

IESS: L'EUROPE HARMONISE SES STATISTIQUES SOCIALES POUR MIEUX ÉCLAIRER LES POLITIQUES

Chantal Cases*

Le règlement-cadre IESS (Integrated European Social Statistics), adopté en avril 2019, est issu d'un long processus de modernisation des statistiques européennes. Pour soutenir des politiques sociales ambitieuses, les statistiques doivent toujours mieux répondre aux besoins des décideurs et du public, alliant comparabilité, précision, flexibilité, délai de diffusion, et un bon rapport coût-efficacité. Auparavant, chaque enquête découlait d'un règlement ou d'un accord informel spécifique. IESS impose un cadre cohérent et intégré pour l'ensemble des enquêtes, qui améliorera la comparabilité entre États membres. L'Insee en tire les conséquences, avec un programme de rénovation progressive de ses enquêtes sociales, dont une part plus importante sera désormais sous règlement européen. Au-delà des changements induits par IESS (programmation pluriannuelle, concepts communs, échantillonnage, questionnaires), d'autres transformations sont également à l'œuvre, dont le développement du multimode. Après investissement, les coûts de production de ces données devraient être mieux maîtrisés, pour peu que soient développés des outils adaptés. Enfin, il faudra être attentif à un public plus large que les seuls décideurs, autant en termes d'utilité collective que de charge de réponse aux enquêtes.

 *The Integrated European Social Statistics (IESS) regulation, adopted in April 2019, results from a long process of modernising European social statistics. In order to support challenging social policies, statistics must better meet the needs of decision-makers and the public, combining comparability, accuracy, flexibility, timeliness and cost-effectiveness. Previously, each social household surveys was based on a specific regulation or gentlemen's agreement. IESS imposes a coherent and integrated framework, which will improve comparability between Member States. As a result, INSEE is gradually implementing a programme to renovate its social surveys. A larger proportion of them will now be subject to European regulations. In addition to the changes induced by IESS (multi-annual programming, common concepts, sampling, questionnaires), other transformations are also at work, including the development of multimode surveys. After the investment period, the costs of producing this data should be better controlled, provided that appropriate tools are developed. Finally, it will be necessary to be attentive to the expectations of a wider public than just decision-makers, both in terms of collective utility and the response burden to surveys.*

* Directrice des statistiques démographiques et sociales, Insee, chantal.cases@insee.fr

Pauvreté, jeunes sortant du système éducatif sans diplôme, taux de chômage... les indicateurs sociaux sont largement utilisés aussi bien par les décideurs que les chercheurs ou le grand public, pour comprendre et analyser l'évolution de la société européenne dans le temps et dans l'espace, pour fixer des cibles pour l'action. Leur pertinence et leur qualité, notamment en termes de comparabilité entre pays, mais aussi de cohérence, de précision ou de délai de mise à disposition sont donc d'importance. Le système statistique européen de statistiques sociales qui est la base de leur production s'est construit progressivement, thème par thème, et en fixant d'abord des objectifs en termes de variables à produire dans le cadre de règlements ou d'accords informels¹ spécifiques à chaque enquête. L'enjeu du nouveau règlement-cadre sur les statistiques sociales intégrées était d'harmoniser davantage la production de statistiques sociales en amont, entre les différentes enquêtes sociales collectées par les instituts nationaux de statistique, au niveau des concepts et parfois des méthodes employées.

UN PEU D'HISTOIRE, OU LE LONG CHEMIN D'UN RÈGLEMENT-CADRE

Le règlement-cadre IESS (*Integrated European Social Statistics*, ou statistiques sociales européennes intégrées), adopté en avril 2019, est le premier résultat d'un long processus de modernisation des statistiques sociales européennes entamé à la fin des années 2000 dans le cadre de la « Vision 2020 », la stratégie européenne pour 2020.

« Le premier résultat d'un long processus de modernisation des statistiques sociales européennes entamé à la fin des années 2000. »

En 2009, l'adoption de la « loi statistique européenne » fixait les principes de base et les règles de fonctionnement du système statistique européen (Eurostat, 2010) ; un premier essai d'outillage de la programmation des enquêtes sociales avait alors également été élaboré. La voie était ouverte à la préparation des règlements-cadres

devant structurer la production de pans entiers du système statistique européen rénové². La réflexion sur une mise en cohérence renforcée du contenu et des méthodes des deux principaux « piliers » des enquêtes sociales (l'enquête sur les Forces de travail³ et le panel sur les Ressources et les conditions de vie⁴), amorce de la vision « intégrée » qui allait prévaloir dans IESS, démarrait dès 2010.

En 2011, les directeurs généraux des instituts nationaux de statistique adoptaient, sur proposition d'Eurostat, un projet de modernisation des statistiques sociales destiné à soutenir des politiques sociales ambitieuses (Eurostat, 2011). Ce projet visait également à présenter un bon rapport coût-efficacité et une bonne flexibilité, afin de s'adapter rapidement aux nouveaux besoins en maintenant une production statistique de qualité dans un contexte général de tensions sur les moyens budgétaires et de concurrence accrue dans la production de données.

1. Ces *gentlemen's agreements* font l'objet d'un texte écrit mais n'engagent que les pays volontaires.

2. Voir l'article d'Hervé Piffeteau sur le triptyque juridique de la statistique européenne dans ce même numéro.

3. Dénommée « enquête Emploi » en France. Dans la suite du papier, on utilisera indifféremment les deux dénominations.

4. Dénommé « statistiques sur les Ressources et les conditions de vie » (SRCV) en France et *European Union Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC) au niveau européen.

Ce mémorandum dit « de Wiesbaden » fixait les bases de IESS : une architecture commune et standardisée pour les statistiques sociales, autour d'une série d'enquêtes menées périodiquement auprès d'échantillons de personnes ou de ménages, complétées par un meilleur usage de données administratives. La nécessité de disposer de données de qualité sur les conditions de vie de sous-populations particulières (enfants, migrants, personnes âgées), d'enquêtes Emploi du temps et Budget de famille, le renforcement des liens avec les Comptes nationaux étaient spécifiquement évoqués. Ainsi que la nécessité de disposer de financements adéquats, à la hauteur des investissements nécessaires en ces temps de budgets contraints...

Le programme de modernisation dans son ensemble comportait également un projet de règlement portant sur les recensements et les statistiques démographiques. Par ailleurs, à plus long terme, au-delà de 2020, un troisième règlement-cadre était envisagé pour

« Le processus de co-législation, structurellement long puisqu'il doit atteindre un consensus entre le Parlement et le Conseil sur proposition de la Commission, aura duré finalement plusieurs années. »

fournir une base légale à la production statistique issue de données administratives dans des domaines variés (emploi, santé, protection sociale, éducation, criminalité etc.) ainsi que les comptes sectoriels.

Ces bases du programme de modernisation furent adoptées par le comité des directeurs généraux des instituts nationaux de statistique fin 2014, et le processus de préparation formelle du règlement lancé. Il incluait notam-

ment une consultation publique sur internet, menée en 2015. Le processus de co-législation, structurellement long puisqu'il doit atteindre un consensus entre le Parlement et le Conseil sur proposition de la Commission, aura duré finalement plusieurs années, et le règlement fut adopté dans les derniers jours du mandat du Parlement Européen, en avril 2019, en vue d'une mise en œuvre effective à partir de 2021 (Parlement européen, 2019).

🌐 LES NOUVEAUTÉS DE IESS : UNE VISION GLOBALE DES STATISTIQUES SOCIALES...

Antérieurement à IESS, les statistiques sociales collectées auprès des ménages étaient organisées en tuyaux d'orgue : une enquête, un règlement. Il n'existait d'ailleurs pas toujours de texte législatif : certaines enquêtes étaient transmises à Eurostat sur une base volontaire par ceux des États membres qui les collectaient.

C'était par exemple le cas des enquêtes sur les Budgets des familles ou sur l'Emploi du temps, mais aussi de la première édition des enquêtes Santé, collectée entre 2006 et 2009 selon les pays. De plus, le système d'enquêtes s'est construit progressivement, le plus ancien règlement concernant l'enquête Emploi (1998). La cohérence entre les différents textes ne pouvait qu'en souffrir.

Finalement, le règlement-cadre remplacera ou amènera les règlements législatifs sur :

- 📍 les enquêtes Emploi (*Labour Force Survey*), ainsi que l'ensemble des mesures d'application (acte d'exécution, acte délégué) concernant chacun des modules thématiques complémentaires à l'enquête, (dits modules *ad hoc*) ;
- 📍 le panel sur les Ressources et les conditions de vie (SILC – *Statistics on Income and living conditions*) ;

- ① les enquêtes sur la formation des adultes (AES – *Adult education survey*) ;
- ① les enquêtes Santé ;
- ① et les enquêtes sur l’usage des technologies de l’information et de la communication (TIC).

Chaque enquête continuera néanmoins à faire l’objet de mesures d’application : un acte d’exécution spécifique, ainsi qu’un acte délégué⁵. La principale nouveauté de IESS est en effet de fournir un cadre cohérent et intégré pour l’ensemble des enquêtes, avec une programmation pluriannuelle globale et des concepts communs.

Au sein de ce cadre commun, le champ des thématiques incluses dans le règlement a été étendu. Il porte désormais sur sept domaines : le marché du travail, les ressources et conditions de vie, la santé, l’éducation et la formation, l’utilisation des technologies de l’information et de la communication, l’emploi du temps et la consommation. Les deux derniers n’avaient jamais fait l’objet d’actes réglementaires (ou de règlements) et, au sein du marché du travail, est inclus le support juridique pour la production et la publication de taux de chômage mensuels agrégés, pour lesquels les données étaient jusqu’alors transmises sur la base d’accords informels⁶. Même si certains thèmes importants ne sont pas couverts, comme le marché du logement ou la sécurité, et même si les enquêtes sur l’Emploi du temps sont encore incluses de manière optionnelle, le champ des statistiques sociales européennes s’en trouve notablement élargi.

Un programme pluriannuel d’enquêtes tournant sur huit ans a été défini. C’était une demande importante des États membres que de pouvoir disposer d’une vision pluriannuelle de leurs engagements et de s’assurer de pouvoir mettre en place en temps utile les organisations et les moyens nécessaires. Les collectes pluriannuelles (anciens modules *ad hoc* de l’enquête Emploi et du panel sur les Ressources et les conditions de vie) sont intégrées au programme et une grande partie de leurs thèmes a été définie à l’avance.

① ... UNE MISE EN COMMUN DES CONCEPTS..

Un vaste travail de définition et de standardisation des variables communes à différentes enquêtes a été réalisé. Il couvre une large liste de variables, qu’elles soient collectées dans toutes les enquêtes (variables de base) ou dans certaines d’entre elles seulement. Des manuels techniques précisent et détaillent le contenu de chacune d’entre elles. C’est une véritable avancée dans le sens d’une meilleure comparabilité entre pays et entre enquêtes, qui a fait l’objet d’un investissement collectif considérable en amont avec l’ensemble des pays dans le cadre des groupes de travail thématiques.

Le nouveau règlement et ses mesures d’application (ou textes complémentaires) introduisent également le concept de ménage économique (*housekeeping unit*), au sens de personnes vivant sous le même toit et partageant leurs ressources ou leurs dépenses. Les colocataires ne mettant pas en commun leurs ressources seront considérés comme des ménages séparés. Cette définition était déjà effective pour les enquêtes portant sur les revenus et la consommation, mais ne l’était pas dans d’autres, comme l’enquête Emploi. Elle est désormais présentée comme une cible pour l’ensemble des enquêtes, dont le champ reste celui des ménages ordinaires.

5. Pour plus de détails sur la différence entre les deux types d’actes, se reporter à l’article d’Hervé Piffeteau dans ce même numéro.

6. La France transmet les Demandeurs d’emplois en fin de mois. Eurostat produit sous sa propre responsabilité un taux de chômage mensuel sur la base d’une modélisation économétrique utilisant les inscrits à Pôle emploi et l’enquête Emploi. Ce système sera identique dans le nouveau règlement-cadre.

Pour ce qui concerne les contenus des enquêtes, les actes d'exécution définissent précisément les variables à fournir, leur périodicité ; les documents méthodologiques complémentaires aux textes législatifs en explicitent les définitions. Rappelons que ces enquêtes ne donnent pas seulement lieu à des transmissions d'agrégats : ce sont les micro-données individuelles, anonymisées, qui sont envoyées à Eurostat, et réutilisables par des chercheurs habilités, dans les conditions définies par la « loi statistique ». Dans la majorité des cas, le questionnement pour parvenir à ces variables reste, comme auparavant, de la responsabilité des États membres, de même que le mode de collecte de l'information – enquête directe par téléphone, face-à-face ou encore internet, données administratives ou même estimations sur petits domaines pour les données localisées – sous réserve de conformité aux critères de qualité définis dans la « loi statistique » (Règlement EC/223/2009, article 12) et détaillés dans le code de bonnes pratiques de la statistique européenne (Eurostat, CSSE, 2017).

... ET PLUSIEURS AUTRES HARMONISATIONS

Une enquête fait exception et va plus loin dans l'harmonisation par les inputs : l'enquête Emploi. Dans son cas, une structure commune et obligatoire de questionnaire (*flowchart*)

« Une enquête fait exception et va plus loin dans l'harmonisation par les inputs : l'enquête Emploi. »

a été élaborée pour le cœur de l'enquête, à savoir le module permettant de déterminer le statut d'activité au sens du Bureau International du Travail (BIT). L'utilisation de données administratives est ici proscrite. Auparavant, il était déjà nécessaire de collecter un « module BIT » par enquête, mais son contenu était de la responsabilité des États membres⁷. Cette construction est essentielle pour assurer une

meilleure comparabilité entre les différents pays, dans un domaine où les données administratives diffèrent conceptuellement des critères retenus par le BIT (Coder *et alii*, 2019).

L'annexe II du règlement-cadre définit de manière unifiée les contraintes de précision auxquelles doivent souscrire les différentes enquêtes, pour certains indicateurs phares (*encadré*). Certaines contraintes de précision ont été définies au niveau régional⁸. Des spécifications techniques précises sont données sur les bases de sondage à utiliser afin de produire des échantillons aléatoires sur l'ensemble du champ des ménages, et l'annexe III précise l'échantillonnage rotatif requis pour l'enquête sur les Forces de travail. La durée de rotation du panel sur les Ressources et les conditions de vie est également fixée, à 4 ans minimum.

L'annexe V du règlement-cadre fige dans la loi les **délais de transmission des données** à Eurostat pour chacun des domaines, et le *reporting* sur la qualité des enquêtes est basé sur la structure standardisée des rapports qualité et la norme de documentation des métadonnées définies en lien avec les experts qualité des différents pays (Eurostat, 2015).

Enfin, une clause de flexibilité permet à Eurostat de modifier partiellement les contenus des enquêtes par actes délégués pour répondre à de nouveaux besoins. Cette clause, très

7. Commencer le module par une question du type « avez-vous travaillé ne serait ce qu'une heure rémunérée ? » était un principe retenu, mais il n'était pas appliqué par tous les pays.

8. Au niveau des anciennes régions administratives en France (nomenclature NUTS 2).

débatte en amont avec les États membres qui y voyaient un risque de dérive de leurs coûts, est toutefois encadrée par la contrainte de ne pas ajouter de charge significative, la nécessité de réaliser une étude de faisabilité et surtout par un seuil en termes de contenu modifié (pas plus de 5 % des thématiques détaillées sur une période de 4 ans pour les enquêtes Emploi et le panel SILC, pas plus de 10 % entre deux éditions pour les autres enquêtes). Des contraintes du même type portent sur le nombre de variables. Les instituts statistiques par l'intermédiaire des directeurs généraux, en leur qualité d'experts, sont consultés par Eurostat sur les actes délégués avant leur adoption⁹.

📌 CONSÉQUENCES : UN POIDS ACCRU DES ENQUÊTES «EUROPÉENNES»...

L'Insee a largement soutenu le projet de règlement-cadre dans ses objectifs d'intégration et de standardisation, suivant d'ailleurs en cela les recommandations du Conseil national de l'information statistique en matière de comparabilité internationale des données. Notre système d'enquêtes préexistant était déjà largement adapté, même si, comme on le verra ci-dessous, les investissements induits par les nouveaux textes ne sont pas négligeables.

Avec l'extension du champ du règlement-cadre et la définition précise d'un programme pluriannuel assorti des délais de transmission stricts, le programme d'enquêtes de l'Insee¹⁰ est ainsi de plus en plus structuré autour des enquêtes sous règlement européen, autour desquelles doivent s'organiser les autres enquêtes collectées par son réseau d'enquêtrices et d'enquêteurs : enquêtes sur le logement, les conditions de travail, les mobilités, voire sur les sans-domicile. Mécaniquement, les ajustements de dates porteront sur ces dernières dans un contexte de moyens contraints et de demandes croissantes des utilisateurs pour des collectes de données nouvelles ou renouvelées (CNIS, 2019). En matière de statistiques sociales, l'utilisation croissante de données administratives, même si elle est centrale sur certains domaines comme les revenus, ne suffit pas à répondre aux besoins de connaissance : situations détaillées¹¹, comportements ou opinions des personnes, pauvreté en conditions de vie, état de santé perçu¹². Les enquêtes restent indispensables, et le resteront sans doute longtemps, même dans la perspective d'utilisation de données innovantes relevant du *big data* (Desrosières, 2004 ; Tassi, 2018). Il faut donc pouvoir continuer à les mener efficacement, en maintenant leur qualité. C'est pourquoi l'Insee s'est lancé, à l'instar d'autres pays européens (De Leeuw, 2018), dans le développement d'un programme d'enquêtes multimodes, construit autour d'outils mutualisés¹³. La rénovation de l'enquête Emploi, nécessitée par IESS, sera ainsi l'occasion d'introduire internet comme mode de réponse supplémentaire en réinterrogation.

9. Voir article d'Hervé Piffeteau sur le triptyque juridique des statistiques européennes dans ce même numéro.

10. Et plus largement du système statistique public, les enquêtes santé étant de la responsabilité du service statistique ministériel de la santé, la Drees.

11. Le statut de chômage au sens du BIT, déjà évoqué, en est un exemple typique.

12. IESS va ainsi étendre l'utilisation du « mini-module » standardisé de trois questions sur l'état de santé perçu, les gênes et difficultés dans la vie quotidienne et la présence de maladies chroniques.

13. Voir les articles sur Pogues, Eno et Coltrane dans ce même numéro.

① ... UN AJUSTEMENT DE L'ÉCHANTILLONNAGE ...

Les contraintes de précision portées par le règlement (*encadré*) ont également nécessité de revoir l'échantillonnage, notamment pour assurer la précision demandée au niveau régional pour la part de chômeurs dans la population en ce qui concerne l'enquête Emploi¹⁴. Le calendrier, déjà fixé pour le renouvellement périodique des échantillons des enquêtes ménages de l'Insee, a facilité le travail. En effet, l'échantillon de l'enquête Emploi devait être renouvelé en 2019. L'échantillon-maître des autres enquêtes auprès des ménages devait l'être progressivement à partir de 2020. La nouvelle base de sondage (basée sur les données fiscales et non plus sur les recensements de population), ainsi que des méthodes de tirage plus efficaces, permettaient d'améliorer la précision des données collectées. Les deux tirages ont alors pu être coordonnés au niveau des zones géographiques qui en constituent

« L'ensemble se traduit pour l'enquête Emploi par un ajustement de la répartition régionale des zones de collecte pour satisfaire le mieux possible aux contraintes de précision régionales imposées par IESS. »

les unités primaires pour faciliter l'organisation des collectes sur le terrain. L'ensemble se traduit pour l'enquête Emploi par un ajustement de la répartition régionale¹⁵ des zones de collecte pour satisfaire le mieux possible aux contraintes de précision régionales imposées par IESS, la taille finale d'échantillon étant finalement réduite de 15 %. Les conséquences sont plus lourdes pour le panel sur les Ressources et les conditions de vie : les contraintes de précision mais surtout le raccourcissement de la durée du panel à 4 ans¹⁶ vont conduire à modifier l'échantillonnage sur plusieurs années. Les

contraintes au niveau régional, trop coûteuses à réaliser par augmentation de la taille de l'échantillon pour cette enquête, y seront traitées en produisant la variable permettant de construire l'indicateur sur le risque de pauvreté par estimations sur petits domaines, qui devront donc être produites avec la même régularité que l'enquête.

Les changements les plus visibles et les plus rapides pour les utilisateurs des données concerneront la rénovation de l'enquête Emploi et du panel sur les Ressources et les conditions de vie : en premier lieu, la modification des questionnaires afin qu'ils puissent s'adapter aux concepts définis en commun et fournir précisément la liste des variables prescrite dans les actes d'exécution et délégués concernés. Pour l'enquête Emploi, l'ampleur du projet, associée au recours d'une collecte par internet pour les réinterrogations¹⁷, nécessite la mise en place d'un pilote dès 2020. C'est un délai très court après l'adoption du règlement, notamment pour pouvoir évaluer les ruptures de séries et « rétropoler » les données passées afin d'obtenir des séries statistiques cohérentes dans le temps sur les périodes antérieures. Eurostat a fortement soutenu ces évolutions en accordant des financements pour accompagner ces transformations.

14. Soulignons que IESS porte sur l'ensemble du territoire, y compris Mayotte, sauf pour le panel sur les Ressources et les conditions de vie. Il faudra donc réaliser à Mayotte une enquête Emploi en continu, alors qu'elle était jusqu'à présent annuelle. Ce projet sera mené dans un second temps, Mayotte devant mettre en place, à la même période, le recensement de la population en continu. Le système de dérogations inclus dans le règlement permet de donner au système statistique local ce temps d'adaptation supplémentaire.

15. Les petites régions voient leur nombre de zones de collecte augmenter, alors que celles de l'Île-de-France diminuent.

16. Durée minimale obligatoire du panel dans le règlement.

17. Les logements échantillonnés sont interrogés six trimestres de suite.

Encadré. Les seuils de précision des enquêtes fixés par les règlements européens dans le cas de la France

Le règlement IESS fixe des seuils de précision à respecter par les pays dans l'élaboration d'indicateurs notamment relatifs au marché du travail et de pauvreté. Ils concernent six indicateurs.

Il s'agit d'abord de trois estimations trimestrielles rapportées dans chaque cas à la population des 15-74 ans : nombre d'actifs occupés, nombre de chômeurs, et nombre de chômeurs au niveau régional (NUTS 2).

S'y ajoutent trois indicateurs relatifs au revenu et aux conditions de vie : indicateur AROPE* des personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale au niveau national, au niveau régional, et enfin taux de pauvreté persistante à 4 ans au niveau national.

Les seuils de précision définis en annexe du règlement-cadre sont exprimés à l'aide d'une formule qui fixe un maximum pour l'écart-type de l'indicateur. Elle s'écrit :

$$\sqrt{\frac{\hat{p}(1-\hat{p})}{f(N)}}$$

Dans cette expression, « \hat{p} » est la valeur de l'indicateur et $f(N) = a\sqrt{N} + b$, où N est la taille du domaine (pays ou NUTS 2) et a et b des paramètres fixés pour chaque indicateur.

Cette formulation peut paraître étrange aux statisticiens : le dénominateur de la fraction devrait être non pas une fonction de la taille de la population d'intérêt (N), mais de la taille de l'échantillon sélectionné n.

En adoptant pour f une forme liée à la racine carrée la taille de la population d'intérêt (N), on limite toutefois, pour les grandes valeurs de N, la dépendance à cette taille par rapport à ce qu'elle serait si le principe d'une allocation proportionnelle était appliqué. Par ailleurs une formule spécifique est prévue dans le cas de la part de chômeurs, pour les régions de moins de 300 000 habitants. Mais les valeurs des paramètres a et b, fixées isolément selon qu'ils s'appliquent au niveau national ou au niveau NUTS2, peuvent conduire à une incohérence entre les exigences de précision portant sur chacun des différents niveaux.

Ainsi, avec les seuils fixés dans le règlement selon la formule précédente, le nombre de répondants requis pour respecter le seuil national pour la part de chômeurs s'établit, dans le cas de la France métropolitaine, à 109 400. Or la somme des répondants requis pour respecter l'ensemble des seuils régionaux s'établit à 83 000, soit 31 % d'écart. Pour l'indicateur AROPE, l'écart est de 48 %... mais dans le sens inverse. Il est apparu judicieux, dans ces circonstances, de recourir pour les estimations régionales aux méthodes moins coûteuses « d'estimation de petits domaines » fondées sur l'enquête nationale et sur une modélisation complémentaire (Rao et Molina, 2015 ; Sautory, 2018). Cette possibilité a finalement été introduite dans le règlement-cadre à la demande de la France.

* Cet indicateur, connu sous son sigle anglais (AROPe, *At-risk of poverty or social exclusion*), résume le nombre de personnes qui est menacé par le risque de pauvreté ou vivent dans la privation matérielle aiguë et/ou vivent dans un ménage à faible niveau d'intensité de travail. Il s'agit de l'indicateur principal utilisé pour suivre l'objectif de réduction de la pauvreté inclus dans la stratégie Europe 2020.

Nota : l'analyse détaillée qui a permis de rédiger cet encadré a été conduite par Patrick Sillard et Martin Chevalier (Insee, département des méthodes statistiques).

📍 ... ET UNE RÉDUCTION DES DÉLAIS

Enfin, et ce n'est pas le moindre sujet, un investissement conséquent sera nécessaire pour la production plus rapide de données de revenus dans le panel sur les Ressources et les conditions de vie. Le règlement-cadre prévoit la transmission des données à la fin de l'année de référence, et « dans des cas exceptionnels » l'envoi de données provisoires à la fin de l'année de référence et de données révisées fin février de l'année suivante.

C'est un pari difficile pour la France en raison des délais de mise à disposition des données fiscales et sociales utilisées pour produire ces informations : à ce jour, les revenus qui en sont issus ne peuvent être transmis à Eurostat qu'en septembre de l'année suivante. Le projet est d'utiliser, pour produire des données révisées, des émissions plus précoces (mais moins complètes) des données fiscales, et de combler ce décalage temporel sans trop détériorer la qualité des données transmises. Cela nécessitera plusieurs années d'adaptation, d'autant plus que dans le même temps, les changements de systèmes d'information liés à la mise en place du prélèvement à la source¹⁸ doivent être pris en compte. Là encore, le système de dérogations inclus dans le règlement devrait permettre de gérer cette transition.

Au bout du compte, les transformations liées au nouveau règlement-cadre se réaliseront de manière étalée dans le temps, au rythme du programme d'enquêtes et de la préparation des actes d'exécution et délégués associés à chacune d'entre elles¹⁹. Eurostat assurera un soutien financier pour adapter les enquêtes²⁰ et accordera des dérogations si nécessaire pour permettre des délais d'ajustements. Néanmoins les délais sont serrés pour l'enquête Emploi et le panel sur les Ressources et les conditions de vie²¹, premières enquêtes concernées dans le programme. Le choix du mode de collecte est pour l'instant laissé entièrement à l'initiative de chaque pays, même si Eurostat soutient une réflexion autour

« Le choix du mode de collecte est pour l'instant laissé entièrement à l'initiative de chaque pays, même si Eurostat soutient une réflexion autour de l'établissement de recommandations sur ces aspects. »

de l'établissement de recommandations sur ces aspects. En France, le passage progressif au multimode et la standardisation des outils d'enquête seront conduits en parallèle, avec des ajustements successifs ; par exemple, contrairement à l'enquête Emploi, la collecte par internet d'une partie du panel sur les Ressources et les conditions de vie n'est pas encore instruite et le sera dans un second temps. L'enquête Emploi pour sa part n'est pas concernée à court terme par les nouveaux outils destinés à produire les enquêtes en multimode, en cours de réalisation et qu'elle adoptera dans un second temps.

18. Et peut-être à une future suppression des déclarations de revenus...

19. Ces textes doivent être définitifs au plus tard un an avant la collecte concernée.

20. Ces financements sont explicitement prévus dans le règlement-cadre.

21. Pour le panel, la rénovation a été organisée dès 2020 en raison du besoin de renouvellement de l'ensemble de la chaîne informatique de l'enquête, programmée par ailleurs.

🕒 VERS PLUS DE COHÉRENCE ET DE COMPARABILITÉ ENTRE PAYS ?

La standardisation des concepts et des variables mise en place par IESS est évidemment un outil essentiel pour améliorer la comparabilité des données entre pays. C'est par exemple le cas sur la durée de travail effective : les problèmes de comparabilité entre pays (Körner et Wolff, 2016) seront notablement améliorées lorsque tous les pays adopteront une semaine de référence fixe comme le prévoit le règlement-cadre. Encore faudra-t-il que les interprétations des définitions et des contenus soient aisées et qu'elles ne laissent pas trop prise à des ajustements locaux.

La discussion des variables de l'enquête sur les Forces de travail dans le cadre de la préparation des textes d'application a par exemple montré que les différences n'étaient pas mineures entre les pays sur la manière de classer en emploi ou non les parents en congés parentaux, eux-mêmes organisés de manière fort différente d'un pays à l'autre. Auparavant en France, comme dans d'autres pays, l'interprétation des critères du BIT faisait prévaloir un critère de durée : au-delà de trois mois, les parents absents de leur emploi pour congé parental n'étaient pas considérés en emploi. Après discussion, a prévalu dans IESS un critère plus souple d'existence de lien avec l'emploi : les parents seront considérés en emploi sans limite de durée d'absence, pour peu qu'ils déclarent être en emploi et percevoir (ou être éligibles à) un revenu lié à l'emploi, même si la rémunération du congé parental n'est pas proportionnelle au salaire antérieur. À l'occasion de cette discussion, il est apparu que de nombreux pays procédaient déjà de cette façon, bien que la consigne en ce sens n'ait pas été donnée, biaisant les comparaisons de taux d'emploi, notamment des femmes. Au bout du compte, c'est cette définition plus floue qui prévaudra pour l'indicateur de taux d'emploi européen, même s'il peut paraître étrange qu'un éloignement durable des mères du marché du travail pour élever leurs enfants n'affecte pas le taux d'emploi féminin... Il reste encore dans cet exemple une marge d'interprétation. Un travail précis d'expertise des dispositions nationales en matière de congés parentaux et de classement des situations d'emploi concernées serait nécessaire pour assurer une parfaite comparabilité. Il n'a pas été fait jusqu'à présent.

Un autre exemple est la manière de positionner les étudiants vivant seuls par rapport au ménage de leurs parents, souvent largement mobilisés pour les soutenir financièrement et dans lequel ils reviennent très régulièrement. Si l'on suit les concepts du recensement, les étudiants vivant séparément dans un logement ordinaire pendant l'année universitaire doivent être interrogés à part. Dans les enquêtes sur les revenus, en cohérence avec la définition du ménage « économique », on peut souhaiter les inclure dans le ménage de leurs parents, afin de calculer des niveaux de vie qui tiennent mieux compte du partage familial des ressources. Mais dans ce cas, ce sont le plus souvent les parents qui répondent pour le compte de leurs enfants²² lors du passage de l'enquêtrice ou de l'enquêteur. Finalement le règlement laisse les deux possibilités aux États membres pour chacune des enquêtes, sous réserve de documenter précisément l'option choisie.

Un arbitrage majeur laissé à chaque pays est celui de l'amplitude d'utilisation des données administratives en lieu et place de données d'enquêtes (à l'exception du module d'activité

22. On parle alors d'enquête par « proxy ».

de l'enquête sur les Forces de travail²³), ainsi que le choix du mode de collecte dans les enquêtes. Il aurait été irréaliste de légiférer plus avant sur ce sujet, et à vrai dire aucun État membre ne le souhaitait, tant les systèmes statistiques diffèrent entre pays : une bonne partie des données sociales sont issues de registres administratifs dans les pays du Nord, et certains pays collectent encore des enquêtes sur la base de questionnaires papier, alors que d'autres sont résolument passés à une collecte par internet ou téléphonique en première intention. Cependant, les travaux de recherche réalisés sur les effets

de mode de collecte laissent penser que les comportements de réponse des enquêtés ne sont pas indépendants du mode, même pour des questionnements identiques (Vinceneux, 2018 ; Razafindranovona, 2015).

« IESS laisse aussi la place à l'innovation en prévoyant de soutenir des études pilotes sur de nouvelles méthodes et de nouveaux sujets. »

Finalement, IESS va sans aucun doute contribuer à l'amélioration de la comparabilité, mais il ne s'agira pas d'un *big bang* ; c'est plutôt une avancée sensible sur la voie d'un processus

de convergence, incomplet mais avec davantage d'harmonisation par les « *inputs* » (les variables, les contenus) que par le passé.

🌐 VERS UNE MEILLEURE RÉPONSE AUX BESOINS ?

Les besoins d'information des utilisateurs, notamment des décideurs publics, évoluent au fil du temps. IESS, on l'a vu, s'autorise une certaine flexibilité et des marges d'évolution. La mise en place d'une enquête pluriannuelle sur l'Emploi du temps, centrale notamment pour quantifier la répartition des rôles des hommes et des femmes dans les activités de la vie quotidienne, ou analyser la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, est optionnelle mais reste une cible à atteindre pour tous, dans des délais non précisés. IESS laisse aussi la place à l'innovation en prévoyant de soutenir des études pilotes sur de nouvelles méthodes et de nouveaux sujets : une étude de ce type est par exemple en cours sur le thème des violences de genre. Des études pilotes pourront aussi être financées pour étendre la collecte de données sociales à des personnes vivant hors logement ordinaire, ou des populations difficiles à joindre. Les migrants sont explicitement cités²⁴. Des études de faisabilité sont aussi prévues et financées pour moderniser la collecte des données de consommation ou d'emploi du temps. Des groupes de travail rassemblant des pays volontaires commencent d'ailleurs à explorer l'utilisation de données anonymisées de cartes de crédit ou d'agendas électroniques à cet effet. On le voit, IESS accorde un espace à l'innovation, et c'est une très bonne chose. Mais au bout du compte, tout dépendra des résultats effectifs de ces expérimentations et des moyens que les États membres pourront effectivement consacrer à ces innovations (au-delà du très utile soutien financier d'Eu-rostat) et surtout à leur passage en production, éventuellement en réalisant des gains de productivité sur les autres sujets.

Par ailleurs, le nouveau système des modules *ad hoc* intégrés dans les enquêtes à des périodicités variables sur les huit années du programme glissant permettent aussi d'introduire une certaine souplesse : certains thèmes (deux sur huit par exemple pour l'enquête

23. Et de certains modules du panel sur les Ressources et les conditions de vie comme la santé, les privations matérielles ou le bien-être.

24. On pourrait aussi penser aux populations sans domicile, mais ce sujet n'a pas été abordé à ce jour au niveau européen.

sur les Forces de travail) sont laissés libres pour permettre de s'adapter aux besoins de la Commission, et le rythme de collecte est adapté à des besoins moins fréquents.

Une autre question est de savoir si les utilisateurs des données se trouveront satisfaits au bout du compte. Il faut bien reconnaître que si les besoins des autres directions de la Commission sont régulièrement explorés et mis en avant par Eurostat, il est moins évident de pouvoir faire le lien avec les utilisateurs nationaux ou même les chercheurs. Les procédures et les structures de consultation des utilisateurs restent assez confidentielles au niveau européen²⁵, et l'articulation avec des commissions nationales comme le Conseil national de l'information statistique en France peine encore à s'organiser. Le développement de la littératie statistique est également une condition essentielle de dialogue avec les utilisateurs non experts, qui comprennent difficilement les contraintes de la production de données de qualité, tant ils sont abreuvés de (mauvaises) « données » diverses et variées sur les réseaux sociaux. Ce point est heureusement un des axes centraux de communication d'Eurostat comme d'un grand nombre d'États membres, y compris la France.

📍 UNE AMÉLIORATION DU RAPPORT COÛT-EFFICACITÉ DE LA STATISTIQUE PUBLIQUE ?

IESS, en mettant en avant la standardisation et l'intégration des enquêtes, en permettant une meilleure prévisibilité des engagements en matière de collecte et de transmission de données, permettra sans doute à terme une meilleure organisation des collectes de données nationales. Mais, s'il est facilitateur en la matière, il ne constitue pas un gage d'amélioration du rapport coût-efficacité de la statistique publique à court terme. L'investissement à

« L'investissement à réaliser pour la rénovation des enquêtes, les quelques extensions géographiques nécessaires et l'accélération de certains délais de production est en effet important, même dans un pays comme la France, assez proche du modèle cible. »

réaliser pour la rénovation des enquêtes, les quelques extensions géographiques nécessaires et l'accélération de certains délais de production est en effet important, même dans un pays comme la France, assez proche du modèle cible. Pour améliorer ce rapport coût-efficacité au niveau national, il faut se saisir des possibilités offertes par IESS pour développer la mutualisation des outils de collecte et réaliser certains pans de la collecte par internet.

C'est bien ce qui est fait en France, avec le développement d'un programme d'enquêtes multimodes et ses outils partagés, qui permettra de concentrer le temps des enquêtrices et enquêteurs sur les collectes de données pour lesquels elles ou ils sont indispensables et irremplaçables : les questionnaires complexes, les populations particulières ou peu connectées (Beck, De Peretti, 2017), etc. C'est aussi ce qui est fait avec la mise en place d'un référentiel de documentation des enquêtes, qui permettra de réutiliser simplement des

25. La consultation électronique des utilisateurs réalisée en 2015 par Eurostat n'a ainsi donné lieu qu'à une centaine de contributions, dont environ 1/3 de chercheurs, nombre qui paraît bien modeste au regard, par exemple, des 21 330 contributeurs à la consultation sur la loi République Numérique menée en France à la même période et sur une durée plus brève.

parties de questionnaires ou de produire plus simplement les métadonnées des enquêtes, et par exemple les rapports qualité dans le format standard développé en lien avec Eurostat (Bonnans, 2019). Mais tout cela prendra encore du temps.

Par ailleurs, la flexibilité prévue dans IESS aura un coût. Changer une partie du contenu d'un questionnaire, développer de nouveaux sujets est un investissement. C'est pourquoi les États membres ont souhaité fixer des limites à ces ajustements. Ce n'est pas la seule raison : les statistiques sociales ont besoin de comparabilité dans l'espace, mais aussi dans le temps. Faire évoluer un questionnement est toujours un arbitrage entre besoin de s'ajuster à une

situation changeante tout en préservant une utile vue comparative sur le passé. Le surcoût passe alors, par exemple, par la nécessité de mener une enquête pilote qui permette de mesurer l'ampleur des ruptures de séries.

« *Changer une partie du contenu d'un questionnaire, développer de nouveaux sujets est un investissement.* »

Enfin, la maîtrise des coûts n'est pas seulement une nécessité budgétaire pour les instituts nationaux. La charge de réponse des enquêtés doit aussi faire l'objet d'une attention particulière afin

de ne pas décourager les ménages. Le développement du questionnement par internet répond ainsi à une demande récurrente d'une partie des enquêtés, ce qui devrait permettre de limiter l'érosion du taux de réponse, notamment par téléphone. Le développement de l'utilisation conjointe de données complémentaires aux enquêtes, qu'elles soient issues de fichiers administratifs ou d'autres sources, doit être poursuivi, et le développement de nouveaux questionnements doit être raisonnable. C'est aussi une des préoccupations mises en avant dans la discussion sur IESS, et elle ne devra pas être abandonnée.

BIBLIOGRAPHIE

BECK, François et DEPERETTI, Gaël, 2017. *La collecte multimode à l'Insee: d'un effet de mode à un effet sur nos travaux*. [en ligne]. 22 juin 2017. Séminaire de Méthodologie statistique du département des méthodes statistiques. Paris. [Consulté le 25 octobre 2019]. Disponible à l'adresse : https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/3555272/presentation_SMS_22%20juin_beck_deperetti.pdf

BONNANS, Dominique, 2019. RMÉS, le référentiel de métadonnées statistiques de l'Insee. In : *Courrier des statistiques*. [en ligne]. 27 juin 2019. N°N2, pp. 46-55. [Consulté le 24 octobre 2019]. Disponible à l'adresse : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/4168396/courstat-2-6.pdf>

CNIS, 2019. *Avis du Moyen-terme 2019-2023*. [en ligne]. 1er février 2019. N°8/H030. [Consulté le 5 novembre 2019]. Disponible à l'adresse : https://www.cnis.fr/wp-content/uploads/2018/11/Avis-Moyen-Terme-2019-2023-du-Cnis_AP-valid%C3%A9s-1-1.pdf

CODER, Yohan, DIXTE, Christophe, HAMEAU, Alexis, HAMMAN, Sophie, LARRIEU, Sylvain, MARRAKCHI, Anis et MONTAUT, Alexis, 2019. Les chômeurs au sens du BIT et les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi : une divergence de mesure du chômage aux causes multiples. In : *Insee Références – Emploi, chômage, revenus du travail*. [en ligne]. Édition 2019, pp. 71-85. [Consulté le 25 octobre 2019]. Disponible à l'adresse : https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/4183055/ECRT19e_D4_chomeurs.pdf

DE LEEUW, Edith D., 2018. Mixed-Mode: Past, Present, and Future. In : *Survey Research Methods – Journal of the European Survey Research Association*. [en ligne]. 13 août 2018. Vol 12, n°2, pp. 75-86. [Consulté le 28 octobre 2019]. Disponible à l'adresse : <https://ojs.ub.uni-konstanz.de/srm/article/view/7402/6582>

DESROSIERES, Alain, 2004. Enquêtes versus registres administratifs : réflexions sur la dualité des sources statistiques. In : *Courrier des statistiques*. [en ligne]. Septembre 2004. N° 111, pp. 3-16. [Consulté le 29 octobre 2019]. Disponible à l'adresse : <https://www.epsilon.insee.fr/jspui/bitstream/1/8400/1/cs111b.pdf>

EUROSTAT, 2010. *Cadre juridique pour les statistiques européennes, la loi statistique*. [en ligne]. 13 juillet 2010. [Consulté le 28 octobre 2019]. Disponible à l'adresse : <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5719345/KS-31-09-254-FR.PDF>

EUROSTAT, 2011. *Mémorandum de Wiesbaden*. [en ligne]. 28 septembre 2011. DGINS. [Consulté en ligne le 5 novembre 2019]. Disponible à l'adresse : https://circabc.europa.eu/webdav/CircaBC/ESTAT/dss/Library/DSS%20meetings/meetings_2012/DSS%20Meeting%2020-21%20September%202012/Item_3.3.%20Modernisation%20of%20Social%20statistics_annex.pdf

EUROSTAT, 2015. *Single Integrated Metadata Structure v2.0 (SIMS v2.0) and its underlying reporting structures – The ESS Quality and Reference Metadata Reporting Standards – ESMS 2.0 and ESQRS 2.0*. [en ligne]. Décembre 2015. Luxembourg. [Consulté le 13 novembre 2019]. Disponible à l'adresse : <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/64157/4373903/SIMS-2-0-Revised-standards-November-2015-ESSC-final.pdf>

EUROSTAT, CSSE, 2017. *Code de bonnes pratiques de la statistique européenne*. [en ligne]. 16 novembre 2017. [Consulté le 28 octobre 2019]. Disponible à l'adresse : <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4031688/9332274/KS-02-18-142-FR-N.pdf>

KÖRNER, Thomas et WOLFF, Loup, 2016. La fragile comparabilité des durées de travail en France et en Allemagne. In : *Insee Analyses*. [en ligne]. Juin 2016. N° 26. [Consulté le 29 octobre 2019]. Disponible à l'adresse : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/version-html/2019603/IA26.pdf>

RAO, J.N.K. et MOLINA, Isabel, 2015. *Small Area Estimation*. Août 2015. Éditions Wiley, Series in Survey Methodology. Seconde édition. ISBN 978-1-118-73578-7

RAZAFINDRANOVA, Tiaray, 2015. La collecte multimode et le paradigme de l'erreur d'enquête totale. In : *Série des documents de travail – Méthodologie statistique – de la Direction de la méthodologie et de la coordination statistique et internationale*. [en ligne]. N° M 2015/01. Insee. [Consulté le 29 octobre 2019]. Disponible à l'adresse : <https://www.epsilon.insee.fr/jspui/bitstream/1/28875/1/m1501.pdf>

SAUTORY, Olivier, 2018. Méthodes d'estimation sur petits domaines pour l'indicateur AROPE (At-risk of poverty or social exclusion) au niveau régional à partir de l'enquête SRCV. *13^e Journées de méthodologie statistique de l'Insee*. [en ligne]. 12-14 juin 2018, Paris. [Consulté le 28 octobre 2019]. Disponible à l'adresse : http://www.jms-insee.fr/2018/S11_4_ACTE_SAUTORY_JMS2018.pdf

TASSI, Philippe, 2018. Introduction – Les apports des Big Data. In : *Économie et Statistique*. [en ligne]. N°505-506, pp. 5-16. [Consulté le 13 novembre 2019]. Disponible à l'adresse : https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/3705956/505-506_Tassi-FR.pdf

VINCENEUX, Klara, 2018. Mode de collecte et questionnaire, quels impacts sur les indicateurs européens de l'enquête Emploi ? In : *Documents de travail – Insee*. [en ligne]. N° F1804. [Consulté le 29 octobre 2019]. Disponible à l'adresse : <https://www.epsilon.insee.fr/jspui/bitstream/1/82474/1/f1804.pdf>

① FONDAMENTS JURIDIQUES

Règlement (CE) n°223/2009 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009. In : *Journal officiel de l'Union européenne*. [en ligne]. 31 mars 2009. L87, Article 12. [Consulté le 13 novembre 2019]. Disponible à l'adresse : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2009:087:FULL&from=FR>

Parlement européen, 2019. *Résolution législative du Parlement européen du 16 avril 2019 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre commun pour des statistiques européennes relatives aux personnes et aux ménages fondées sur des données au niveau individuel collectées à partir d'échantillons*. [en ligne]. 16 avril 2019. [Consulté le 19 novembre 2019]. Disponible à l'adresse : http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0387_FR.html

Règlement (UE) 2019/1700 du Parlement européen et du Conseil du 10 octobre 2019 établissant un cadre commun pour des statistiques européennes relatives aux personnes et aux ménages fondées sur des données au niveau individuel collectées à partir d'échantillons. [en ligne]. [Consulté le 13 décembre 2019]. Disponible à l'adresse : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1700&from=FR>