



AVIS

DU CONSEIL NATIONAL DE L'INFORMATION STATISTIQUE
SUR LES PROGRAMMES A MOYEN TERME 1999-2003

EMPLOI, REVENUS

ASSEMBLEE PLENIERE
Du 25 JANVIER 1999

AVIS

DU CONSEIL NATIONAL DE L'INFORMATION STATISTIQUE

AVIS GENERAL

Le Conseil considère qu'il y a lieu de se féliciter de l'ampleur et de la qualité des travaux menés dans le cadre de la concertation sur les orientations à moyen terme de la statistique publique.

Il relève et apprécie les efforts des services producteurs pour concevoir des programmes statistiques 1999-2003 qui tiennent compte des besoins exprimés par leurs différents interlocuteurs. Le Conseil se réjouit également de l'importante participation des utilisateurs régionaux et locaux de l'information économique et sociale lors de la consultation spécifique mise en place par l'INSEE avec l'appui des services statistiques déconcentrés.

Le Conseil souligne l'importance qu'il attache au suivi, année après année, des recommandations et avis émis. Il sera par ailleurs attentif aux modulations qui pourront être apportées au programme à moyen terme, visant à répondre aux besoins d'information nouveaux ou à mesurer d'importants phénomènes d'actualité.

Le Conseil tient à remercier les présidents et rapporteurs, les organismes, les personnalités et les services producteurs qui, par leur participation aux débats sur les perspectives à moyen terme, facilitent l'adaptation de la statistique publique aux besoins de compréhension de notre société.

Moyens et organisation du dispositif statistique public

1. Le Conseil attache une grande importance à ce que les dispositifs statistiques soient capables de **s'adapter** aux inévitables évolutions des cinq ans à venir. Il souligne que les demandes d'information à cet horizon ne peuvent être toutes connues aujourd'hui, qu'il s'agisse de celles induites par la mise en place de l'euro et de l'Union économique et monétaire, ou de la nécessité de quantifier d'importants phénomènes d'actualité.
2. Le Conseil relève que le **contexte budgétaire** pourrait demeurer contraignant d'ici 2003, et il encourage en conséquence les services producteurs à procéder aux redéploiements et aux innovations susceptibles de leur redonner des marges de manœuvre.
En tout état de cause, le Conseil tient à marquer sa préoccupation devant l'insuffisance de moyens de certains services statistiques pour répondre à de légitimes besoins non satisfaits jusqu'à présent ou à des demandes nouvelles exprimées dans le cadre des réflexions à moyen terme. Le Conseil relève ainsi plusieurs domaines vis-à-vis desquels il estime des moyens supplémentaires nécessaires : l'environnement et l'aménagement du territoire, le tourisme, la recherche, la jeunesse et les sports.
3. Le Conseil encourage fortement les **collaborations entre services producteurs** visant tout à la fois la suppression de redondances dans les dispositifs de questionnement, la mise en place de synergies au plan méthodologique, la diffusion d'informations cohérentes et clairement documentées, et plus généralement des approches thématiques interministérielles.
Il note avec satisfaction que des orientations de cette nature figurent dans les programmes à moyen terme des services producteurs dont notamment : santé et protection sociale (SESI et caisses de sécurité sociale), formation continue (INSEE, DARES, SDESE, CEREQ), administrations publiques (DGCL, DGCP), phénomènes de délinquance (ministères de la justice et de l'intérieur). Les enquêtes annuelles d'entreprise (INSEE, SESSI, SCEES, SES) offrent par ailleurs un bon exemple de synergies méthodologiques.

Avancées dans la connaissance

4. Le Conseil se félicite de la réalisation de **trois opérations importantes**, l'inventaire communal (en 1998), le recensement général de la population (en 1999) et le recensement général de l'agriculture (en 2000). Il souhaite que les modalités modernes de diffusion soient mises à profit pour que les données soient très largement utilisées, en particulier par l'ensemble des demandeurs d'informations localisées pour lesquels elles constituent des sources essentielles.
5. Le Conseil relève et soutient, **dans le domaine social**, plusieurs investigations programmées dans les cinq ans à venir : l'enquête « Handicaps, incapacités, dépendance » et une enquête sur les sans-abri, conformément aux recommandations de groupes de travail du CNIS ; l'enquête « Budget de famille » ; l'enquête décennale sur la santé.
Le Conseil souhaite vivement que les statisticiens cherchent à élaborer une vue d'ensemble sur les conditions de vie des ménages. Il demande par ailleurs qu'une adaptabilité accrue des instruments statistiques existants permette, dans des délais raccourcis, l'étude de phénomènes de société.
6. Le Conseil, tout en conservant le souci d'alléger la charge statistique des entreprises, recommande qu'une meilleure connaissance quantitative et qualitative du **marché du travail** soit recherchée, notamment en ce qui concerne les qualifications.
7. Le Conseil marque son intérêt pour l'amélioration de la connaissance des **prix** et de leur évolution, que divers services ont inscrite dans leurs programmes 1999-2003, en réponse aux besoins des utilisateurs ou pour se conformer aux obligations communautaires. Il approuve, en particulier, le programme relatif aux indices de prix des services rendus aux entreprises, dont il attend une réelle amélioration de la mesure de la productivité dans les services concernés. Le Conseil souhaite, par ailleurs, qu'une rénovation de l'indice du coût de la construction soit mise en œuvre au cours de ce moyen terme.
8. Le Conseil recommande que la connaissance statistique de **l'artisanat** progresse sensiblement dans les années à venir, et en particulier celle de la formation et de l'apprentissage. A cette fin, il encourage les collaborations, notamment au niveau régional, entre l'APCM, les chambres de métiers et les services statistiques concernés.

La montée des thèmes transversaux

Le Conseil attache une importance particulière à ce que la connaissance statistique de **thèmes transversaux** aux domaines social et économique progresse sensiblement dans les années à venir. Ce progrès est notamment nécessaire pour éclairer certaines des réflexions animées par le Commissariat au Plan.

9. Le Conseil estime que le nombre croissant de situations involontaires et durables d'alternances multiples entre **formation et emploi** nécessite la recherche d'indicateurs et de cadres de référence.
Il juge opportun, compte tenu de l'importance des questions concernant l'emploi, de reprendre une réflexion permettant de s'assurer que les grilles d'analyse statistique utilisées sont bien les mieux adaptées à la **compréhension des mécanismes** du marché du travail et des relations entre l'emploi et le reste de l'économie.
10. Le Conseil appuie les travaux ou projets visant à mieux connaître les **impacts de l'environnement** sur la santé des individus, les milieux et les territoires, ainsi que les conséquences sur l'activité économique des réglementations en matière d'environnement.
11. Le Conseil souhaite que les statisticiens contribuent à mieux mesurer l'impact des **évolutions démographiques** à venir sur les systèmes de santé et de prise en charge de la dépendance, et sur les retraites et les mécanismes de transferts entre générations.

12. Le Conseil souligne la **complexité croissante de l'univers des entreprises**. Le concept d'entreprise s'éloigne de plus en plus des unités légales : place grandissante des réseaux ; restructurations et externalisations multiples ; constitution de groupes à échelle européenne ou mondiale ; diversité et multiplication des formes de relations sociales. La frontière entre biens et services devient floue et les nomenclatures rapidement obsolètes. Enfin, les nouvelles technologies de l'information et de la communication vont introduire une nouvelle dimension dans les relations économiques.
- Le Conseil relève qu'il s'agit là, pour les statisticiens, de chantiers majeurs et complexes, demandant à la fois une forte concertation internationale et l'adaptabilité permanente des méthodes statistiques.

Avancées dans les méthodes et outils

13. Le Conseil soutient fortement les réflexions et initiatives visant à remplacer l'inventaire communal, le recensement de la population et le recensement général de l'agriculture par des **observations en continu**. Il est conscient des difficultés juridiques et techniques à résoudre, notamment pour le recensement de la population. Mais il estime ces perspectives très prometteuses dans la mesure où elles permettraient d'offrir des informations actualisées fréquemment.
14. Le Conseil se félicite des nombreux et nouveaux projets d'utilisation des **sources administratives, sociales et fiscales** à des fins statistiques, rendus possibles par les accords établis entre les administrations et les services statistiques.
- Il ne sous-estime pas les problèmes techniques posés (nomenclatures, référentiels, identifiants) et souhaite que les statisticiens soient associés, en amont, à la conception des systèmes d'information mis en place par les administrations. Il mesure également le risque que la suppression ou la modification de sources administratives fait courir à la production statistique qu'elles alimentent.
- Le Conseil relève cependant dans cette voie des possibilités d'allègement de la charge statistique des entreprises et collectivités locales enquêtées, et d'enrichissement de l'information, en particulier régionale et locale. Il apprécie, notamment, que la transmission de données par la DGI aux services statistiques demandeurs permette d'abandonner le rythme annuel d'interrogation des petites entreprises dans les enquêtes annuelles d'entreprise.
15. Le Conseil, soulignant l'importance des **analyses longitudinales**, rappelle son intérêt pour les **panels**, en complément des approches statistiques habituelles. Il est satisfait de voir que plusieurs projets sont inscrits dans les orientations à moyen terme dans les domaines de l'éducation, de l'insertion et du cheminement professionnels des jeunes, et il souhaite qu'il puisse être répondu à la forte demande de panels généraux des ménages.
16. Le Conseil, pour une meilleure connaissance du **marché du travail**, estime prioritaire d'achever la mise en place d'un dispositif statistique cohérent, articulé autour des sources centrales déjà renouvelées.
- Par ailleurs, le Conseil soutient la mise en place de « **l'Enquête emploi en continu** », dispositif d'observation répartie sur l'année, dont il attend des estimateurs pertinents pour le suivi trimestriel et annuel du marché du travail ainsi qu'une description affinée de ce marché. Il rappelle la nécessité de préserver les utilisations structurelles de l'actuelle enquête emploi, par exemple l'élaboration du bilan formation-emploi.
17. Le Conseil forme le vœu que les développements relatifs à **OREADE** (Outils et Répertoires pour l'Etude, l'Analyse et la Démographie des Entreprises) soient engagés le plus rapidement possible par l'INSEE. Il note avec satisfaction que les problèmes techniques sont déjà identifiés et qu'ils doivent être résolus avec le souci d'harmoniser les différents répertoires. Le Conseil recommande qu'une analyse des besoins des différentes catégories d'utilisateurs soit réalisée en priorité, afin que le système de répertoire renouvelé y réponde au mieux.

18. Le Conseil rappelle son souhait que les services statistiques contribuent à éclairer l'élaboration et l'évaluation des **politiques publiques nationales, régionales et locales**. Il demande que les moyens nécessaires à cet effort soient, dans les années à venir, maintenus, voire développés dans certains secteurs. Mais il engage les services à concevoir des systèmes d'information qui allègent la charge des enquêtés, en particulier celle des entreprises.
19. Le Conseil recommande que les services producteurs s'attachent à tirer tout le parti possible des **nouvelles technologies de l'information et de la communication** pour améliorer l'accès à l'information statistique publique. Il relève que ces services sont confrontés à des problématiques récurrentes, mais aussi à des enjeux nouveaux : commercialisation des données mises en ligne, eu égard à leurs missions de service public ; sécurité des paiements ; accroissement, grâce à l'Internet, du volume des informations diffusées ; problèmes de copyright pour des rapports publiés. Le traitement de certaines de ces questions peut conduire au développement de conventions de partenariat entre les services statistiques et des utilisateurs institutionnels. Enfin, le système statistique public français devra gérer au mieux les incohérences susceptibles de résulter de la mise en ligne d'informations statistiques de sources diverses.
Le Conseil relève par ailleurs que le développement de ces nouvelles technologies pourrait aussi faciliter la collecte des données auprès des entreprises et améliorer le retour d'informations personnalisées, sous réserve que les questions de confidentialité et de sécurité soient maîtrisées.

La dimension régionale et locale

20. Le Conseil estime que **l'amélioration des informations régionales et locales** doit être un **axe stratégique** pour la statistique publique pendant les années 1999-2003, en raison de l'extension des compétences des autorités territoriales, de la déconcentration de certaines administrations d'État et des préoccupations régionales et locales des autorités nationales et communautaires. À ce propos, il recommande que la création de CRIES, ou de dispositifs assurant les mêmes fonctions d'une manière suffisamment homogène d'une région à l'autre, permette la coordination entre statisticiens publics et la concertation entre ceux-ci et les différentes catégories d'utilisateurs.
21. Le Conseil considère que les **progrès** de la statistique régionale et locale résulteront à la fois de nouvelles données nationales territorialisées et d'opérations spécifiques locales s'appuyant, dans un cadre partenarial, sur des méthodologies communes.
22. Le Conseil se félicite de ce que l'exploitation à un niveau géographique fin de **sources administratives sociales et fiscales** permette, à terme, de répondre à un grand nombre de problématiques régionales et locales. Il recommande que les enquêtes statistiques viennent en complément, et si possible par extension sur le plan local d'enquêtes nationales.
23. Le Conseil souhaite que des **avancées significatives** soient enregistrées au cours de la période 1999-2003 dans :
- la mise à disposition régulière d'estimations de population et d'emploi et d'agrégats de comptabilité économique régionalisée ;
 - la connaissance de l'appareil productif au niveau local ;
 - la fourniture de données fondamentales sur les quartiers des grandes agglomérations ;
 - l'observation des déplacements et des flux induisant des relations entre territoires.
 - et, dans la mesure du possible, la connaissance de la localisation des recettes et des dépenses de l'État et des organes divers d'administration centrale.

Le contexte européen

24. Le Conseil prend acte de l'adoption récente de plusieurs **règlements européens** (statistiques structurelles d'entreprises, statistiques conjoncturelles d'entreprises, enquête forces de travail, indice des prix à la consommation harmonisé) et du fait que d'autres sont en préparation (coût de la main-d'œuvre et structure des salaires, indice européen du coût de l'emploi, etc.). Il souhaite que les services statistiques se conforment rapidement aux obligations communautaires qui en découlent, contribuant ainsi à la mise en place de systèmes européens harmonisés.

Le Conseil considère qu'un effort particulier doit être mené, dans les années à venir, afin que l'harmonisation conceptuelle et méthodologique des **statistiques sociales** progresse fortement et rapidement.

25. Le Conseil, tout en approuvant l'objectif général d'allègement de la charge statistique des entreprises, reste préoccupé du risque de dégradation de la statistique sur les échanges intra-communautaires et des statistiques en découlant qui pourrait résulter, pour **INTRASTAT**, des mesures de simplification envisagées dans le cadre du programme SLIM (Simplification de la législation sur le marché intérieur).
26. Le Conseil relève que la mise en place de l'**euro** va conduire les services statistiques nationaux à adapter les traitements statistiques concernés, en premier lieu lors de la phase de transition où pourront coexister des réponses en francs et en euros. Il se félicite du souci des statisticiens d'appliquer le principe selon lequel aucune interdiction ni aucune obligation ne sera imposée, dans la période transitoire, aux entreprises quant à l'unité monétaire de réponse aux enquêtes. Il note également que l'**Union économique et monétaire** constitue pour les statistiques monétaires et la balance des paiements un défi important, et il se félicite de ce que la Banque de France se soit dotée des moyens pour le relever. Plus généralement, le Conseil encourage le système statistique public français à contribuer activement à la mise en place rapide d'un **ensemble d'indicateurs cohérents** (« tableau de bord » de la zone euro) permettant d'éclairer la conduite de la politique macro-économique par les autorités européennes et nationales dans leurs domaines de compétence respectifs.
27. Le Conseil réaffirme son attachement à une **diffusion** large et rapide, notamment par EUROSTAT, des informations collectées par les États-membres, prenant appui en particulier sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication.
28. Le Conseil soutient les projets de **travaux bilatéraux** par domaine entre la France et d'autres États-membres, qui permettent d'approfondir les méthodes, afin d'effectuer des comparaisons appropriées de données et de pouvoir s'inspirer des meilleures pratiques.

Fonctionnement du CNIS

29. Le Conseil rappelle l'intérêt qu'il porte aux **groupes de travail** ou **missions**, qui permettent des innovations méthodologiques et d'ingénierie statistique significatives. Il souhaite également l'organisation périodique de **Rencontres du CNIS** afin de favoriser, sur des thèmes transversaux, des débats fructueux pour les intervenants comme pour les participants. Le Conseil souligne enfin l'importance du travail opéré dans les trois **comités du CNIS** (Comité du label, Comité du contentieux, Comité du secret) dont l'activité contribue à la qualité et à la crédibilité de la statistique publique.

EMPLOI, REVENUS

1. Le Conseil, notant l'arrivée à maturité des sources centrales renouvelées relatives **au marché du travail**, attache une importance particulière à ce que la priorité des cinq années à venir soit d'achever la mise en place du dispositif statistique, en construisant un ensemble cohérent et articulé autour de ces sources centrales. Ceci passe par des travaux d'approfondissement des concepts, d'expertise et d'amélioration de la qualité des sources, de confrontation et d'utilisation conjointe des données, pour assurer un suivi conjoncturel et annuel de l'emploi, des salaires et des coûts du travail, en respectant l'objectif d'alléger la charge statistique des entreprises, toutes les fois qu'il n'entraîne pas une dégradation de la qualité de l'information.
Le Conseil, conscient de la nécessité de continuer dans cette voie de l'allègement, est cependant préoccupé par la perspective de voir disparaître l'information statistique sur certains champs, suite à la suppression des déclarations administratives dont elle est issue (exemple des BRC-URSSAF des établissements de moins de 10 salariés).
2. Le Conseil soutient la mise en place de l'« **Enquête emploi en continu** », qui constitue un enjeu majeur sur la période 1999-2003. Il rappelle la nécessité de veiller à ce que ce dispositif :
 - fournisse des estimateurs pertinents pour le suivi trimestriel et annuel du marché du travail ;
 - permette une description plus fine de ce marché, en distinguant de nouvelles catégories ;
 - assure le maintien des utilisations structurelles de l'actuelle enquête emploi, par exemple l'élaboration du bilan formation-emploi.
3. Le Conseil souligne l'intérêt que portent les utilisateurs aux informations issues de l'enquête **Formation, qualification professionnelle (FQP)** et demande qu'une nouvelle enquête soit programmée au début des années 2 000 en tenant compte de la nécessité d'assurer une comparabilité avec les enquêtes FQP précédentes.
4. Le Conseil appuie le projet de nouvelle refonte de l'exploitation des **Déclarations annuelles de données sociales (DADS)**, rendu indispensable par la multiplicité des utilisations internes et externes de cette source et par des changements d'environnement informatique.
5. Le Conseil, approuve la mise en place, conformément au règlement européen en cours d'élaboration, d'**enquêtes biennales**, menées en complément des DADS, avec un noyau commun et un volet quadriennal alterné sur le **coût de la main-d'œuvre et la structure des salaires**.
6. Le Conseil observe que le dispositif **DMMO** (Déclarations Mensuelles sur les Mouvements de Main-d'Oeuvre) - **EMMO** (Enquête trimestrielle sur les Mouvements de Main-d'Oeuvre) est un instrument important pour l'analyse des flux de main-d'œuvre, y compris sur les aspects relatifs à la qualification des salariés. Il demande que le nouvel indicateur mensuel des créations et suppressions d'emploi dans les grands établissements soit validé, que la rénovation de l'exploitation détaillée des DMMO-EMMO soit consolidée et que ces données fassent l'objet d'une large valorisation.
7. Le Conseil, constatant des difficultés quant à la mesure statistique de la **durée du travail**, souhaite vivement que des progrès soient faits dans les années à venir. Il considère, à ce propos, que les dispositifs statistiques permanents doivent disposer de la souplesse nécessaire pour répondre aux demandes d'informations sur les effets des mesures en matière d'emploi, notamment la loi sur la réduction du temps de travail.
8. Le Conseil, soulignant l'intérêt des **analyses longitudinales**, demande qu'après l'achèvement en 1999 de l'actuel panel européen des ménages, le suivi continue, éventuellement selon de nouvelles modalités.
Par ailleurs, le Conseil encourage la mobilisation des sources fiscales pour accroître l'information statistique sur les revenus des ménages.
9. Le Conseil, rappelant son souhait que la connaissance des **revenus non déclarés par des tiers** s'améliore, insiste à nouveau pour que l'information sur les revenus non salariaux progresse.

10. Le Conseil souhaite que les propositions et recommandations du rapport sur le dispositif statistique des **trois fonctions publiques** puissent être mises en œuvre par les administrations concernées. Il souhaite, en particulier, la publication régulière d'un rapport de synthèse sur les trois fonctions publiques.
11. Le Conseil réaffirme l'importance qu'il attache à la connaissance statistique de **l'insertion et du cheminement professionnels des jeunes**. Il note que plusieurs projets sont inscrits dans les orientations à moyen terme et demande que les différents services concernés (INSEE, DARES, SDESE, CEREQ) se coordonnent étroitement.
12. Le Conseil prend acte de ce que le **fichier historique des demandeurs d'emploi de l'ANPE** est élaboré mais il souhaite que les expertises nécessaires soient menées à bien pour valider son utilisation statistique et qu'il soit rendu accessible, dans des conditions aisées, aux utilisateurs.
13. Le Conseil souligne la nécessité d'améliorer la connaissance au **niveau régional et local** de l'emploi, des salaires et de la formation professionnelle. Il prend acte du fait que ceci suppose, d'une part, d'améliorer la localisation des informations contenues dans les sources administratives mobilisées (DADS, bordereaux URSSAF, fichiers de paye des agents de l'État) et, d'autre part, de poursuivre le projet Estimations d'emploi localisées (ESTEL). Il souligne que l'objectif, à terme, est d'assurer une mise à disposition des fichiers satisfaisante.
14. Le Conseil observe que la **statistique communautaire** va très sensiblement évoluer dans les cinq prochaines années. Outre les réglemets transversaux (statistiques structurelles, statistiques conjoncturelles), des réglemets concernant l'emploi et les revenus viennent d'être adoptés (enquête forces de travail) ou sont en préparation (coût de la main-d'œuvre et structure des salaires, indice européen du coût de l'emploi...). Par ailleurs, un « tableau de bord » conjoncturel de la zone euro est en cours de constitution, et le système statistique public va devoir fournir des indicateurs, notamment relatifs au marché du travail (emploi, chômage, salaires, coûts moyens du travail).
Le dispositif statistique français devra savoir mettre en application ces textes et ce tableau de bord, en recherchant la meilleure cohérence possible pour les indicateurs fournis par les services statistiques nationaux et les organismes internationaux (EUROSTAT, OCDE).
Enfin, le Conseil soutient les projets des travaux bilatéraux (France-Allemagne, France-Grande-Bretagne) qui permettent d'approfondir et de pérenniser les comparaisons dans le domaine de l'emploi et des revenus.
15. Le Conseil souhaite que le système statistique contribue à éclairer le suivi des **politiques d'emploi** voulu par le législateur, par la mise en place d'une information statistique pertinente, s'appuyant le plus possible sur les dispositifs existants et définie de façon précoce afin d'alléger, autant que faire se peut, la charge statistique pesant sur les entreprises. A cet effet, le Conseil souhaite disposer d'un panorama, régulièrement mis à jour, décrivant les dispositifs statistiques de suivi associés à chacune des politiques d'emploi.
16. Le Conseil souhaite, en raison de l'importance du sujet de **l'emploi**, une réflexion sur les grilles de lecture des statistiques de l'emploi les mieux adaptées à la compréhension non seulement du fonctionnement du marché du travail mais aussi de ses relations avec le reste de l'économie.