusion, travail qui doit être axé sur le cœur du problème, l'acceptation des indicateurs, le fondement juridique et scientifique des définitions, l'actualité mais aussi la possibilité d'une révision, la cohérence interne entre les différents indicateurs, la transparence et l'accessibilité pour les citoyens.

1.3. L'ensemble d'indicateurs s'articule autour d'un premier niveau (les indicateurs primaires qui couvrent les grands domaines et les facteurs les plus importants conduisant à l'exclusion sociale) et autour d'un deuxième niveau (les indicateurs secondaires qui doivent soutenir les indicateurs primaires pour décrire d'autres dimensions du problème). Ces deux premiers niveaux d'indicateurs ont été adoptés d'un commun accord par les États membres et ils seront utilisés lors du prochain exercice d'établissement des PAN pour l'inclusion. Il est également envisageable de prévoir un troisième niveau d'indicateurs, inclus par les États membres de leur propre initiative dans les PAN pour l'inclusion, afin de mettre en évidence certaines spécificités de domaines particuliers et de contribuer à l'interprétation des indicateurs primaires et secondaires.

1.4. Les indicateurs primaires sont les suivants:

- Taux de bas revenus après transferts (indicateurs 1a, 1b, 1c, 1d, 1e),
- Répartition des revenus (indicateur 2),
- Persistance de bas revenus (indicateur 3),
- Écart médian de bas revenus (indicateur 4),
- Cohésion régionale (indicateur 5),
- Taux de chômage de longue durée (indicateur 6),
- Personnes vivant dans des ménages sans emploi (indicateur 7),
- Jeunes quittant prématurément l'école et ne poursuivant pas leurs études ou une formation quelconque (indicateur 8),
- Espérance de vie à la naissance (indicateur 9),
- Auto-évaluation de l'état de santé par niveau de revenus (indicateur 10).

1.5. Les indicateurs secondaires sont les suivants:

- Répartition de part et d'autre du seuil de bas revenu égal à 60 % du bas revenu médian (indicateur 11),
- Taux de bas revenu établi à un moment «t» (indicateur 12),

(1) Dans la version italienne l'on utilisera, à l'exception des citations de titres de documents officiels, l'expression «lutte contre la pauvreté et l'exclusion». La notion de «marginalisation» désigne plutôt le processus susceptible de déboucher sur l'exclusion.

(2) Décision n° 50/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 décembre 2001 établissant un programme d'action communautaire pour encourager la coopération entre les États membres visant à lutter contre l'exclusion sociale.

- Taux de bas revenu avant transferts (indicateur 13),
- Distribution du revenu — coefficient de Gini (indicateur 14),
- Persistance de bas revenus, sur la base de 50 % du revenu médian (indicateur 15),
- Part du chômage de longue durée (indicateur 16),
- Taux de chômage de très longue durée (indicateur 17),
- Personnes à faible niveau d'études (indicateur 18).

1.6. D'après le CPS, ces indicateurs permettent de mesurer de manière comparable différents aspects de ce phénomène, qui par nature présente un caractère pluridimensionnel. Le CPS recommande la poursuite des travaux, afin notamment:

- d'élaborer des indicateurs supplémentaires concernant: les conditions de vie — y compris la participation sociale —, la pauvreté récurrente et occasionnelle, l'accès aux services publics et privés, les questions territoriales et les indicateurs au niveau local, la pauvreté et le travail, l'endettement, la dépendance par rapport aux prestations et les allocations familiales;
- mesurer d'une manière plus satisfaisante la dimension de genre du phénomène;
- améliorer la précision et la comparabilité des indicateurs concernant: le logement (conditions décentes, coûts, absence de logement); la capacité à lire, écrire et compter; l'espérance de vie corrigée de la qualité, la mortalité prématurée en fonction du statut socio-économique et l'accès aux soins de santé; les groupes ne vivant pas dans des ménages, en particulier les personnes sans abri et les personnes vivant en institution (foyers pour enfants, orphelinats, foyers en général, prisons).

1.7. Enfin, le CPS reconnaît l'importance d'une participation croissante des personnes exclues à l'élaboration des indicateurs et de trouver les moyens les plus efficaces pour faire entendre leur voix.

2. Observations générales

2.1. Dans de récents avis relatifs à différentes questions sociales, le CESE avait souligné la nécessité et l'urgence de disposer d'indicateurs «performants et comparables», «suffisamment articulés [pour permettre] d'évaluer véritablement toutes les implications des analyses» (1). Il est nécessaire, en particulier

en matière d'exclusion, de disposer d'indicateurs répondant à ces exigences, étant donné la complexité et le caractère pluridimensionnel du phénomène. Le rapport à l'examen présente un premier ensemble d'indicateurs principaux et le CESE apprécie grandement le travail accompli par le sous-groupe «Indicateurs» et le CPS; il espère que la poursuite de ces travaux portera ses fruits et confirme (2) qu'il est disposé à coopérer et à soutenir l'engagement du CPS, organisme fondamental pour un développement efficace des plans d'action nationaux (PAN) contre l'exclusion.

2.2. Le CESE apprécie notamment l'approche dynamique suivie, qui prévoit la possibilité d'une adaptation et d'une évolution des indicateurs, particulièrement nécessaires pour exploiter toutes les potentialités de la méthode ouverte dans ce domaine, qui exige une comparaison de plus en plus précise et actualisée des différentes situations nationales et des meilleures pratiques. Le CESE se félicite en outre que le sous-comité «Indicateurs» ait déjà commencé à approfondir des thèmes essentiels tels que l'analphabétisme, l'intégration culturelle et le logement, en vue de définir de nouveaux indicateurs et d'affiner ceux déjà adoptés.

2.3. Il y a donc lieu de vérifier si la définition et partant le contenu, la transparence et l'acceptabilité des indicateurs sont suffisants et s'il ne conviendrait pas d'assurer à court terme une meilleure articulation de certains facteurs. C'est ce à quoi le CESE entend contribuer ci-après en présentant ses observations particulières et ses propositions pour la suite des travaux.

3. Observations particulières

3.1. Le CESE observe que les indicateurs relatifs aux revenus représentent la majorité de l'ensemble des indicateurs. Il considère que cela crée un certain déséquilibre par rapport aux indicateurs permettant d'étudier et de comparer les aspects qualitatifs des phénomènes de pauvreté et d'exclusion. Le CESE a conscience que l'on s'est concentré en priorité sur les indicateurs présentant un caractère factuel (ou objectif), mais il insiste sur l'urgence de définir des indicateurs permettant de rendre compte du degré de participation sociale, de l'accès aux services et de la perception par les intéressés de leur situation d'exclusion. Le CESE a défendu dans bon nombre de ses avis l'idée qu'un revenu adéquat, fruit du travail accompli par l'intéressé, est la condition sine qua non mais non suffisante pour prévenir la pauvreté et l'exclusion ou en sortir. Cette affirmation n'est pas en contradiction avec les conclusions du Sommet de Barcelone (3) qui voient dans le travail le meilleur instrument d'intégration, mais elle en constitue le complément nécessaire, compte tenu de la pluridimensionnalité du phénomène.

(1) «Renforcement de la qualité de la politique sociale et de l'emploi», JO C 311 du 7.11.2001. «Pensions sûres et viables», JO C 48 du 21.2.2002.

(2) Avis sur la «Proposition de décision du Conseil instituant un Comité de la protection sociale», JO C 204 du 18.7.2000, paragraphes 2.3 et 2.3.1.

(3) Partie III, Contributions au débat, Politique sociale et de l'emploi.

3.2. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion s'inscrit dans le cadre du choix stratégique de Lisbonne et a été confirmée lors du Sommet de Barcelone qui a souligné la nécessité de réduire sensiblement le nombre de personnes menacées de pauvreté et d'exclusion d'ici à 2010⁽¹⁾. La Commission a elle aussi mentionné dans le rapport de synthèse l'objectif d'une réduction de 50 % de ce risque d'ici à cette date. Étant donné que la stratégie de Lisbonne se distingue par la grande qualité économique, sociale et technologique du modèle européen de développement, le CESE insiste pour que l'on garde constamment à l'esprit la dimension qualitative, tant dans les mesures visant à favoriser l'employabilité des personnes exclues ou menacées d'exclusion que lors de l'élaboration des instruments statistiques.

3.3. Les indicateurs relatifs aux connaissances et aux aptitudes devraient être complétés et affinés: un faible niveau d'études (ou de réussite) scolaires, par exemple, ne rend pas compte d'un élément fondamental qui caractérise la plupart des personnes exclues, à savoir l'incapacité à se percevoir eux-mêmes comme des citoyens conscients de leurs droits et devoirs et les exerçant. Cela est dû pour l'essentiel à l'absence de certaines notions de base, mais aussi et surtout à une perte de conscience de soi et de la réalité, liée à la difficulté à subvenir aux besoins essentiels. Comme il est en outre indispensable de pouvoir intervenir sur des situations caractérisées par un illettrisme fonctionnel, il importe de disposer d'instruments permettant d'analyser et de quantifier ce phénomène. Le CESE rappelle également que dans son avis sur le programme de lutte contre l'exclusion et la pauvreté⁽²⁾, il soulignait le risque de nouvelles exclusions et situations de pauvreté liées à l'évolution technologique: à défaut de garantir également l'intégration des exclus dans la société de la connaissance, l'on risque de créer de nouvelles formes d'exclusion. Il conviendrait de tenir compte de cet aspect lors de l'élaboration des futurs indicateurs.

3.4. Lorsqu'il est fait référence aux «transferts» (indicateurs 1a, 1b, 1c, 1d), ce terme désigne les transferts émanant du système de protection sociale et destinés aux individus et aux familles; le CESE estime que si l'on ne tient pas compte du poids de la fiscalité et des cotisations sociales — qui comme l'on sait varie, parfois même fortement, selon les États membres —, la comparabilité risque d'être tout à fait faussée.

3.5. Le calcul des standards de pouvoir d'achat pose un autre problème: étant donné que le SPA est appliqué automatiquement selon les critères Eurostat, comme pour les relevés et les traitements statistiques réalisés dans le cadre de la politique de cohésion économique et sociale, les particularités et spécificités régionales et territoriales sont occultées. Tout le monde

sait que le pouvoir d'achat peut varier de façon significative tant au sein des pays qu'au sein des régions et même des villes. L'élaboration d'un troisième niveau d'indicateurs permettrait aux États membres de développer leur propre grille de calcul, articulée par régions ou territoires. Le CESE espère que les États membres prêteront suffisamment attention à ce problème lors de la définition des indicateurs et de la mise en oeuvre des PAN contre l'exclusion.

3.6. La définition de l'indicateur 1b relatif au «taux de bas revenu après transferts avec répartitions par type de ménage» devrait être complétée par une référence aux activités ayant un caractère nettement irrégulier ou occasionnel et aux activités non déclarées officiellement (travail illégal ou au noir): ces formes d'activité se rencontrent très fréquemment chez les personnes marginalisées et contribuent à enclencher ou à accentuer une situation d'exclusion.

3.6.1. Le CESE se rend compte que dans le cas du travail non déclaré ou illégal, la collecte de données est extrêmement difficile, mais insiste sur le fait que même si elles ont un certain revenu, les personnes travaillant dans des conditions d'irrégularité ne bénéficient pas des garanties minimales et de la protection assurée par les contrats de travail et restent en marge de la société et en fin de compte de la légalité. Il y a donc lieu de déployer tous les efforts possibles afin de recenser le travail illégal de manière suffisamment approfondie pour combattre ce phénomène et ceux à qui il profite, de manière à permettre aux personnes en situation d'exclusion ou de pauvreté d'échapper à une sorte de fatalité qui les pousse à rechercher/accepter ce type de travail. Il existe toute une catégorie de personnes qui vivent des revenus du travail illégal et qui finissent par être non seulement exclues, mais «invisibles» au reste de la société. Il faudrait développer un indicateur permettant de prévoir les risques futurs de pauvreté liés au fait que ces personnes ne paient pas de cotisations sociales. Une forte synergie entre les PAN pour l'inclusion, les PAN pour l'emploi et les politiques fiscales est requise pour affronter et éradiquer le fléau du travail au noir.

3.7. De même, la ventilation des types de ménage (indicateur 1c) ne prend pas suffisamment en considération deux cas:

3.7.1. celui des familles très nombreuses («3+ enfants» est trop vague). S'il est vrai qu'il y a peu de ménages avec beaucoup d'enfants à charge, il faut savoir que parmi les ménages en situation d'extrême pauvreté, on dénombre beaucoup de familles dont le nombre d'enfants est le double ou le triple de la moyenne de notre société;

3.7.2. celui des familles monoparentales, pour lesquelles le fait d'avoir un seul enfant à charge ou 2+ fait une grande différence, surtout s'il s'agit d'enfants en bas âge: au-delà d'un enfant, il est pratiquement impossible pour le parent isolé de produire un revenu suffisant, ce qui tend à maintenir voire à aggraver sa dépendance à l'égard des transferts sociaux.

(1) Conclusions de la Présidence, p. 24.

(2) Avis sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme d'action communautaire pour encourager la coopération entre les États membres visant à lutter contre l'exclusion sociale», JO C 14 du 16.1.2001, paragraphe 2.5.1.

3.8. S'agissant de l'indicateur relatif au «taux de bas revenu après transferts avec répartitions par régime d'occupation» (1d), le CESE observe avec satisfaction qu'il sera mis au point sous peu, qu'Eurostat a lancé les procédures en vue de commander une étude en la matière et il juge en particulier très important que les États membres puissent s'accorder sur une définition de référence pour les personnes sans domicile fixe qui représentent un pourcentage important et spécifique des exclus. De plus, la catégorie des personnes bénéficiant d'un loyer gratuit devrait être classée séparément de celles des «propriétaires». En effet, ces derniers doivent toujours assumer les charges de la copropriété ou de l'entretien du bien immobilier, tandis que les personnes disposant d'un logement à titre gracieux ou gratuit doivent uniquement acquitter les dépenses courantes de subsistance.

3.9. Dans le cas de l'indicateur 9 (espérance de vie), il faudrait classer séparément l'espérance de vie «hors handicap» («disability-free life expectancy»), critère qu'Eurostat propose déjà aux États membres. L'on assiste à une expansion des situations de dépendance, surtout parmi les personnes âgées et handicapées, ce dont il faudrait également tenir compte.

4. Propositions pour la suite des travaux en la matière

4.1. Le CPS lui-même reconnaît la nécessité de définir de nouveaux indicateurs et d'en améliorer d'autres en les affinant et en assurant leur comparabilité (cf. paragraphe 1.6). Le CESE est d'avis qu'il faut se concentrer en priorité sur les indicateurs permettant de mesurer la participation sociale et l'accès aux services, en particulier les services de santé. Le CESE renvoie notamment aux considérations ci-dessus relatives aux connaissances et aptitudes (paragraphe 3.3), aux activités (paragraphe 3.6) et à l'espérance de vie (paragraphe 3.9).

4.1.1. S'agissant de la participation sociale, le CESE ne pense pas qu'elle doive être mesurée à partir de critères communs, mais en fonction de la possibilité d'accéder à des activités sociales, des distractions, des initiatives, en fonction des diverses approches et cultures nationales en la matière. Il existe de nombreux cas d'exclusion sociale qui ne dépendent pas directement de l'absence ou de l'insuffisance de revenu, mais qui résultent de l'absence d'un contexte ouvert et motivant qui favorise les relations humaines et les activités collectives en

dehors de la famille et du travail. Le CESE estime que tous les États membres devraient développer leurs propres indicateurs de troisième niveau dans ce domaine, mais que des discussions seraient également utiles afin d'étudier la possibilité de définir certains paramètres communs.

4.2. Il faudrait en outre examiner le rapport existant entre la pauvreté récurrente ou occasionnelle et le développement d'activités occasionnelles et irrégulières, afin notamment d'établir s'il existe une nouvelle catégorie d'exclus en liaison avec ces formes de travail.

4.3. En ce qui concerne l'élaboration d'indicateurs relatifs à l'endettement, il importe de faire une distinction entre l'endettement (qui peut être géré normalement par une personne ou un ménage disposant d'un revenu prévisible) et le surendettement (qui met dans l'incapacité d'assumer la dette contractée). Ce dernier phénomène touche inégalement les États membres, mais il est souvent le premier pas vers la pauvreté et l'exclusion. Le CESE suit depuis longtemps ce problème et a adopté, lors de sa session plénière d'avril 2002, un avis en la matière⁽¹⁾. Il se contentera d'indiquer ici que le problème du surendettement ne peut être affronté uniquement dans le cadre des PAN contre l'exclusion et la pauvreté car il est lié à tout un ensemble de dynamiques bancaires et du marché qui doivent faire l'objet d'une combinaison d'interventions nationales mais aussi communautaires.

4.4. Il faudrait mettre au point des indicateurs clairs pour ce qui a trait aux conditions d'hygiène et de santé des personnes exclues, tant en ce qui concerne le logement que l'environnement de travail, car l'actuelle liste d'indicateurs ne comporte que l'auto-évaluation de l'état de santé par niveau de revenus (indicateur 10). Il pourrait être intéressant par exemple de développer des indicateurs afin de recenser non seulement l'accès aux services médicaux et de santé, mais aussi la conscience de sa propre santé et la propension à en prendre soin et à appliquer les règles minimales de la médecine préventive (contrôles gynécologiques, dentaires, oculaires, etc.), en tenant compte des différences subjectives existant entre les personnes en situation de pauvreté et celles en situation de grave exclusion sociale (comme les personnes sans domicile fixe, par exemple).

⁽¹⁾ «Surendettement des ménages dans l'Union européenne», JO C 149 du 21.6.2002.

Bruxelles, le 29 mai 2002.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS