

# La naissance d'une statistique européenne sur les revenus et les conditions de vie

D'après Delphine Nivière

Sociologue

NDLR : Delphine Nivière, dans le cadre d'un mémoire pour le diplôme d'études approfondies de Sciences Sociales de l'École normale supérieure, réalisé sous la direction d'Alain Desrosières, a pu assister à la phase finale de l'élaboration d'un règlement-cadre statistique en 2003, et en a interviewé les principaux acteurs, tant à Eurostat que dans l'institut national français l'Insee. Son travail, publié en 2005, est à la fois un témoignage vivant et une fine analyse d'une harmonisation statistique européenne. Le texte original dont cet article reprend de larges extraits est paru dans la revue « Genèses ». Des informations de contexte, le chapeau de l'article et quelques aménagements de texte ont été ajoutés par la rédaction de Statistique et Société. Nous remercions Genèses et les proches de Delphine Nivière, disparue en 2007, de nous avoir permis de publier cet article.

Depuis la demande politique jusqu'à l'enquête sur le terrain, chaque étape de la construction d'un chiffre européen est prise en charge par un acteur intermédiaire, qui cherche à concilier les exigences auxquelles il est soumis, faisant ainsi évoluer l'objet statistique. Au terme du travail statistique, la chaîne des traductions donne naissance à une façon de catégoriser la société.

Suite au souhait politique de mieux coordonner les politiques nationales de lutte contre la pauvreté, les directeurs de statistiques sociales d'Eurostat et des pays membres décident en 1999 de doter l'Union Européenne d'un nouvel outil de connaissance statistique des revenus et des conditions de vie, qui sera baptisé « EU-SILC » : « European Union – Statistics on Income and Living Conditions ». Entre 2000 et 2003, un groupe de travail piloté par Eurostat définit les caractéristiques de l'opération. La procédure (vote au Comité du Programme Statistique, puis au Conseil et Parlement Européens) aboutit à la publication d'un « règlement-cadre » européen le 16 juin 2003<sup>1</sup>. Les collectes de terrain commencent en 2004-2005, et les premiers résultats sont disponibles en 2008. Cette enquête est renouvelée depuis lors chaque année.

## L'émergence du projet

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 ».

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

1. Règlement 1177/2003. Un tel « règlement-cadre » prescrit les caractéristiques générales des opérations statistiques qui doivent être ensuite réalisées indépendamment dans les états membres.

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<sup>2</sup>. 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 » 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<sup>3</sup>. [...]

Le projet EU-SILC a été développé afin de rendre disponibles les indicateurs de Laeken relatifs aux revenus et 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 lenteur de traitements des résultats, la non-adaptabilité du questionnement aux demandes politiques<sup>4</sup>... EU-SILC, financé et piloté par la Commission européenne, doit résoudre à l'avenir ces difficultés. [...]

## Le « moment Eurostat »

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 ?

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 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.[...]

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

---

2. NDLR : Cette procédure est connue sous le nom de MOC (Méthode Ouverte de Coordination).

3. NDLR : La définition des indicateurs, le fait de retenir comme ligne de pauvreté 60% (et non 50%) du niveau de vie médian de chaque pays (et non de l'Union)... sont des conventions éminemment discutables. Mais comme le souligne d'ailleurs D. Nivière : « 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 travail ».

4. NDLR : On pourrait aussi mentionner que le Panel européen échappait largement à nombre d'INS étant souvent organisé par des équipes de chercheurs.

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<sup>5</sup>, 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 demandes. »

[...]

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 avoir un effet sur 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.[...]

### Harmonisation par les outputs, harmonisation par les inputs

Pour élaborer des statistiques comparables par pays, Eurostat a longtemps pratiqué « l'harmonisation par les outputs » : partant de statistiques nationales collectées indépendamment, les statisticiens européens les retravaillent en aval pour les faire rentrer dans des cadres communs. « L'harmonisation par les inputs », plus ambitieuse, consiste à réaliser une opération statistique qui est d'emblée européenne, dont la méthodologie harmonisée est adaptée à chaque système statistique national, évitant à Eurostat de créer ses propres enquêtes, avec les risques de surcoûts et de conflits de résultats que cela comporterait. Le processus de réalisation d'une telle opération, de la conception à la collecte, implique de multiples négociations entre statisticiens européens et nationaux.

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

5. NDLR : Dans son mémoire, Delphine Nivière a changé les prénoms de toutes les personnes qu'elle a interviewées et dont elle cite les propos.

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 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 ».[...]

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<sup>6</sup>. 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 évident.»

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. [...]

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. [...]

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 précoce pour certains instituts nationaux de statistique qui ne sont pas sûrs d'être prêts ; le calcul du loyer imputé aux propriétaires occupant leur 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 :

---

6. NDLR : Il s'agit de bases de données microéconomiques

« 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»

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 »

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.

## L'étape de la collecte

Le travail des membres d'Eurostat et les réunions du groupe de travail à Eurostat permettent d'établir des 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 questionnement qui convienne aux caractéristiques culturelles, sociales ou fiscales du pays. [...]

En France, les données seront établies à partir des réponses à une enquête par questionnaire auprès d'un échantillon de ménages<sup>7</sup>. 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 questionnement. Une autre part de ce travail d'élaboration d'un questionnaire est prise en charge par les concepteurs de l'enquête française

---

7. NDLR : Pour les années récentes, ce sont les données administratives (sur les revenus fiscaux) complétées par des imputations et données d'enquête qui servent à répondre à Eurostat.

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. [...] 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 Île-de-France en mai 2003. Le questionnement 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 alourdissaient énormément les échanges entre l'enquêtrice et les enquêtés.[...]

## Une chaîne de traductions

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, passation 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'enquêté, 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.

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 constitution progressive 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'enquêté, 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 niveau de vie (revenu par unité de consommation) inférieur à 60 % du niveau de vie médian national. L'enquêteur ne peut pas affecter de lui-même un enquêté à cette catégorie : il faut d'abord détenir l'ensemble de la colonne des revenus et la composition du ménage, puis de déterminer le montant des 60 % du revenu par unité de consommation médian, avant de pouvoir dire si un individu est pauvre. La chaîne des traductions donne ainsi naissance à une façon de catégoriser la société.

## Référence

Nivière Delphine « Négocier une statistique européenne : le cas de la pauvreté » Genèses, 2005/1 n° 58, p. 28-47. Disponible sur Cairn.