

NÉGOCIÉ

UNE STATISTIQUE
EUROPÉENNE :

LE CAS DE LA PAUVRETÉ

Delphine Nivière

Produire des statistiques européennes sur les revenus, la pauvreté ou les conditions de vie nécessite l'existence d'un accord des pays membres de l'Union européenne sur ce qui est mesuré. Avant de présenter, dans un même tableau, des indicateurs visant à décrire et comparer les situations nationales en matière de pauvreté, de conditions de vie ou d'inégalité des revenus, il est nécessaire de construire ces indicateurs en utilisant des données statistiques comparables d'un pays à l'autre. En effet, la mise en concurrence des pays au travers de la politique de *benchmarking* menée par la Commission européenne a comme condition d'existence le caractère incontestable des indicateurs mobilisés. Si le palmarès des pays membres en matière d'inclusion sociale peut être remis en cause par des arguments de non-comparabilité des données, la Commission européenne perd son levier d'action sur les politiques sociales nationales.

Or, selon les pays de l'Union européenne, ce qui est mesuré par les systèmes statistiques nationaux a des contours différents, fruits de l'histoire administrative, politique et sociale du pays. La diversité des systèmes nationaux de protection sociale, d'éducation ou de fiscalité implique des différences dans la façon de concevoir et de mesurer des objets comme la pauvreté, les revenus, les conditions de vie... À cette difficulté s'ajoute la variété des organisations et des méthodes des systèmes statistiques nationaux. Les revenus ne sont pas mesurés dans tous les pays en utilisant les mêmes méthodes statistiques : dans certains pays, en particulier dans les pays nordiques, a été mise en place une unique banque d'informations issues des registres administratifs. Dans d'autres pays,

c'est le cas par exemple de la France, de l'Espagne ou de l'Italie, sont utilisées prioritairement les données d'enquêtes par questionnaire auprès des ménages. Les statistiques produites au sein de chaque pays membre sont autant de conventions d'équivalence historiquement et géographiquement situées qu'il est nécessaire de reconstruire dès lors qu'on veut les utiliser à une échelle différente. Par exemple, le revenu des ménages mesuré à l'échelle de l'Union européenne doit-il prendre en compte les cotisations sociales incluses dans les salaires bruts ? S'il est choisi de ne pas les prendre en compte, le revenu mesuré ne contient pas les ressources procurées en France par la Sécurité sociale. Dans les pays qui n'ont pas un système comparable de protection sociale, les dépenses de santé sont acquittées à partir du revenu perçu par les ménages. En ce sens, les niveaux de vie mesurés ne sont pas comparables : certains contiennent des ressources en services de santé et d'autres non. Cependant, prendre en compte les cotisations sociales dans le revenu d'un ménage revient à considérer que le revenu brut est équivalent dans tous les pays quelle que soit la part qui est versée. Il n'est accordé aucune importance au fait que le ménage perçoit ou non totalement ce revenu. De plus, collecter par des entretiens avec les ménages les revenus incluant l'ensemble cotisations sociales entraîne des difficultés pratiques. Peu de ménages connaissent leurs revenus bruts et si ce montant figure sur les feuilles de salaire, rien n'assure qu'un nombre important de ménages acceptent de présenter leur fiche de paie à l'enquêteur.

Le chiffre tel qu'il est publié par les institutions européennes n'existe pas virtuellement avant sa production dans la somme d'indicateurs qui seraient déjà divulgués dans chaque pays ; il est au contraire le produit d'une série de choix et de traductions réalisés par des acteurs différents, qui permet de passer d'une demande politique d'indicateurs à une valeur statistique proprement européenne. Cet article vise à décrire la quantification comme le processus de définition commune de ce qui est à dénombrer plutôt que comme la mesure d'un phénomène bien défini.

Pour mener cette étude, nous nous sommes intéressés au projet européen de statistiques sur les revenus et les conditions de vie (European Statistics on Income and Living Conditions - EU-SILC). Le projet EU-SILC a donné lieu à une première collecte de données dans cer-

tains pays européens en 2003, une collecte complète dans l'ensemble des pays de l'Union européenne doit être finalisée en 2005.

L'objet de l'enquête sociologique était de regarder travailler des statisticiens, c'est-à-dire les personnes qui donnent forme par leur action à une base de données, une mesure ou un résultat statistique. Sans être une expertise portant un jugement sur la façon dont doivent être mesurés les revenus ou la pauvreté, l'enquête a cherché à adopter une démarche ethnographique en s'intéressant à la multiplicité des points de vue sur un projet statistique.

Deux méthodes d'enquête ont été mises en œuvre entre novembre 2002 et juin 2003 : entretiens et observations. Tout d'abord des entretiens ont été réalisés avec des employés de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) qui avaient en charge la mise en œuvre de la partie française du projet EU-SILC. Par la suite, des entretiens ont été réalisés avec des employés d'Eurostat, l'office statistique européen. L'observation de trois journées de réunions de groupes de travail regroupant à Eurostat les représentants nationaux et européens a complété ce matériau d'enquête. Le groupe de travail consacré à EU-SILC s'est réuni une dizaine de fois entre 2000 et 2003 : les documents préparatoires de ces réunions et les conclusions des séances ont été systématiquement étudiés pour mettre en perspective entretiens et observations.

L'article suit la construction d'un chiffre européen, étape après étape, depuis la demande d'une mesure par les institutions européennes jusqu'à la collecte des données. Dans un premier temps, la demande politique initiale d'indicateurs est présentée. Est étudiée ensuite la transformation au sein de groupes de travail européens de cette quête d'indicateurs en demande de données statistiques. L'étape suivante consiste à mener une opération de collecte des données à l'échelle de chacun des pays de l'Union européenne. Deux moments sont abordés : la construction du questionnaire et la collecte des données sur le terrain.

La demande politique initiale

Pourquoi une enquête européenne sur les revenus et les conditions de vie ? La production de données statistiques sur le thème des conditions de vie est la réponse des institutions européennes à une prise de conscience

politique : en mars 2000, le conseil européen de Lisbonne a estimé « inacceptable que, dans l'Union, tant de personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté et soient touchées par l'exclusion sociale »¹.

La politique européenne en faveur de l'inclusion sociale prend la forme d'un suivi des politiques mises en œuvre par les pays membres, les institutions européennes n'ayant aucune compétence en matière de politique sociale. Les programmes de lutte contre l'exclusion sociale bien que préconisés par le Conseil européen sont nationaux et non communautaires. Disposer des outils de suivi et d'évaluation des politiques nationales et publier leurs résultats est le principal levier d'action communautaire. Dès décembre 2000, dans la suite logique du sommet de Lisbonne, le Conseil européen a invité tous les pays membres de l'Union européenne à « définir des indicateurs et des modalités de suivi permettant d'apprécier les progrès accomplis »² dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

En décembre 2001, le conseil européen de Laeken adopte dix-huit indicateurs communs sur la pauvreté monétaire, sur l'emploi et sur les conditions de vie. Le mode de détermination des indicateurs pertinents pour décrire l'état de la société européenne et l'impact des politiques sociales n'est pas ici l'objet de notre travail³, nous nous concentrons sur le déroulement de l'étape suivante : la façon dont ces indicateurs, une fois listés, sont quantifiés.

Le projet EU-SILC a été développé afin de rendre disponibles les indicateurs de Laeken relatifs aux revenus et

1. « Conclusions de la présidence », Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000, point 23.

2. « Conclusions de la présidence », Conseil européen de Nice, 7, 8 et 9 décembre 2000, point 20.

3. On peut se reporter à Laurent Caillot, Michèle Lelièvre, Patrick Petour, « Les indicateurs de suivi et d'évaluation du Plan National d'Action contre la pauvreté et l'exclusion sociale », *Dossiers solidaires et santé*, n° 2, 2002, pp. 33-52 ; Comité de la protection sociale, « Rapport sur les indicateurs dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion », octobre 2001 ; Robert Salaïas, « La politique des indicateurs. Du taux de chômage au taux d'emploi dans la stratégie européenne pour l'emploi », in Bénédicte Zimmermann (ed.), *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action. Le savoir, le politique et l'Europe*, Paris, MSH, 2004.

4. Comité de la protection sociale, « Rapport sur les indicateurs dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion », octobre 2001.

Les indicateurs de Laeken

Les indicateurs de Laeken ont été définis au cours de l'année 2001 par le sous-groupe « indicateurs » du Comité de la protection sociale, service de la Direction générale de l'emploi et des affaires sociales (DG Emploi) de la Commission européenne. Ce sous-groupe était composé notamment des représentants des ministères des affaires sociales.

Parmi les dix-huit indicateurs listés, onze devaient être mesurés par l'outil EU-SILC, dix portant sur les revenus et un sur la santé : « taux de bas revenus après transferts avec seuil de bas revenu fixé à 60 % du revenu médian », « répartition des revenus (ratio des quintiles de revenus) », « persistance de bas revenus », « écart médian de bas revenus », « auto-évaluation de l'état de santé », « répartition de part et d'autre du seuil à 60 % du bas revenu médian »,

« taux de bas revenu établi à un moment "t" », « taux de bas revenu avant transferts », « distribution du revenu (coefficient de Gini) », « persistance de bas revenus (sur la base de 50 % du revenu médian) ».

La formulation des indicateurs utilisée ici reprend celle du rapport du Comité de la protection sociale sur les indicateurs dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale, document produit en vue du conseil européen de Laeken⁴. Des pistes de travail complémentaires relatives aux conditions de vie sont ajoutées par le Comité de la protection sociale à la liste des indicateurs : informations quantitatives concernant le logement décent, les coûts du logement, les personnes sans abri et autres conditions de logement précaires, informations sur l'accès aux soins.

Quantitatif
Delphine Nivière
Négociateur
une statistique européenne :
le cas de la pauvreté

aux conditions de vie annuellement et pour tous les États membres à partir de 2005. Aucune source statistique ne fournit en effet des données comparables pour tous les pays de l'Union européenne dans ces domaines. Une expérience antérieure d'enquête communautaire sur les revenus et conditions de vie, le panel communautaire des ménages ou panel européen, a été menée entre 1994 et 2001. Quand le panel a été interrompu en 2001, tout un faisceau de raisons a justifié cet arrêt: la trop faible taille de l'échantillon, la non-participation de la Suède à l'expérience, la lenteur de traitements des résultats, la non-adaptabilité du questionnaire aux demandes politiques... EU-SILC, financé et piloté par la Commission européenne, doit résoudre à l'avenir ces difficultés.

La DG Emploi publie chaque année, avant le sommet du Conseil européen de mars un rapport sur la situation sociale dans l'Union européenne. Ce document présente les tendances observées dans l'Union européenne dans le domaine de la démographie, des conditions de vie, de la distribution des revenus. Un ensemble d'indicateurs, reprenant les indicateurs de Laeken lorsqu'ils sont disponibles, est présenté pour permettre le suivi de l'évolution sociale dans chaque État membre.

Le travail de compilation des données et d'analyse statistique est réalisé par Eurostat, office statistique communautaire constituant une direction de la Commission européenne. Eurostat est officiellement chargé de « rendre les statistiques communautaires accessibles [...] en vue de la formulation, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des politiques communautaires »⁵. Si la DG Emploi est chargée du suivi des politiques de lutte contre l'exclusion sociale au moyen d'indicateurs, la mise en œuvre du travail de quantification de ces indicateurs est confiée à Eurostat. Dans le domaine des revenus et des conditions de vie, la quantification des indicateurs passe par l'élaboration du projet EU-SILC.

Le travail à Eurostat

Créé en 1953, Eurostat assure une fonction de recueil, de mise en commun et de diffusion des données collectées par les instituts nationaux de statistique des États membres de l'Union européenne. Il n'entend pas par lui-même la collecte des données: ce travail doit être réalisé par les instituts nationaux, la mise en place de

nouveaux dispositifs de collecte de données étant quelquefois aidée financièrement par des fonds européens.

Situé à Luxembourg, au sein du quartier des banques et des institutions européennes, l'office statistique emploie plus de sept cents personnes. Leur statut d'emploi est varié: fonctionnaires européens, fonctionnaires des États membres détachés des instituts de statistique vers Eurostat ou agents sous contrat. Le projet EU-SILC est piloté à Eurostat par une équipe de quatre personnes: deux fonctionnaires européens, une personne détachée d'un institut national et une personne sous contrat. Cette équipe est appuyée à l'extérieur d'Eurostat par des prestataires, universitaires rémunérés pour leur expertise ou bureaux d'études et de conseil.

S'intéresser au « moment » Eurostat dans le processus de construction d'une statistique européenne, c'est s'intéresser à ce qui se passe entre le moment où la Commission européenne décide qu'elle a besoin de la valeur des indicateurs définis comme nécessaires au suivi de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en Europe et l'étape suivante dans le processus de quantification, celle où les instituts nationaux de statistique mettent en œuvre la collecte des données nécessaires. Comment s'harmonisent les pratiques et les systèmes institutionnels des différents pays membres pour construire un projet statistique à l'échelle européenne? Quel est l'objet produit à Eurostat?

Traduire les indicateurs en variables cibles

Les indicateurs listés au sommet européen de Laeken et qui doivent faire l'objet d'un suivi par la Commission européenne peuvent sembler extrêmement précis dans leur formulation et déjà très empreints du langage statistique: ils font référence à des médianes, quantiles, taux, coefficients de Gini... Pourtant, les termes les plus simples posent problème dès lors qu'on se situe à l'échelle de l'Union européenne: chercher à quantifier ces indicateurs de la même façon dans plusieurs États membres nécessite d'éclaircir et de délimiter ce que signifie le revenu. Là où le politique est resté très général, les statisticiens vont être forcés d'établir des contours. Les revenus doivent-ils être mesurés avant ou après impôts? Doit-on prendre en compte les revenus de l'épargne et du patrimoine, et comment? Faut-il estimer un équivalent monétaire aux avantages en nature qui peuvent constituer une part importante de la rémunération? Faut-il considérer que les ménages propriétaires

5. « Décision de la Commission du 12 avril 1997 concernant le rôle d'Eurostat en matière de la production de statistiques communautaires » (97/281/CE), article 4 « Tâches d'Eurostat ».

bénéficient d'un supplément de revenu parce qu'ils ne paient pas de loyer ? Les représentants des États membres présents au groupe de travail consacré au projet EU-SILC et réuni à Eurostat ont à tour de rôle soulevé ces questions. Les réponses ne sont pas simplement techniques mais engagent les résultats des indicateurs sur les revenus de chaque pays membre. Par exemple, l'Italie, la Grèce et l'Espagne se sont officiellement prononcés en faveur de la prise en compte des loyers imputés arguant que dans leur pays la part de propriétaire est très importante⁶ et cela peut modifier considérablement le taux de bas revenu calculé.

Entre la définition des indicateurs et le recueil des données, Eurostat est chargé de mener à bien une étape qui peut apparaître résiduelle mais qui engage à la fois la signification des indicateurs et le déroulement du recueil des données : il s'agit de déterminer les objets à prendre en compte pour quantifier les indicateurs. Cette déclinaison des indicateurs en différentes composantes constitue la liste de ce qui est dénommé à Eurostat les « variables cibles ».

Pour réaliser au mieux cette opération de traduction des indicateurs en variables cibles, les employés d'Eurostat doivent essayer de bien comprendre la demande politique. Au moment où est établi le cadre du projet EU-SILC, il est également important d'anticiper au mieux les futurs indicateurs qui pourront être ajoutés aux indicateurs de Laeken. Les employés d'Eurostat sont souvent en contact avec les autres directions de la Commission européenne. Lors d'un entretien, Hélène, responsable du service d'Eurostat qui a en charge le développement du projet EU-SILC insiste sur cette fonction d'échange avec les décideurs politiques :

« On a beaucoup de réunions, de négociations. Une fois par semaine, je suis à Bruxelles [emplacement des bureaux de la DG Emploi et du Conseil] ou à Strasbourg [localisation du Parlement européen] parce qu'il faut qu'on rencontre les gens, les décideurs politiques pour qu'on s'ajuste sur les demandes⁷. »

Son insistance sur l'importance des rencontres avec les politiques est à mettre en relation avec sa trajectoire professionnelle : ancienne fonctionnaire de l'Insee, sa carrière a pris un tournant important avec la réussite du concours de fonctionnaire européen en 1989, après quatre années passées à cet institut dans un contexte de « manque d'autonomie ». Alors que ses anciens collègues de l'insti-

6. Comité de la protection sociale,
« Rapport sur les indicateurs
dans le domaine de la pauvreté
et de l'exclusion », octobre 2001

7. Hélène, entretien, février 2003.

tut restent cantonnés dans des travaux statistiques, Hélène devenue responsable de service à Eurostat a, comme elle le dit elle-même, « appris un nouveau métier » où la négociation et la représentation ont un poids beaucoup plus fort et marquent son évolution professionnelle.

Toutefois, l'étroitesse des contacts avec la DG Emploi ne permet pas de résoudre toutes les difficultés qui naissent de la mise en variables cibles des indicateurs. Stéphane est un des quatre employés d'Eurostat qui travaillent à temps plein sur le projet EU-SILC. Ancien consultant d'un bureau d'étude, il est aujourd'hui contractuel pour Eurostat. Dans un entretien, il montre les difficultés conceptuelles qui naissent de la tentative de quantification des variables cibles :

« Quelle est la partie de taxes qu'on prend en compte ? Celle de l'année d'enquête ou celle de l'année de référence du revenu ? Ça dépend ce qu'on veut mesurer. Quand tu dis le revenu disponible, ça veut dire quoi ? Ça veut dire le revenu disponible à une année N, ça veut dire le revenu disponible d'une année N même si la personne ne l'a pas, théoriquement disponible ? C'est complètement différent.

- Là, vous faites comment pour trancher ?
- On a regardé les différentes façons de mesurer et les avantages et les inconvénients, qu'est-ce que ça permettrait de mieux mesurer : la disponibilité réelle ou la disponibilité plutôt par rapport au niveau de revenu distribué.

- Mais vous en discutez avec les politiques, non ? Parce que c'est un peu un choix politique, quand même, non ?

- C'est un choix politique, mais, euh... non... Tu ne vas pas remonter là-haut parce que là tu vas commencer à dire des trucs... "on veut le revenu disponible, ça veut dire quoi ? Ben, l'argent qu'ils ont, mais l'argent qu'ils ont..." Non ! tu t'arrêtes là... »

Stéphane précise dans cet extrait d'entretien qu'il y a deux possibilités pour calculer les revenus nets d'impôts : soit on retranche le montant des impôts payés au cours de l'année, ces impôts se rapportant aux revenus de l'année précédente, soit on retranche le montant des impôts qui seront payés l'année suivante mais qui se rapportent aux revenus de l'année. Ce choix peut sembler n'être que des tergiversations de métrologie mais il s'avère crucial dans un contexte de comparaison internationale. Que dire des évolutions nationales de la distribution du revenu disponible en période de fluctuations économiques si les impôts pris en compte ne se rapportent pas à la même période selon les États membres ? Comment mesurer l'impact d'une réforme fiscale sur les niveaux de vie si on ne prend pas en compte la même année fiscale selon les pays ?

Quantitatif
 Delphine Nivière
 Négocière
 une statistique européenne :
 le cas de la pauvreté

Crucial, le choix n'en est pas moins difficile à faire entendre à une personne extérieure au travail de mise en variable des indicateurs. Dans l'étape de traduction des indicateurs en variables cibles, les statisticiens d'Eurostat ne réalisent pas une simple transposition de la commande politique en demandes de données statistiques. Leur travail est une réinterprétation des exigences politiques dans un autre langage, celui des variables et il crée des précisions qui n'existaient pas dans la commande initiale et qui vont modifier la valeur finale des indicateurs. Du fait du sens qui a été accordé au terme « revenus », les États membres devront par exemple collecter des données sur les revenus de l'épargne ou, à partir de 2008, estimer un équivalent monétaire des avantages en nature accordés aux salariés.

Par exemple, pour construire l'indicateur taux de bas revenu avant transferts, Eurostat exige comme variable cible le revenu total brut des ménages qui est décomposé en plusieurs variables cibles obligatoires :

« Le revenu total brut des ménages (HY010) est calculé comme suit :

La somme des composantes du revenu personnel brut de tous les membres du ménage [revenu brut en espèces ou revenu assimilé (PY010G) ; revenu brut non versé en espèces (PY020G) ; cotisations sociales de l'employeur (PY030G) ; bénéfices ou pertes bruts en espèces tirés d'une activité indépendante (y compris honoraires) (PY050G) ; valeur des biens produits pour la consommation propre (PY070G) ; allocation de chômage (PY090G) ; allocation de vieillesse (PY100G) ; allocation de survie (PY110G) ; indemnités de maladie (PY120G) ; pension d'invalidité (PY130G) et allocations d'éducation (PY140G) plus composantes du revenu brut au niveau du ménage (loyer imputé) (HY030G) ; revenu tiré de la location de terres ou de propriété (HY040G) ; allocation famille/enfants (HY050G) ; exclusion sociale non classée ailleurs (HY060G) ; aides au logement (HY070G) ; transferts interménages perçus régulièrement en espèces (HY080G) ; intérêts, dividendes, bénéfices tirés d'investissements en capital dans des opérations incorporelles (HY090G) ; revenus perçus par les personnes de moins de 16 ans (HY110G)] moins le remboursement d'intérêts hypothécaires (HY100G)⁹. »

Cette réinterprétation des indicateurs par les statisticiens n'est pas la conséquence d'un « abus de pouvoir » du technicien par rapport au politique mais elle résulte d'un changement de point de vue sur l'objet à quantifier. Ce qui a un sens politique pour un employé de la DG Emploi n'a pas forcément de cohérence statistique suffisante pour un employé d'Eurostat. Par exemple, Céline, statisti-

9. « Règlement (CE) N° 1980/2003 de la Commission du 21 octobre 2003 portant application du règlement (CE) n° 1177/2003 du Parlement européen et du Conseil relatif aux statistiques communautaires sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC) en ce qui concerne les définitions et les définitions mises à jour », *Journal officiel de l'Union européenne*, L 298/1, 17 novembre 2003.

cienne nouvellement arrivée à Eurostat et chargée de développer des variables pour quantifier la garde d'enfants qui seront introduites dans le projet EU-SILC, relève dans un entretien le manque de précision des demandes politiques :

« Parfois, je vais voir à la DG Emploi. Je demande ce qui est important, des détails sur ce qu'ils veulent. Mais les réponses que j'obtiens ne sont pas toujours très claires¹⁰. »

Plus qu'une différence de compétence, une différence de position dans le processus de quantification peut expliquer ces décalages entre la DG Emploi et Eurostat, entraînant de nécessaires réinterprétations de la commande. Les mobilités d'employés entre Eurostat et DG Emploi n'empêchent pas des incompréhensions entre des anciens d'Eurostat désormais à la DG Emploi et leurs anciens collègues. Un indicateur ne constitue pas le même objet selon qu'il est considéré du point de vue de la DG Emploi ou du point de vue d'Eurostat : pour la DG Emploi, un indicateur est la solution au problème politique du suivi des situations nationales, pour Eurostat, un indicateur est un objet qui pose un problème de quantification.

Les employés d'Eurostat disent dans le langage des statisticiens ce que la DG Emploi veut et ils formulent des exigences nouvelles, produits de la cohérence statistique et non plus de la seule volonté politique.

Fabriquer un compromis

Toutefois, cette réinterprétation se fait sous une double contrainte : répondre aux exigences politiques de la DG Emploi, financeur de l'opération, et obtenir l'accord des États membres, collecteurs de l'information. Eurostat est dans une position originale d'intermédiaire entre la DG Emploi et les instituts nationaux de statistique. Tout l'enjeu de leur travail est de parvenir à mettre en harmonie les exigences politiques de la DG Emploi qui veut des chiffres pour orienter sa politique sociale, les possibilités pratiques de collecte de ces données dans tous les États membres, dans leur diversité, et les exigences techniques des employés des instituts nationaux de statistique.

La DG Emploi est financeur de l'opération EU-SILC. À ce titre, elle a droit de regard sur le contenu de l'opération. Un représentant de la DG Emploi est présent lors des réunions du groupe de travail EU-SILC organisées à Eurostat. Il siège aux côtés des employés d'Eurostat, à la

10. Céline, notes dans le journal de terrain, février 2003.

même table que la présidente de la réunion. Cette place est significative de l'importance des représentants de la DG Emploi pour les personnes d'Eurostat : ils sont installés en quelque sorte à une position d'égalité et non à l'arrière des représentants des pays, comme le sont les experts et les observateurs extérieurs au groupe de travail. Plusieurs termes reviennent dans les propos des personnes d'Eurostat qui s'occupent du projet pour qualifier l'importance de la DG Emploi : « le client principal », « c'est eux qui sponsorisent », « c'est eux qui payent le projet », « la DG Emploi finance et veut les résultats tout de suite ».

Pour répondre aux exigences politiques de la DG Emploi, les employés d'Eurostat mobilisent des arguments statistiques, laissant la mobilisation des arguments politiques aux employés de la DG Emploi. Aussi, lorsqu'une demande de cette dernière ne peut être satisfaite, Ana qui travaille à Eurostat sur EU-SILC prend des précautions pour faire comprendre les problèmes :

« La DG Emploi, c'est eux qui payent le projet. Et c'est vrai que nous devons faire attention à ce que dit la DG Emploi. Si tu n'es pas d'accord, il faut trouver... Par exemple, imaginons que la DG Emploi va proposer des choses pour lesquelles nous pensons que la taille de l'échantillon n'est pas suffisante ou que ce sont des questions très intimes qui peuvent mettre en péril l'enquête. Il faut leur expliquer ce qui ne va pas. Nous essayons de trouver une base scientifique pour leur expliquer. Sinon nous faisons une étude pour démontrer que ça ne marche pas. Qu'ils veulent faire une chose et que... »¹¹

Les réunions du groupe de travail EU-SILC à Eurostat sont l'occasion pour les employés d'Eurostat de se confronter à un autre type d'acteurs participant à la naissance de l'enquête européenne : les représentants des instituts nationaux de statistique. Eurostat ne collecte par lui-même aucune donnée, aussi la traduction des demandes politiques d'indicateurs en variables cibles ne permet pas de répondre directement à la demande de la DG Emploi. Eurostat doit mettre à contribution les statisticiens des instituts nationaux qui font le travail de collecte des données et fournissent les bases de données à Eurostat. De la même façon qu'ils utilisent des arguments statistiques pour répondre aux exigences de la DG Emploi, les employés d'Eurostat mobilisent des arguments politiques, insistant sur les exigences de la Commission européenne, pour justifier leurs demandes auprès des instituts nationaux de statistique. Ainsi, les employés d'Eurostat, intermédiaires entre la DG Emploi et les États-membres,

utilisent un double registre de langage : arguments statistiques et exigences politiques. Cette fonction d'entre-deux est fréquemment exposée au cours d'entretiens avec les employés d'Eurostat. Par exemple, Hélène :

« Il y a une pression politique qui est très forte et qu'on doit répercuter. C'est source d'incompréhension de la part des pays. Nous, on est pris entre deux, pris entre la DG Emploi et les INS [Instituts nationaux de statistique]. Nous, on doit faire le lien entre les deux et ce n'est pas évident¹². »

Les relations entre les personnes d'Eurostat et les représentants des pays-membres sont souvent décrites par les employés d'Eurostat sur le mode d'un retour au « terrain » et aux contraintes concrètes de la collecte. Par exemple, Stéphane décrit les échanges successifs entre la DG Emploi, Eurostat et les représentants des instituts nationaux comme un passage de « l'idéal » au « possible » :

« En fait, quand tu construis un truc, chacun à son niveau cherche la perfection. Les politiques voudraient l'indicateur idéal, qu'on puisse le collecter ou pas. Ensuite, nous, on leur dit "attendez, vous êtes bien gentils mais ça ne va pas". Donc nous, déjà, on trouve des variables idéales. Ensuite, les pays nous disent "vous êtes bien gentils mais moi, chez moi, je ne peux pas le faire"¹³. »

Les représentants des pays jouent ainsi un rôle de « force de rappel » dans la construction de l'opération statistique. Leurs réactions ont une importance fondamentale pour le projet puisque si un représentant des pays dit « je ne peux pas faire », Eurostat n'a pas les moyens de collecter les données autrement. Les employés d'Eurostat doivent donc s'adapter aux décisions des représentants des pays :

« Tu as des contraintes entre le conceptuel où tu fais des scénarios en montrant les avantages et puis après c'est technique : si tu ne peux pas prendre les données, tu ne peux pas. Il n'y a pas le choix¹⁴. »

Les membres d'Eurostat ont bien conscience que pour les instituts nationaux de statistique participer à une opération européenne représente un investissement important en temps, en moyens humains et financiers. Or, les instituts les plus importants ont déjà depuis longtemps un système d'informations statistiques dans le domaine social qui fonctionne bien.

Une fois les données envoyées à Eurostat par les instituts nationaux de statistique, la publication de rapports de synthèse sur la situation sociale des pays membres de l'Union européenne permet une comparaison des situa-

12. Hélène, entretien, février 2003.

13. Stéphane, entretien, avril 2003.

14. Stéphane, entretien, février 2003.

DOSSIER

Quantifier

Delphine Nivière

Négocier

une statistique européenne:
le cas de la pauvreté

tions nationales qui introduit un classement implicite entre les pays membres. Une enquête telle que EU-SILC en construisant une base de données sur les thèmes des revenus des ménages et de leurs conditions de vie pour tous les pays de l'Union européenne peut ainsi avoir des conséquences importantes en termes d'image. Des arguments statistiques peuvent être sous-tendus par une crainte de perte de prestige. Les employés d'Eurostat et les représentants des instituts nationaux de statistique sont en situation d'asymétrie d'information: les employés d'Eurostat n'ont pas les moyens de savoir exactement quelles informations il est possible de collecter dans chaque pays. Aussi, les employés d'Eurostat expriment de façon récurrente leur soupçon de mauvaise foi des représentants nationaux:

« Parfois, l'harmonisation ça fait peur parce que ça veut dire qu'on est plus comparé. Si on est comparable, on va être forcément comparé. Certains pays n'aiment pas trop ça, surtout les grands pays. Si jamais ils perdent une place, c'est un peu une perte de prestige, ça compte aussi ça. C'est aussi des idées qui paraissent un peu superflues mais... C'est toujours du non-dit ça, jamais personne ne te dira... Mais tu t'aperçois que quand tu calcules un taux de pauvreté et qu'un pays perd une place dans son classement, je peux te dire qu'il fait du ménage, tes données tu les vérifies dix fois. Il ne va jamais te dire que c'est à cause de ça, mais il va te dire "Vous êtes sûrs? Vous avez bien calculé?..."¹⁵ »

Ainsi, l'investissement imposé par l'enquête aux pays et la visée comparative des données de l'enquête EU-SILC constituent la toile de fond des relations entre Eurostat et les délégués nationaux. Il y a toujours un « non-dit » suspicieux qui va être en fait comblé par des raisonnements statistiques. Les délégués nationaux peuvent annoncer « mon institut ne sait pas ou ne peut pas techniquement collecter ou calculer ce que demande Eurostat » au lieu de dire qu'ils « ne veulent pas faire ça ».

Dans une position d'arbitre entre la DG Emploi et les États membres, Eurostat a pour fonction d'établir des compromis et d'initier des concessions dans les positions de chacun. La solution finalement adoptée est tout entière façonnée par ces compromis. Par exemple, la première collecte obligatoire des données, en 2005, est trop tardive pour la DG Emploi mais trop précocée pour certains instituts nationaux de statistique qui ne sont pas sûrs d'être prêts; le calcul du loyer imputé aux propriétaires occupant logement, des bénéfices des avantages en nature, du revenu brut avant impôts et avant charges

sociales est obligatoire mais a été reporté à une date ultérieure. La position d'intermédiaire entre la DG Emploi et les instituts nationaux de statistique qu'occupe Eurostat offre des ressources en permettant de jouer sur les uns et les autres; mais elle exacerbe les tensions entre les exigences politiques et les possibilités et volontés nationales de production de données. Ces tensions sont exprimées par les employés d'Eurostat. Par exemple, Hélène à la tête du service qui développe le projet a exprimé lors de deux entretiens différents les difficultés liées à une position d'intermédiaire et les insatisfactions qui naissent des compromis:

« Eurostat, c'est ceux qui prennent les coups. En fait, personne n'est jamais vraiment satisfait puisqu'on est au milieu de tout le monde. Même les politiques, on doit leur démontrer qu'on ne peut pas répondre à toute leur demande et qu'on choisit ce qui nous semble le plus raisonnable. Donc, ils ne sont pas entièrement contents de nous. Et les INS non plus, ne sont pas contents de nous. Ils pensent qu'on écoute trop les politiques. Nous, notre rôle c'est d'être au milieu de tout le monde et d'essayer de trouver un compromis avec tout ça et ce n'est pas si évident!¹⁶ »

Hélène présente à nouveau les difficultés de cette position d'entre-deux dans un autre entretien deux mois plus tard:

« On a la DG Emploi qui fait pression sur Eurostat. Et la DG Emploi n'est pas satisfaite sur ce qu'on peut faire sur l'écart entre les salaires entre les hommes et les femmes avec notre instrument. On est sorti avec une variable qui n'est pas obligatoire et c'était vraiment un compromis tout ça. Quant au niveau des pays, je crois qu'on ne se rend pas compte de toute notre pression. C'est vrai qu'il y a certains jours où... J'ai reçu des lettres d'insultes, j'ai reçu des lettres. Mais notre rôle c'est d'être gentils, de dire oui. Je crois qu'on s'en est bien sorti!¹⁷ »

Après s'être rendu à Luxembourg pour participer au groupe de travail et élaborer la structure du projet EU-SILC, le délégué national retourne dans son institut national de statistique pour préparer la mise en œuvre du projet. Tout reste à faire. À la fin du « moment » Eurostat, le projet statistique européen n'est qu'une coquille solide mais vide.

Le travail dans un institut national de statistique

Le travail des membres d'Eurostat et les réunions du groupe de travail à Eurostat permettent d'établir des

15. Stéphane, entretien, avril 2003.

16. Hélène, entretien, février 2003.

17. Hélène, entretien, avril 2003.

DOSSIER

Quantifier
Delphine Nivière
Négociier
une statistique européenne :
le cas de la pauvreté

accords sur les variables cibles que l'opération EU-SILC devra mesurer. Une fois ce cadre établi, la production des données reste à la charge des instituts nationaux de statistique.

Pour l'opération EU-SILC, Eurostat ne propose pas de questionnaire déjà établi mais liste uniquement des variables cibles. Les instituts nationaux de statistique doivent obligatoirement fournir des données pour ces variables en utilisant les modalités de réponse précisées dans le règlement. Les instituts nationaux de statistique doivent ainsi se baser sur les variables cibles exigées par Eurostat pour constituer des questions, si ces variables doivent être collectées dans une enquête par questionnaire ou pour repérer les catégories administratives correspondantes, si les données sont recueillies dans des registres administratifs. Établir des données pour une opération statistique européenne nécessite donc de traduire les variables cibles en questions ou en catégories nationales pour rendre possible la collecte de l'information à l'échelle nationale. À partir des définitions des variables cibles, le travail des statisticiens nationaux est de produire un questionnaire qui convienne aux caractéristiques culturelles, sociales ou fiscales du pays.

Nous nous sommes intéressés au cas de la France où le projet EU-SILC donne lieu à une nouvelle enquête par questionnaire auprès des ménages, développée par l'Insee et dénommée « enquête sur les revenus et les conditions de vie » (ERCV). En 2003, deux personnes de l'Insee travaillaient à temps plein sur cette enquête. Le questionnaire était en voie d'achèvement et a été testé une première fois sur le terrain en avril 2003.

Certains variables cibles ne peuvent pas être complétées, directement, sous leur forme générale dans un questionnaire. Aussi, le travail de construction du questionnaire consiste à préciser et surtout à mettre en scène les variables cibles définies à l'échelle communautaire. Par exemple, pour calculer les dépenses de logement, les statisticiens de l'Insee ont préféré demander séparément le montant du loyer, des factures d'électricité, des factures d'eau, plutôt que de demander aux enquêtés de faire eux-mêmes la somme de leurs frais. L'auteur du questionnaire définit alors ce qu'il faut entendre par frais de logement, laissant de côté certaines dépenses atypiques comme les frais de jardinage qu'un enquêteur pourrait être tenté d'inclure. Il faut bien noter que cette définition est seulement sous-entendue par l'intitulé de la variable

42

cible produite à l'échelle communautaire. Rien n'assure que tous les pays européens vont construire de la même façon cette variable. Il s'agit là d'un mode de définition national.

La variable cible correspondant au « mode d'occupation du logement » demande de comparer les loyers à un prix du marché, pour distinguer les logements dont les loyers sont inférieurs au prix du marché des autres locations. Reste, bien sûr, à définir ce qu'est le prix du marché locatif. Les auteurs des questionnaires nationaux doivent essayer de construire cette variable pour lui donner sens dans le contexte national. En France, les responsables de l'opération ont fait le choix de définir les logements aux loyers inférieurs au prix du marché, en considérant que cela correspondait principalement aux logements HLM (Habitations à loyer modéré), aux logements dont les loyers sont déterminés d'après la loi de 1948 et, enfin, aux logements dont le bail est très ancien. Le questionnaire essaie de distinguer ces types de logements: une question porte sur la date de signature du dernier bail, une question porte sur les logements HLM et une autre sur les logements à loyers fixés en fonction de la loi de 1948. C'est là un choix national, qui repose sur une certaine analyse du marché locatif en France, considérant par exemple que le concept de prix du marché n'a pas forcément beaucoup de sens. Il est clair également que cette définition est uniquement adaptée au contexte national: il n'est pas envisageable de poser une question sur les loyers relevant de la loi de 1948 en Allemagne ou en Grande-Bretagne. Les questionnements utilisés sont ainsi assez spécifiques à la situation nationale. Ils tentent d'appréhender du mieux possible la complexité des situations concrètes en établissant des catégories nationales qui peuvent correspondre aux concepts définis au niveau européen.

Le travail de construction d'un questionnaire national à partir des variables cibles est ainsi une tâche de particularisation: il faut spécifier, préciser, « contextualiser » les grandes variables européennes pour gagner en précision et en signification. Mais jusqu'à quel niveau de particularité doit aller le questionnaire? Sa construction constitue l'étape intermédiaire entre les exigences générales de l'Europe et l'infime complexité des situations concrètes à laquelle les enquêteurs sont confrontés « sur le terrain ». Le concepteur du questionnaire est dans une situation d'intermédiaire. Auteur d'un questionnaire qui vont

43

DOSSIER

Quantifier

Delphine Nivière
Négocier
une statistique européenne :
le cas de la pauvreté

mettre en œuvre les enquêteurs et producteurs de données pour l'office européen, le statisticien au sein de l'institut national doit déterminer le degré de détail qu'il va introduire dans son questionnaire. Matthieu, statisticien de l'Insee, coauteur du questionnaire français, exprime très clairement la difficulté de ce choix :

« À partir du moment où tu construis un questionnaire, il faut avoir conscience que c'est forcément une simplification. [...] J'ai eu droit à des enquêteurs qui m'ont dit : "sur les emprunts pour la maison, il y a des montages financiers très complexes avec des taux différenciés". J'ai dit "oui, OK ! vous avez raison, bien sûr vous avez raison". Mais il faut être cohérent. Je crois qu'il y a un arbitrage à faire entre d'un côté, le tailage à la serpe et d'un autre côté, l'extrême précision qui, à mon avis, ne donnera pas de résultats meilleurs¹⁸. »

Les variables cibles demandées par Eurostat ne prennent pas en compte les spécificités nationales et peuvent être trop simplistes et, au contraire, les enquêteurs sont confrontés à la multiplicité des cas possibles. L'auteur du questionnaire doit ainsi trouver ou, plutôt, choisir une position d'équilibre entre ces deux exigences.

L'étape de la collecte

Chaque pays-membre de l'Union européenne est chargé de produire ses données nationales pour l'enquête EU-SILC. En France, les données seront établies à partir des réponses à une enquête par questionnaire auprès d'un échantillon de ménages. La passation des questionnaires est alors un moment crucial dans le processus de production des statistiques européennes.

La passation du questionnaire résulte de tout un travail de construction. Lors des réunions des représentants des pays-membres qui travaillent sur le projet, les employés d'Eurostat et les statisticiens des différents pays ont cherché à donner forme au projet. Il en a résulté un choix de variables cibles sur lesquelles fonder le questionnaire. Une autre part de ce travail d'élaboration d'un questionnaire est prise en charge par les concepteurs de l'enquête française à l'Insee, qui ont travaillé sur la formulation des questions, ont réfléchi leur mise en ordre dans le questionnaire.

Par l'intermédiaire de l'enquêteur, se rencontrent la logique de l'enquête statistique européenne et la situation concrète des enquêtés vivant en France. En fait, l'enquêteur doit satisfaire deux exigences contraires : d'une part,

comme le remarque Florence Weber, son rôle est « de rendre ses enquêtés interchangeables, de les transformer, de personnes singulières, prises dans des réseaux de relations dont elles sont le produit, en individus anonymes¹⁹ » et interchangeables avec tout autre Européen et, d'autre part, il est personnellement investi dans une relation interindividuelle, présent en face de l'enquêté et dans son domicile privé. Au cours de la passation de tout questionnaire, l'utilisation de différents registres de paroles (lecture de la question, traduction des questions en langage courant, traduction des réponses en codage statistique, apartés, commentaires...) permet de faire coexister investissement dans la relation à l'autre et construction d'observations statistiques.

Toutefois, les difficultés des enquêteurs semblent accrues dans le cadre d'une enquête européenne comme EU-SILC. Une observation d'un test de la version française de EU-SILC, l'enquête ERCV a été réalisée : nous avons accompagné une enquêtrice lors de trois entretiens en Ile-de-France en mai 2003. Le questionnaire conçu comme une réponse à des variables cibles définies à Eurostat produisait un manque de cohérence dans la forme générale du questionnaire. L'enquêtrice remarquait et regrettait ce point : « Je trouve qu'on passe du coq à l'âne. J'ai l'impression qu'ils ont juxtaposé des blocs de questions issus de différentes enquêtes. » Les questions sur les revenus visant à compléter les variables cibles qui, elles-mêmes, ont pour objectif de compléter les différents indicateurs de Laeken portant sur la pauvreté monétaire alourdisaient énormément les échanges entre l'enquêtrice et les enquêtés. Par exemple pour un salarié, l'enchaînement des questions permettant de compléter les variables cibles « revenu brut en espèces », « cotisations sociales de l'employeur », « revenu brut non versé en espèces » était le suivant :

« Nous allons maintenant nous intéresser aux cotisations sociales prélevées sur votre salaire. Ah ! il faut un bulletin de salaire. (L'enquêté fouille dans les papiers déjà prêts sur la table et sort son bulletin de salaire) Acceptez-vous de consulter ce bulletin de paie ? bon, je mets oui, quel est le montant net qui figure sur le bulletin ? Alors, où est-ce que c'est, tiens c'est la première fois que j'en vois des comme ça, alors je note... À partir de votre fiche est-il possible de me donner les éléments suivants : cotisations sociales salariales ? Je crois que c'est marqué cotisations ouvrières chez vous. (L'enquêté cherche et annonce un montant) Cotisations sociales patronales ? (nouvelle recherche avec l'aide de l'enquêtrice et nou-

19. Florence Weber, « Relation anonyme, formulaire d'enquête », *Genèses*, n° 29, 1997, pp. 118-130.

18. Matthieu, entretien, avril 2003.

Quantifier
Delphine Niviere
Négocier
une statistique européenne:
le cas de la pauvreté

- veau montant) Montant mensuel brut du salaire ? (nouveau montant) Coût total employeur ? Ah ça, c'est tout en bas, le montant net impossible. (Nouveau montant annoncé par l'enquête). Bon, vous avez les cinq, vous l'hein, c'est ça ? Alors je note les cinq, je valide et je continue. (L'enquêtrice note que les cinq montants figurent sur la feuille de salaire). Quel est le montant mensuel impossible qui figure sur le bulletin ?
- Je viens de vous le donner, combien c'était déjà ? (nouvelle recherche et nouvelle annonce du montant)
- Le montant des cotisations sociales salariales ? Le montant des cotisations sociales patronales ? Ah ! après ils veulent le montant mensuel brut. Le montant mensuel net ? (l'enquête se perd dans son bulletin de salaire) [...] Alors, en 2002, avez-vous bénéficié dans le cadre de vos activités salariées d'avantages en nature ? Alors par exemple, une voiture de fonction ?
- Non !
- Loyer du logement pris totalement ou partiellement en charge par l'employeur ? Un logement de fonction, quoi ? (l'enquêtrice traduit la question)
- Non !
- Des chèques déjeuner ou des subventions pour la restauration collective ? pour la cantine, quoi ? (l'enquêtrice traduit)
- Oui, j'ai droit à des chèques déjeuners.
- Bon ! je note et je valide. Ah ! alors ensuite ils veulent savoir à combien vous estimez le montant de ces avantages en nature pour 2002, combien ça a fait ces chèques déjeuner au total ? (L'enquête prend sa calculatrice, multiplie, annonce un montant en francs, le convertit en euros)²⁰.

Les autres thèmes comme les conditions de vie étaient peu développés et se succédaient à un rythme rapide qui rendait difficile le déroulement de l'entretien sur le mode de la conversation.

* * *

Au terme de ce parcours, nous avons visité certains moments du processus de construction d'un chiffre européen : détermination de variables cibles, négociations dans un groupe de travail, construction d'un questionnaire, passage de l'enquête auprès des ménages. Chacune de ces étapes fait intervenir des acteurs différents et opère une traduction : la variable cible traduit l'indicateur politique, le questionnaire traduit la variable cible, la parole de l'enquêteur traduit le questionnaire, l'écriture de l'enquêteur sur l'ordinateur traduit la parole de l'enquête, les sommes et les corrections des non-réponses traduisent le questionnaire complété en variables cibles, le calcul de moyennes, de quantiles ou de fréquences, transforme les variables cibles en indicateurs.

20. Notes dans le journal de terrain, mai 2003.

Dans cette chaîne de traduction, chaque maillon et chaque acteur de ce maillon sont dans une position intermédiaire et d'intermédiaire, conciliant les exigences dans une opération de transformation de l'objet statistique. L'employé d'Eurostat combine les demandes politiques et la rigueur statistique, le concepteur du questionnaire national arbitre entre la généralité des variables cibles européennes et la diversité des situations concrètes de son pays, l'enquêteur fait correspondre les réponses de l'enquête, variées et diverses, aux cas prédéfinis, le statisticien muni de son modèle s'efforce de composer avec les réponses, entrées ligne à ligne, pour établir les colonnes demandées par le règlement. À chaque étape, le statisticien fait un travail de généralisation ou, au contraire, de particularisation. Chaque fois, on retrouve la même tension : jusqu'où aller, dans le singulier ou dans le général, pour ne pas trop perdre, en information, en sens, en précision, en respect ?

Une fois la chaîne parcourue, le chiffre européen qui en ressort offre un certain regard sur la société européenne, né de la succession de ces étapes. Au terme de la construction du projet EU-SILC, il est fort probable que le principal chiffre qui sera produit sera un taux de pauvreté. Cette façon de mesurer le phénomène de la pauvreté a, en effet, focalisé les attentes des politiques, les efforts des statisticiens, les difficultés des enquêteurs. Le règlement-cadre du projet EU-SILC définit les pauvres et les exclus comme un groupe social, mais la principale mesure du phénomène de pauvreté offerte par l'opération porte toute entière la marque d'un travail statistique. Les décideurs européens ne se sont pas engagés dans une définition politique de la pauvreté, de l'exclusion et ont laissé à la chaîne statistique le soin de faire correspondre des individus à un concept. Ce n'est qu'au terme du travail statistique qu'un individu peut être affecté à la catégorie statistique de la pauvreté. Le taux de pauvreté détermine la pauvreté comme le groupe d'individus ayant un revenu inférieur à 60 % du revenu médian national. L'enquêteur ne peut pas affecter de lui-même un enquêteur à cette catégorie : il faut d'abord détenir l'ensemble de la colonne des revenus, puis de déterminer le montant des 60 % du revenu médian, avant de pouvoir dire si un individu est pauvre. La chaîne des traductions donne ainsi naissance à une façon de catégoriser la société.