



Commission économique pour l'Europe**Conférence des statisticiens européens****Soixante-deuxième réunion plénière**

Paris, 9-11 avril 2014

Point 7 b) de l'ordre du jour provisoire

**Résultats des examens approfondis réalisés
par le Bureau de la Conférence****Examen approfondi des statistiques de la protection sociale****Note établie par le secrétariat***Résumé*

La présente note est le document correspondant à l'examen approfondi de la mesure de la protection sociale. Le Bureau de la Conférence des statisticiens européens a réalisé l'examen approfondi à sa réunion de janvier 2014. Le but des examens menés par le Bureau est d'améliorer la coordination des activités statistiques dans la région de la Commission économique pour l'Europe, de déceler les lacunes ou les chevauchements d'activités et d'aborder des questions d'actualité.

La note résume les activités statistiques internationales menées dans ce domaine, recense les problèmes et les difficultés, et énonce des recommandations au sujet d'éventuelles actions de suivi dans ce domaine.

Les résultats de l'examen figurent dans le document ECE/CES/2014/9/Add.1.



I. Introduction

1. Le Bureau de la Conférence des statisticiens européens procède périodiquement à un examen approfondi de certains domaines de la statistique dans le but d'améliorer la coordination des activités statistiques dans la région de la Commission économique pour l'Europe (CEE), de déceler les lacunes ou les chevauchements d'activités et d'aborder des questions d'actualité. Cet examen porte essentiellement sur des questions stratégiques et expose les préoccupations d'ordre théorique et en matière de coordination dont les services de statistique ont fait état.
2. Le Bureau de la Conférence a choisi d'examiner en détail la question de la protection sociale à sa réunion de février 2013. Faute de pays volontaire, le secrétariat s'est chargé d'établir le document relatif à cet examen. Le présent document constitue une base pour l'examen en résumant les activités statistiques internationales et en recensant les questions et les problèmes.
3. Les travaux relatifs aux statistiques de la protection sociale ont commencé à la fin des années 1970, avec l'élaboration conjointe par Eurostat et les États membres de l'Union européenne (UE) du Système européen de statistiques intégrées de la protection sociale (SESPROS). Le Système est axé sur la couverture de risques et besoins bien définis dans le domaine de la santé, de l'invalidité, de la vieillesse, de la famille et du chômage; il comprend un système central, complété par une série de modules, et repose sur le principe de la collecte de données tant quantitatives que qualitatives.
4. Dans les années 1990, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a mis au point sa Base de données sur les dépenses sociales (SOCX) pour suivre l'évolution des dépenses sociales dans son ensemble et analyser les changements se produisant dans leur composition. La base contient des séries chronologiques correspondant à la période allant de 1980 à 2010 pour les pays membres de l'OCDE.
5. Aujourd'hui, un grand nombre d'organisations internationales et d'institutions bilatérales participent à la collecte, l'harmonisation et la diffusion de statistiques sur la protection sociale, y compris l'Organisation internationale du Travail (OIT) et la Banque mondiale, ainsi que les organisations susmentionnées. Améliorer la protection sociale est l'un des chevaux de bataille de l'OIT qui milite en faveur de l'adoption d'un niveau minimum de protection sociale, le socle de protection sociale. La Banque mondiale concentre ses travaux sur les pays en développement et diffuse des données harmonisées par le biais de son projet Atlas of Social Protection: Indicators of Resilience and Equity (ASPIRE).
6. Le Conseil de coopération interinstitutions pour la protection sociale a été créé en 2012 pour coordonner les travaux des diverses organisations sur la protection sociale, en réponse à une demande du groupe de travail du G-20 sur le développement. Son objectif est de réduire les chevauchements d'activités en harmonisant les différents instruments de protection sociale. Des membres de 29 organisations internationales et institutions bilatérales ont assisté à sa réunion la plus récente, tenue le 29 octobre 2013.
7. Parmi les difficultés que présente la collecte de données fiables sur la protection sociale figurent les problèmes de mesure et l'absence de normes et de classifications internationalement acceptées. Les organisations internationales se trouvent souvent dans l'impossibilité d'échanger des données faute de système de classification commun. Les pays développés et les pays en développement n'éprouvent pas les mêmes difficultés, en partie parce qu'ils utilisent des sources de données différentes. Dans les pays développés, les données sur la protection sociale proviennent essentiellement de sources administratives et de registres, tandis que dans les pays en développement, elles sont tirées des enquêtes sur les ménages.

8. Les différentes organisations travaillant sur les statistiques de la protection sociale doivent coordonner leur action. En plus des partenariats directs qui existent déjà entre les organisations, le Conseil de coopération interinstitutions pour la protection sociale offre un mécanisme international destiné à harmoniser les travaux sur la protection sociale.

II. Champ des statistiques de la protection sociale

9. Le champ de la protection sociale recouvre des réalités diverses. Selon la classification de la Base de données sur les activités statistiques internationales (DISA), les statistiques de la protection sociale concernent les mesures visant à protéger les personnes contre les risques de revenus inadaptés pour cause de chômage, de maladie, d'invalidité ou de vieillesse, ou en raison de responsabilités parentales ou de la perte d'un conjoint ou d'un parent, notamment. Elles comprennent également les statistiques sur les bénéficiaires de pensions de retraite, les régimes de sécurité sociale, les dépenses de protection sociale, etc., à l'exclusion de celles relatives aux compagnies d'assurances en tant qu'acteurs économiques et aux fonds de pension en tant qu'acteurs des marchés financiers.

III. Aperçu des activités statistiques internationales

A. Comité inter-États de statistique de la Communauté d'États indépendants

10. Au titre de ses activités relatives à la protection sociale, le Comité inter-États de statistique de la Communauté d'États indépendants (CEI-STAT) collecte, traite, analyse et diffuse des données sur la protection sociale et le système de pension fournies par les services nationaux de statistique ainsi que des informations sur le nombre de personnes handicapées dans les pays de la Communauté. Il établit un rapport annuel chiffré sur les pensionnés et les systèmes de pension dans ces pays.

11. À l'avenir, le CEI-STAT dispensera également des conseils aux services nationaux de statistique sur l'organisation des statistiques de la sécurité sociale dans les pays de la Communauté.

B. Organisation internationale du Travail

12. L'enquête de l'OIT sur la sécurité sociale a pour objectif de collecter des statistiques sur les dépenses, le financement, la couverture et les prestations se rapportant à la sécurité sociale dans les pays développés comme en développement. La démarche méthodologique révisée qu'elle a adoptée est aussi compatible que possible avec le Système de comptabilité nationale (SCN), la conception des statistiques sur les recettes et les dépenses en matière de protection sociale du SESPROS d'Eurostat, la base de données SOCX de l'OCDE et les directives de 2001 du Fonds monétaire international (FMI) sur les statistiques des finances publiques. Des données sur le niveau de couverture et de prestations sont également collectées et utilisées pour construire des indicateurs de couverture par type de risque couvert ou de fonction exercée par la sécurité sociale. L'OIT collecte les données directement auprès des institutions qui gèrent les systèmes nationaux de protection sociale, en particulier celles concernant la population couverte (contributeurs actifs, affiliés et bénéficiaires réels), les niveaux de prestations, les dépenses et le financement.

13. Les données sont collectées et diffusées par le biais de la base de données sur la sécurité sociale de l'OIT. Il existe désormais un ensemble limité mais régulièrement actualisé d'indicateurs sur les dépenses et la couverture en matière de sécurité sociale pour la plupart des pays d'Europe orientale, depuis 2000 jusqu'à la dernière année pour laquelle on dispose de données. Les premiers résultats concernant neuf pays d'Europe du Sud-Est ont été résumés dans la publication de l'OIT intitulée *Social Security Spending in South Eastern Europe: A Comparative Review*, parue en 2005. Plus récemment, des données actualisées et des indicateurs portant à la fois sur les dépenses et sur la couverture ont été publiés dans la première édition du Rapport mondial sur la sécurité sociale 2010/11, premier rapport d'une série qui aidera également à suivre la progression de la couverture sociale dans le monde et servira donc d'appui à la campagne de l'OIT en faveur de l'extension de cette couverture.

14. Des données rétrospectives (1949-1993) sur les recettes et les dépenses des régimes de sécurité sociale de 22 pays européens sont disponibles dans une base de données en ligne mise au point par le service de recherches et d'archives EURODATA du Centre de recherche sociale européenne de Mannheim (MZES) en coopération avec l'OIT. Les données sur d'autres pays sont également accessibles en ligne sur le site Web de l'OIT¹.

15. L'OIT a également publié des Revues des dépenses et de la performance de la protection sociale (SPER) qui contiennent des statistiques très variées.

16. L'OIT a élaboré, en coopération avec le Conseil de l'Europe, un manuel sur les besoins en données statistiques et les indicateurs relatifs à la présentation de rapports sur le respect des dispositions de la Convention de l'OIT n° 102 concernant la norme minimum de la sécurité sociale et du Code européen de sécurité sociale.

17. L'OIT entend réexaminer les normes internationales sur les statistiques de la sécurité sociale et de la protection sociale telles qu'elles figurent dans la Résolution concernant l'élaboration des statistiques de la sécurité sociale, adoptée en 1957 par la neuvième Conférence internationale des statisticiens du travail et, le cas échéant, proposer des révisions pour les améliorer. Cette question a été débattue à la dix-septième Conférence internationale des statisticiens du travail.

18. Dans le cadre de ses activités sur l'économie informelle, le Département de la protection sociale élabore un module composé d'un nombre limité de questions sur la protection sociale, qui sera intégré dans les enquêtes périodiques sur les ménages.

19. Sur une période de quatre ans (2009 à 2013), le projet intitulé «Mesure et suivi du travail décent» (MAP), qui est financé en partie par l'Union européenne, a pour objet de faciliter la définition d'indicateurs du travail décent pertinents au niveau national (à partir des résultats de la Réunion tripartite d'experts tenue en septembre 2008), de soutenir les collectes de données et d'utiliser les données recueillies pour élaborer une analyse intégrée des politiques du travail décent. La protection sociale est l'un des quatre objectifs stratégiques de l'Agenda pour le travail décent.

20. L'OIT gère la Global Extension of Social Security (GESS), plate-forme mondiale de partage de connaissances «dont les objectifs sont de faciliter l'échange d'informations et d'idées, d'identifier et de documenter des expériences, d'identifier les déficits de connaissances, de produire des connaissances nouvelles et de promouvoir l'innovation»².

¹ <http://www.ilo.org/public/english/protection/seccoc/areas/stat/css/index.htm>.

² <http://www.social-protection.org/>.

C. Association internationale de la sécurité sociale

21. L'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) poursuit ses activités visant à renforcer les capacités statistiques de ses membres dans les pays en développement et participe à l'élaboration de normes internationales sur les statistiques de la sécurité sociale et de la protection sociale.

22. En collaboration avec la Social Security Administration des États-Unis, l'AISS collecte des informations sur les divers risques couverts par les régimes de sécurité sociale et les diffuse par l'intermédiaire de la publication intitulée *Social Security Programmes throughout the World (SSPTW)*³, de son service d'information et des bases de données Social Security Worldwide. L'AISS collecte également des données sur le cadre juridique et la gouvernance des fonds de réserve de l'assurance sociale publique ainsi que sur la répartition de leurs actifs et leurs dépenses.

D. Conseil de coopération interinstitutions pour la protection sociale

23. Le Conseil de coopération interinstitutions pour la protection sociale (Social Protection Inter-Agency Cooperation Board), mécanisme de coordination interinstitutions qui regroupe des membres d'organisations internationales et d'institutions bilatérales, a été créé à la suite des débats du groupe de travail du G-20 sur le développement. Il a pour mission de renforcer la coordination et la promotion à l'échelle mondiale des questions de protection sociale et de coordonner la coopération internationale concernant les actions menées par les pays. Il s'est réuni quatre fois jusqu'à présent, la dernière réunion s'étant tenue le 29 octobre 2013 à Bruxelles et la prochaine étant prévue en mai 2014 à Washington.

24. Les rapports sur toutes les réunions du Conseil sont accessibles en ligne⁴.

E. Eurostat

25. Le SESPROS est un cadre commun élaboré à la fin des années 1970 par Eurostat et les États membres de l'Union européenne pour permettre une comparaison cohérente, entre les pays européens, des prestations sociales versées aux ménages et de leur financement. Il permet d'assurer la comparabilité internationale des données administratives nationales relatives à la protection sociale.

26. Selon le Manuel SESPROS, la protection sociale désigne une intervention d'organismes publics ou privés uniquement – et non de particuliers – sous la forme soit de ressources financières versées aux particuliers, soit d'une fourniture directe de biens et services. Il y est précisé en outre que cette intervention ne doit pas entraîner de contrepartie en argent, en biens ou en travail. C'est pour cette raison que les prêts avec intérêts et les prestations versées par l'employeur dont le coût est déduit du salaire constituent, par exemple, des services qui ne relèvent pas de la protection sociale. Pour être considérées comme relevant de la protection sociale, ces interventions peuvent toutefois être soumises à condition comme, par exemple, à l'inscription à un programme de formation.

³ <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw>.

⁴ À l'adresse suivante: <http://www.ilo.org/newyork/issues-at-work/social-protection/social-protection-inter-agency-cooperation-board/lang--en/index.htm>.

27. Eurostat produit régulièrement des indicateurs afin de suivre la progression de la stratégie Europe 2020 et soutenir la méthode ouverte de coordination en matière de protection et d'inclusion sociale⁵. Ces indicateurs servent au suivi des objectifs généraux, ainsi que des objectifs particuliers concernant les trois volets: l'inclusion sociale, les pensions et les soins de santé. Les données sont principalement issues des statistiques de l'Union européenne sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC) et de l'enquête européenne sur les forces de travail (EFT-UE).

28. Les indicateurs sont présentés en trois catégories: données sur l'UE, données nationale et données contextuelles. Les indicateurs convenus concernant l'UE contribuent à l'évaluation comparative des progrès réalisés par les États membres pour atteindre les objectifs communs en matière de protection sociale et d'inclusion sociale. Les indicateurs nationaux convenus reposent sur des définitions et des postulats arrêtés d'un commun accord, qui fournissent des informations essentielles pour évaluer les avancées des États membres par rapport à certains objectifs. Figurent également des données contextuelles importantes qui permettent d'évaluer les indicateurs.

F. Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail

29. La Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound) a réalisé sa cinquième Enquête européenne sur les conditions de travail (EWCS) en 2010. Le rapport de synthèse sur cette enquête, désormais accessible en ligne, contient un chapitre sur la qualité du travail et de l'emploi, dont un des volets porte sur la protection de la carrière et la sécurité de l'emploi, et donc sur la protection sociale⁶.

G. Organisation de coopération et de développement économiques

30. La base de données SOCX de l'OCDE a été élaborée pour suivre l'évolution des données agrégées sur les dépenses sociales ainsi que les changements dans leur composition. Ces données concernent 34 pays de l'OCDE pour la période 1980-2009/10 et sont des estimations pour 2010-2012. La base contient des statistiques fiables et comparables au niveau international sur les dépenses sociales publiques et privées (obligatoires et volontaires) par programme de dépenses et classées par grands domaines de la protection sociale à savoir: vieillesse, survie, incapacité, santé, famille, programmes actifs du marché du travail, chômage, logement et autres domaines de politique sociale. Elle contient également des estimations des dépenses sociales nettes pour 30 pays de l'OCDE en 2009⁷.

31. En novembre 2012, la SOCX a été actualisée en même temps qu'était publiée une note d'information sur les dépenses sociales après la crise.

32. L'initiative «Comment va la vie?» a pour objet d'examiner les aspects les plus importants qui façonnent le bien-être et la vie des gens dans les pays de l'OCDE et dans d'autres grandes économies, en observant les conditions de vie matérielle et la qualité de vie des personnes à travers la population». Un des aspects étudiés s'intitule «Le bien-être au travail: mesurer la qualité de l'emploi».

⁵ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=756&langId=fr>.

⁶ <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2011/82/en/1/EF1182EN.pdf>.

⁷ <http://www.oecd.org/fr/social/depenses.htm>.

H. La Banque mondiale

33. Le projet ASPIRE fournit des données harmonisées sur les programmes de protection sociale, principalement dans les pays en développement, à partir d'enquêtes sur les ménages⁸. Le logiciel ADePT de la Banque mondiale sur la protection sociale permet de produire des informations sur 10 indicateurs: transfert moyen par habitant, couverture, incidence des prestations, incidence des bénéficiaires, générosité, réduction des inégalités selon le coefficient de Gini, réduction de la pauvreté par habitant, réduction de l'écart de pauvreté, ratio coûts/avantages et chevauchement de la protection sociale. Actuellement le projet ASPIRE porte sur 56 pays, l'objectif étant qu'il en englobe 120, à terme.

34. Le système SPARCS (Social Protection Assessment Results of Country Systems) est une initiative interinstitutions qui vise à améliorer la performance des systèmes de protection sociale et de travail en créant une plate-forme de collaboration en source libre, s'appuyant sur une définition et une évaluation de la mesure et des résultats des principaux systèmes⁹. À l'issue de la réunion d'octobre 2013 du Conseil de coopération interinstitutions pour la protection sociale, le nom du système SPARCS sera changé en «Système d'évaluation interinstitutions de la protection sociale» et ce dernier sera dirigé par le Conseil.

35. Récemment, la Banque mondiale a organisé, les 4 et 5 novembre 2013, un atelier sur l'utilisation des données des enquêtes sur les ménages pour la production des statistiques de la protection sociale, en coopération avec les organismes ci-après: OIT, OCDE, AISS, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Overseas Development Institute (ODI), Groupement d'Intérêt Public (GIP) Santé Protection Sociale International (SPSI), Banque interaméricaine de développement (BID), Délégation aux Affaires Européennes et Internationales (DAEI), HelpAge, Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et Department for International Development (DFID). L'atelier portait sur le rôle des données issues des enquêtes sur les ménages dans l'amélioration des données sur la couverture et les effets de la protection sociale.

I. Commission économique pour l'Europe

36. La CEE assure le secrétariat du Groupe d'experts sur la mesure de la qualité de l'emploi. Le Groupe, qui a été créé en février 2012, est présidé par l'Allemagne et réunit des représentants de pays et d'organisations internationales. Il présentera la version intégrale de son cadre statistique pour la mesure de la qualité de l'emploi à la réunion du Bureau de la Conférence des statisticiens européens en octobre 2014. Une des composantes de ce cadre, qui est consacrée à la sécurité de l'emploi et la protection sociale, comprend des indicateurs sur les contributeurs aux régimes de pension et à l'assurance chômage.

37. Les activités sur la mesure de la qualité de l'emploi sont coordonnées avec quatre initiatives d'organisations internationales qui leur sont étroitement liées:

- Les indicateurs du travail décent de l'OIT, dont le but est d'améliorer la qualité du travail dans les pays sur la base de quatre objectifs stratégiques (l'un d'eux étant d'étendre la protection sociale);
- Les indicateurs de la qualité du travail établis par l'Union européenne et la stratégie Europe 2020;

⁸ <http://worldbank.org/aspire/>.

⁹ <http://go.worldbank.org/9GC4EAU0F0>.

- L'initiative «Comment va la vie?» de l'OCDE, qui a pour ambition de mesurer le bien-être et comprend une partie intitulée «Le bien-être au travail: mesurer la qualité de l'emploi»;
- L'ensemble d'indicateurs d'Eurofound et les Enquêtes européennes sur les conditions de travail.

IV. Questions et problèmes

A. Absence de normes, définitions et classifications arrêtées au niveau international ainsi que de comparabilité entre les pays

38. Pendant l'«Atelier de Mapping des statistiques et indicateurs de protection sociale existants contribuant à la surveillance de l'extension de la protection sociale par le biais des socles de protection sociale», qui s'est tenu à l'OIT à Genève du 13 au 15 mars 2013, les participants ont estimé qu'un des principaux problèmes à traiter consistait à définir et classer les données relatives à la protection sociale. Ils ont noté que même s'il existait des chevauchements, les organisations internationales n'utilisaient pas toutes les mêmes critères de classification, d'où l'impossibilité dans laquelle elles se trouvent souvent d'échanger leurs données. Parfois, les différences de classification s'expliquent par les différences d'objectifs poursuivis par les organisations (la Banque mondiale, par exemple, se concentre sur les besoins des pays en développement).

39. Un des objectifs du Conseil de coopération interinstitutions pour la protection sociale est d'harmoniser les normes et définitions se rapportant à la protection sociale. À la troisième réunion du Conseil, en février 2013, la Banque mondiale et l'OIT ont présenté une proposition commune sur l'harmonisation au niveau international des données relatives à la protection sociale. Cette proposition faisait suite à un atelier sur le financement de la protection sociale qui avait eu lieu à Londres en novembre 2012 et à l'occasion duquel les organisations internationales avaient décidé d'établir un cadre de référence afin d'instaurer une coopération visant à normaliser la terminologie et les classifications utilisées, d'harmoniser les collectes de données et les différentes bases de données, ainsi que d'aider les pays à développer leurs capacités pour produire des données fiables sur la protection sociale et mettre en place des systèmes statistiques nationaux de la protection sociale.

B. Problèmes de mesure

40. Des résolutions adoptées par l'Union européenne en 2007 prévoyaient que les États membres devaient se conformer aux directives énoncées dans le Manuel SESPROS, mais tous n'ont pas été capables d'appliquer l'ensemble de la méthodologie SESPROS. Dans un rapport de synthèse sur la qualité publié en 2013 par Eurostat (concernant les données de la protection sociale pour 2011), quatre pays ont fait état de problèmes de mesure dus à des difficultés d'application de la méthodologie. Les problèmes de mesure tenaient plus couramment à des questions liées à des sources de données individuelles, comme ce fut le cas pour 14 pays. Dans certains cas, il existait des sources de données complémentaires, mais dans d'autres les problèmes se traduisaient par une omission de chiffres. Le fait que la couverture géographique soit incomplète faisait également problème, même si quatre pays seulement en ont fait état. Le rapport de synthèse sur la qualité débouche toutefois sur la conclusion que, globalement, les données de presque tous les pays sont de bonne qualité et utiles pour les analyses¹⁰.

¹⁰ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-11-030/EN/KS-RA-11-030-EN.PDF.

41. Comme les principales sources de données sur la protection sociale au sein de l'UE sont des sources administratives et des registres, les problèmes de mesure rencontrés concernent surtout la couverture. Hors de l'UE, et en particulier dans les pays en développement, les organisations tirent essentiellement leurs données sur la protection sociale des enquêtes sur les ménages. Plusieurs organisations ont arrêté des questions générales sur la protection sociale à inclure dans les enquêtes, mais ces questions n'ont toutefois pas fait l'objet d'un accord universel. De nombreux pays ne font toujours pas figurer de questions sur la protection sociale dans leurs enquêtes sur les ménages, tandis que d'autres le font, mais sans en analyser ou en diffuser les données.

V. Conclusions et recommandations

42. Si les statistiques de la protection sociale sont pour l'essentiel fiables et comparables dans l'Union européenne, il reste encore beaucoup à faire pour régler les problèmes auxquels sont confrontés les autres pays, en particulier ceux dont les systèmes statistiques sont moins développés. De nombreuses organisations participent à la collecte, l'harmonisation et la diffusion des statistiques de la protection sociale, mais il est parfois difficile de faire concorder le fruit de leurs efforts, faute de système de classification commun. Il est nécessaire que ces organisations coordonnent leurs travaux.
