De la coopération à la collaboration : petite histoire de la construction d'une enquête sur la pauvreté et l'exclusion sociale en Pologne

✐ *Daniel Verger et Thibaut de Saint Pol**

Entamée il y a plus de dix ans, la coopération avec la Pologne dans le domaine des enquêtes statistiques sur la pauvreté et l'exclusion sociale se poursuit encore aujourd'hui. Il s'agissait initialement d'une situation de coopération dans laquelle des experts français transmettaient à leurs collègues polonais leurs savoirs et leurs habitudes. Aujourd'hui, c'est une véritable collaboration, dans laquelle les statisticiens des deux pays travaillent ensemble pour élaborer une enquête novatrice, qui réponde au mieux au défi que représente l'étude des phénomènes de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans un pays européen.

La coopération de l'Insee avec la Pologne, consacrée à la mise en place et à l'exploitation d'enquêtes statistiques sur le thème de l'exclusion sociale, s'inscrit dans un ensemble plus vaste de coopération avec plusieurs pays d'Europe de l'Est dans le domaine des inégalités et de la pauvreté.

Dès 1992, dans le cadre d'un projet de modernisation de la statistique publique en Tchécoslovaquie, république alors indépendante depuis deux ans, il avait été décidé d'étendre une action de l'Insee, déjà engagée dans le domaine de l'emploi et des salaires, au monde des enquêtes auprès des ménages. Il s'agissait alors de fournir aux statisticiens tchécoslovaques une analyse critique de leur système d'enquêtes, menée à la lumière des expériences françaises. Une mutation technologique s'imposait pour faire face aux exigences d'une future intégration européenne. En 1993, la partition du pays en deux, avec la création de la République tchèque et de la Slovaquie, a conduit à une révision des objectifs de cette coopération, les liens de la France se resserrant surtout avec la Slovaquie.

La première action continue menée avec la Slovaquie a consisté à monter une enquête sur le thème de la pauvreté, thème qui correspondait à une réelle urgence politique. Le processus de conception de l'enquête a permis de mettre en place un partenariat intellectuel avec les sociologues et les politiques du secteur social de ce pays, afin de bien recenser leurs besoins. Le modèle d'inspiration a été le panel européen, que la France mettait alors en œuvre sur son territoire, puisque l'idée était de mettre en place une opération allant dans le sens d'un rapprochement avec l'Europe.

Source : droits réservés

Vue de Varsovie : quartier populaire de Praga

Les résultats français et slovaques ont donc été élaborés presque simultanément et ont abouti à la rédaction d'un article dans le numéro spécial d'*Économie et Statistique* sur la pauvreté, publication qui, bien que datant de 1997, est encore classiquement citée comme référence.

Le projet polonais se rattache au projet slovaque

C'est à ce moment-là que la coopération avec la Pologne, initialisée de façon indépendante autour des responsables de l'enquête française

* Daniel Verger est inspecteur général de l'Insee, chef de l'unité des méthodes statistiques de la direction des statistiques démographiques et sociales de l'Institut ; Thibaut de Saint Pol est administrateur de l'Insee, chargé d'études à la division des conditions de vie des ménages, au sein du département des prix à la consommation, des ressources et des conditions de vie des ménages de la même direction de l'Insee.

Situations défavorisées, a rejoint le projet slovaque. Le questionnaire de l'enquête française a de fortes ressemblances avec celui du panel européen des ménages (ECHP), mais les exploitations traditionnelles qui en étaient faites n'avaient jamais été spécifiquement tournées vers le thème de la pauvreté. L'idée de faire converger les deux actions, de façon à obtenir une étude tripolaire avec une comparaison France-Pologne-Slovaquie, est alors apparue et, au gré des mutations diverses, l'équipe qui coopérait avec la Slovaquie a pris également en charge les actions avec la Pologne. La démarche était en effet identique et a donné peut-être encore plus de résultats dans le deuxième cas.

Au sein de l'office statistique polonais (GUS)[1], le soutien de la hiérarchie, surtout au niveau élevé du Vice-Président, a été essentiel. L'aide de chercheurs très motivés l'a été tout autant, en particulier Anna Bienkunska, spécialiste reconnue du domaine et désormais chargée de représenter la Pologne auprès d'Eurostat. Malgré des différences de questionnaires, il a été possible de réaliser une comparaison France-Pologne tout à fait interprétable et qui a fait l'objet d'un ouvrage en français et en polonais, présenté lors d'une conférence de presse à Varsovie.

Changement d'ampleur : le colloque de Bratislava en juin 2000

Les comparaisons France-Slovaquie et France-Pologne ont eu toutes les deux un certain retentissement, grâce à quelques présentations dans des colloques internationaux.

L'Insee, avec l'accord et le soutien financier d'Eurostat, y a vu l'occasion de donner une autre ampleur à ce projet et d'étendre ce genre de comparaisons à tous les pays dotés de statistiques de qualité équivalente, c'est-à-dire tous les pays participant au panel européen ainsi que ceux, en Europe centrale, qui disposaient d'enquêtes plus ou moins proches. Avec certains pays, il a été possible de mettre en œuvre une méthodologie commune de manière complète, tandis qu'avec d'autres, on a procédé par un système de contributions associées, avec une méthodologie légèrement adaptée.

Ainsi est né le projet de colloque de Bratislava, qui s'est tenu dans la capitale slovaque en juin 2000, en hommage au pays qui était à l'origine de la démarche. Plusieurs déplacements et un important travail éditorial ont été nécessaires, afin de repérer les équipes nationales (parfois dans les offices statistiques, parfois parmi les universitaires, souvent en combinaison), les motiver pour le projet, présenter la méthodologie de recherche, l'adapter et accompagner la production des résultats en veillant à leur comparabilité.

Sous l'égide d'Eurostat, des participants de 22 pays ont assisté à la présentation de communications portant sur 13 pays : outre la France, la Pologne et la Slovaquie, les contributions ont porté sur l'Espagne, le Portugal, la Roumanie, la Hongrie, la République tchèque, l'Italie, la Belgique, l'Albanie, et même Madagascar et le Brésil.

Un nouveau défi : la rédaction d'un numéro spécial d'*Économie et Statistique*

Le succès de ce séminaire, qui devait être initialement l'aboutissement du travail, a convaincu les auteurs d'aller au-delà de la publication des actes et d'aboutir à un vrai volume de comparaison internationale, d'où le projet d'un numéro spécial d'*Économie et Statistique.* Pour ce faire, il fallait un éventail de pays plus divers, avec de nouvelles études, ainsi qu'une certaine actualisation des études originelles.

Le travail a été de longue haleine, souffrant de la mobilité de plusieurs responsables du projet, tant en France qu'à l'étranger, mais le numéro a fini par paraître en décembre 2005. Les contributions ont bien été actualisées, la comparabilité des méthodes et des présentations renforcée.

Des pays qui n'avaient pas participé au colloque ont fourni des contributions inédites (Royaume-Uni, Russie…), de nouvelles synthèses ont été spécialement réécrites (Dell-Herpin). Quelques éclairages complémentaires, impossibles à réaliser dans tous les pays, ont été introduits afin d'illustrer la manière de faire évoluer l'approche principalement suivie dans le dossier : exploitant explicitement les évolutions, S. Lollivier et D. Verger ont tracé la voie permettant de dépasser le cadre statique restreint habituel, tandis que S. Paugam illustrait la richesse potentielle d'une ouverture vers des dimensions jusqu'alors insuffisamment prises en compte, que ce soit l'expérience subjective de la pauvreté ou l'exclusion sociale.

Une certaine imbrication des actions

La vie du projet a ainsi continué, toujours plus vaste, plus complexe, plus diversifiée. Il est devenu de plus en plus difficile de distinguer ce projet d'autres actions de coopération. En effet, quand on traite d'enquêtes auprès des ménages, on est vite amené à traiter de toutes les opérations qui, enchaînées, forment le processus de production de l'enquête : l'échantillonnage en premier lieu, mais aussi les techniques d'imputation pour données manquantes et la repondération.

Le récent élargissement de l'Union européenne en direction de l'Est, au premier rang desquels la Pologne, a aussi suscité de nouvelles occasions de coopération, les offices statistiques nationaux étant amenés à mettre en œuvre sur leur territoire les enquêtes européennes.

En 2004, Eurostat lance le successeur du panel européen (SILC), enquête dont le principal sujet est la mesure des revenus, et un des objectifs majeurs la mesure de la pauvreté ; un séminaire d'une semaine a d'ores et déjà été organisé avec succès, et des cours

1. Pour une description du GUS, voir l'article de Pascal Rivière dans ce même dossier.

Source : droits réservés

Vue de Varsovie : quartier populaire de Praga

sur ce thème mis sur pied au centre de formation de l'Insee à Libourne : une sorte de retour aux sources, puisque c'est ce panel européen qui, dès le début, a inspiré notre action.

Vers de véritables partenariats d'étude

La Pologne ayant désormais intégré l'espace européen, nous avons quitté le registre de la coopération avec ce pays. Mais les travaux franco-polonais se sont poursuivis, avec une approche inédite en matière d'exclusion, le questionnement polonais allant au-delà du questionnaire français.

Les résultats obtenus, publiés dans le numéro spécial d'*Économie et statistique* dont il est question précédemment, constituent donc une première qu'il était nécessaire de prolonger, quoique déjà stimulante. La coopération et l'aide apportées à la Pologne ont ainsi abouti à un partenariat dans lequel la France et la Pologne explorent ensemble de nouvelles voies. On n'en est plus aujourd'hui à faire connaître et à diffuser nos pratiques, mais à découvrir des voies d'amélioration et d'approfondissement.

Une expérience similaire a été tentée avec la Russie au cours de la même période, certains chercheurs de l'Académie des Sciences de ce pays ayant étudié nos travaux, les ayant adaptés et, sur certains points, développés.

C'est dans ce nouveau contexte, qu'à l'automne 2006, ont été lancés conjointement deux nouveaux projets visant à élaborer une enquête sur l'exclusion sociale, l'un en Russie, l'autre en Pologne, avec une méthodologie d'approche commune, alors même qu'il n'existe pas de véritable enquête sur l'exclusion sociale dans le dispositif des enquêtes auprès des ménages de l'Insee. C'est donc ensemble qu'il a fallu construire de toute pièce ce projet.

L'élaboration d'une nouvelle enquête sur l'exclusion sociale en Pologne

C'est en janvier 2007 que les bases d'un programme de travail en commun avec la Pologne ont été posées, comprenant les grandes lignes que devait respecter un questionnement dont l'ambition était de dépasser la mesure de la pauvreté pour la replacer dans le cadre plus général de l'exclusion sociale.

Dès l'été 2007, un test a été réalisé à l'office statistique régional de Bydgoszc afin de vérifier la pertinence et l'efficacité des nouvelles questions. En septembre 2007, à Varsovie, une réunion de travail a permis de tirer parti des résultats de ce test pour élaborer le questionnaire d'une enquête pilote qui doit donner des résultats publiables concernant la région de Bydgoszc, et dont la collecte a débuté en mars 2008. Le projet est d'étendre cette opération à l'ensemble du territoire en 2009, sous réserve que des moyens financiers adéquats soient trouvés.

Le caractère multidimensionnel de la pauvreté nécessite en effet que les savoirs et les pratiques de recherche sur ce thème soient harmonisés en Europe. Des travaux plus novateurs doivent donc être réalisés, de façon à améliorer l'appréhension de ce phénomène complexe.

C'est d'ailleurs dans ce cadre que se situe le travail actuel, car il s'agit de construire une nouvelle opération destinée à intégrer les aspects relationnels à l'analyse désormais plus classique de la pauvreté monétaire et de la pauvreté en termes de conditions de vie. Le projet d'étude de la pauvreté et de l'exclusion sociale sera en outre mené en collaboration avec des administrations et des instituts de recherche extérieurs au GUS (en l'occurrence le ministère polonais chargé des affaires sociales, ainsi que l'Académie des sciences polonaise), sur le modèle des collaborations que l'on met sur pied lors de la préparation des nouvelles enquêtes à l'Insee. Les autorités locales polonaises se sont aussi révélé intéressées par le projet, auquel certaines d'entre elles envisagent même d'apporter un financement.

La maîtrise d'œuvre polonaise de l'opération s'est imposé les mêmes standards de qualité que ceux de l'Insee (réalisation de plusieurs tests, avec formation par les concepteurs

et bilans détaillés en particulier) ; les experts français ont ainsi pu, au cours d'une mission à Varsovie, rencontrer deux représentants de l'office régional où le test a été réalisé. Ils ont pu établir que, dans ses grandes lignes, l'opération avait fonctionné, et ils se sont aussi rendu compte de certaines difficultés rencontrées.

Pour qui est accoutumé à de telles séances de bilan en France, le dépaysement n'est pas très fort, du fait d'un grand nombre de similitudes : il a ainsi été noté, comme c'est fréquemment le cas en France, que la longueur de l'enquête avait paru excessive à certains enquêtés et que certaines questions étaient répétitives, trop détaillées ou trop intimes.

Mais quelques éléments différencient tout de même les deux pays : les questions relatives à la perception de la pauvreté ont soulevé un malaise chez un grand nombre de ménages polonais, alors que les questions similaires avaient été plutôt bien acceptées en France. La difficulté spécifique à la Pologne vient sans doute du fait que la part de ménages victimes de ces privations matérielles y est beaucoup plus forte que dans des pays comme la France. L'enquête renvoie donc à un plus grand nombre de personnes une image dévalorisée d'eux-mêmes.

La formulation doit donc faire l'objet d'une attention particulière, voire de nouveaux tests. Les questions ouvertes ont également posé problème et ont été souvent mal remplies, sans doute parce que les enquêteurs ne sont pas habitués à ce type de questions.

L'analyse du test a conduit à rappeler l'importance de la formation des enquêteurs. L'accompagnement de ces derniers par des concepteurs et des responsables de l'office régional, fonctionnement encore inhabituel en Pologne, est une piste d'amélioration à ne pas négliger. Quant à la réalisation de l'opération de collecte avec un ordinateur portable, elle n'est pas apparue possible, pour des raisons purement matérielles, et l'enquête sera effectuée au moyen de questionnaires papier. Nul doute que la convergence des pratiques va continuer à l'avenir, quand le contexte matériel aura évolué.

Comme pour le test, l'enquête pilote est limitée à la zone de Bydgoszc sur la base de 1 500 ménages représentatifs de la région. Un cofinancement par l'administration régionale est prévu avec, à la clef, une ou plusieurs publications locales. L'enquête pilote a eu lieu de mars à mai 2008 ; ses résultats seront exploités durant le second semestre 2008.

L'objectif est d'introduire l'enquête sur l'exclusion sociale en elle-même (qui fera suite à l'enquête pilote) dans le programme des enquêtes du GUS, et ce, dès le dernier trimestre 2009. Une nouvelle mission à Varsovie a eu lieu en septembre 2008, afin de définir les grandes lignes de l'exploitation. Une dernière mission, à Bydgoszc, pourrait avoir lieu en fin d'année afin de participer à la conférence de presse au cours de laquelle les résultats seront présentés.

Quelques considérations sur les facteurs de succès ou d'échec

Au travers du récit précédent, on voit clairement se dessiner les facteurs d'une coopération efficace, mais aussi les difficultés et les obstacles qui peuvent encore faire échouer certaines initiatives. Tentons de lister quelques éléments décisifs, d'après cette expérience.

• **Des problèmes de communication** : il ne faut pas sous-estimer les difficultés de compréhension dues aux différences de langue. Le domaine décrit nécessite en effet d'avoir des notions de statistique, de sociologie et d'économie, de maîtriser des concepts théoriques parfois complexes et d'être en mesure de s'interroger sur la compréhension fine d'une question par l'enquêté, afin de savoir si, d'un pays à l'autre, une même question est bien interprétée de la même façon.

On dépasse donc de très loin les exigences habituelles demandées à un interprète. On ressent de façon impérieuse la nécessité d'avoir un interprète compétent, spécialisé sur le thème étudié et qui accepte de reconnaître quand il n'est pas sûr d'avoir exactement compris le message. Quand il a fallu, pour des raisons conjoncturelles, s'en passer, on a vite mesuré la perte d'efficacité. Et ce n'est pas un problème spécifique au français. Même en anglais, la communication se révèle appauvrie, réduite, l'anglais étant rarement maîtrisé de part et d'autre à un niveau suffisamment élevé pour communiquer sur les nuances d'une question ou pour comprendre les langages scientifiques spécifiques. De ce point de vue, la mise au point du texte franco-polonais a été une expérience « inoubliable » : on a parfois passé plus d'une demi-heure sur une seule phrase pour trouver l'équivalence exacte dans les deux langues. On était loin de se contenter d'une traduction mot à mot.

Les problèmes de communication ne sont pas seulement affaire de langue, ils se déclinent aussi en termes informatiques. Les différences de logiciels utilisés compliquent la transmission du savoir-faire : en Pologne, l'absence du logiciel SAS, très coûteux pour le pays, a parfois été un frein.

• **La nécessité d'avoir du temps** : toutes ces démarches sont à l'évidence de long terme ; déjà en France, les délais de production d'une enquête sont longs. Dans un pays où l'on innove, il faut en plus que les savoirs soient assimilés, les techniques apprivoisées, les habitudes anciennes modifiées. Une condition impérative est que, des deux côtés, on puisse jouir d'une certaine stabilité des équipes.

• **La nécessité de disposer du fichier de données** : il est vite apparu que le travail sur les données nécessitait que ces dernières soient accessibles aux deux équipes polonaise et française. C'est la seule façon d'avoir la souplesse nécessaire pour tester des variantes

Source : droits réservés

Vue de Varsovie

de modèle : envoyer un message au statisticien local, qui le transmet pour exécution à son informaticien, serait en effet une procédure à la fois trop lourde et trop lente dans la phase de réglage de la fin de la méthode.

Nos partenaires ont en général réussi à obtenir de leur hiérarchie l'autorisation de sortir du territoire les données (anonymisées), même si cela a parfois été difficile et a demandé du temps. Mais cette possibilité, encore une fois, s'avère essentielle pour l'efficacité de la coopération.

Finalement, un bénéfice mutuel

On le voit, les défis associés à un tel projet sont de taille. Pour nos partenaires, la réussite s'est traduite par un transfert de la France vers la Pologne de technologie statistique, notamment dans les domaines suivants : promotion de nouvelles études comparatives, diffusion de méthodes d'exploitation performantes (économétrie des données qualitatives grâce au modèle *Logit* en particulier), sensibilisation aux problèmes d'échantillonnage et au respect du caractère aléatoire des échantillons, perfectionnement dans les méthodes de calage et de détection-correction des valeurs extrêmes aberrantes, et passage de données en classe à des données en continu (« résidus simulés »).

De notre point de vue, on peut parler de réussite globale et d'enrichissement mutuel ; le retour sur investissement est en effet indéniable. Le projet a été l'occasion d'élargir notre horizon et de nous inciter à une réflexion critique sur les insuffisances de nos propres approches : par exemple, le fait de pouvoir étudier des sociétés autres, d'une complexité différente, car en évolution rapide, avec une part plus importante du secteur non monétaire, de l'informel, et parfois plus hétérogènes géographiquement, permet de se réinterroger sur le bien-fondé de certains des choix adoptés dans nos enquêtes.

L'expérience acquise nous a aussi permis d'être plus convaincants sur le plan pédagogique : on a par exemple découvert que si l'on appliquait sans précautions les définitions habituelles, on observait une pauvreté plus grande en France qu'en Slovaquie, alors que le niveau de vie de la première est trois à quatre fois supérieur à celui de la seconde ! Cela a permis à tous, y compris aux décideurs français, de mieux comprendre

les avantages et les inconvénients d'une mesure de la pauvreté relative qui, jusqu'alors, étaient connus d'un point de vue théorique, mais n'avaient pas été clairement identifiés comme susceptibles de créer de graves contresens.

La légitimité internationale confortant la crédibilité nationale, l'expérience plus large acquise grâce à la coopération nous a ainsi permis de mieux communiquer, d'avoir davantage d'arguments concrets pour défendre nos choix de méthode mais aussi pour relativiser nos résultats, ce qui a été fort utile dans un contexte où le dialogue scientifique serein n'est pas toujours facile à établir.

De nombreux choix implicites à nos méthodes, acceptés jusqu'ici comme allant de soi, montrent leurs limites dès qu'il s'agit de rendre compte de sociétés ou d'économies moins stables, moins homogènes, moins monétarisées que les nôtres : et cela nous incite à plus de modestie, nos approches de l'inégalité et de la pauvreté apparaissant en effet loin d'être abouties, car trop simplificatrices, ignorant trop de phénomènes qui, pour minoritaires qu'ils soient chez nous, n'en sont pas pour autant négligeables ailleurs, quand il s'agit d'étudier les démunis, les pauvres et les exclus. La coopération nous indique en quelque sorte les voies de progrès pour notre propre démarche. ■