

La statistique communautaire au tournant du XXI^e siècle

Nouveaux enjeux, nouvelles contraintes

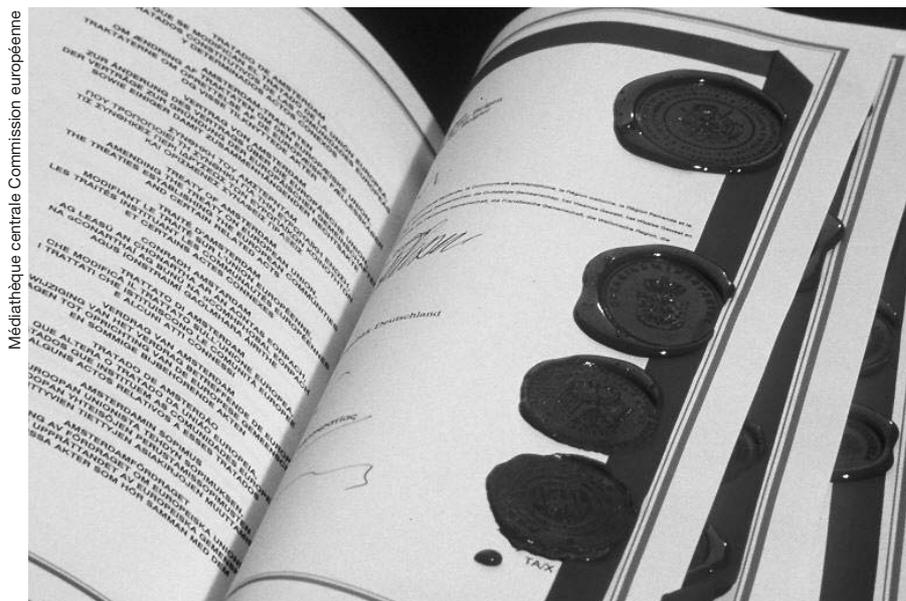
Le traité d'Amsterdam, ratifié en 1999, introduit dans le traité instituant la Communauté européenne un article 285 portant spécifiquement sur la statistique.

Cet article 285 fait référence aux procédures d'adoption des actes communautaires dans le domaine statistique et rappelle les grands principes déontologiques de la profession. La dimension européenne est de fait devenue essentielle pour les statisticiens et le tournant du siècle a marqué le début d'une nouvelle étape.

Cette mutation se caractérise par deux inflexions essentielles : en premier lieu, dans le cadre de l'Union économique et monétaire, l'information statistique des autorités communautaires est devenue un enjeu majeur ; en second lieu, le cadre institutionnel régissant l'adoption des actes communautaires dans le domaine statistique est désormais beaucoup plus complexe.

La statistique communautaire, des origines à la fin des années 1990

On peut schématiquement distinguer deux périodes. La première va des années 1950 à la fin des années 1980. Les statistiques communautaires concernaient pour l'essentiel des domaines spécifiques et sectoriels, qui constituaient l'acquis communautaire de ces époques : il y a d'abord eu les statistiques du charbon et de l'acier, puis celles relatives au commerce extérieur, à l'énergie et, bien entendu, à l'agriculture. Il s'agissait de statistiques très détaillées,



Médiathèque centrale Commission européenne

Le traité d'Amsterdam

produites selon un calendrier fixe mais assez peu exigeant en termes de rapidité de compilation. La qualité essentielle requise était la bonne comparabilité des données, rendant nécessaire une normalisation des concepts et des méthodes de collecte. C'est pendant cette période que l'on a également mis en place certains éléments d'une infrastructure statistique (répertoires et nomenclatures).

La fin des années 1980 et le début des années 1990 ont marqué une rupture. D'une part, le rôle des statistiques dans la prise de décisions ayant des incidences financières s'est accru : par exemple, avec la création d'une quatrième ressource du budget communautaire assise sur le PNB (produit national brut), ou avec la question de l'admissibilité au bénéfice des fonds dits « structurels » (fonds régionaux ou

sociaux). D'autre part, et surtout, la perspective de l'Union économique et monétaire (UEM) ainsi que des mécanismes de gouvernance économique qui lui sont liés, comme les critères de Maastricht puis le Pacte de stabilité et de croissance, ont considérablement renforcé la fonction opérationnelle des statistiques.

On peut illustrer ce phénomène par quelques exemples. Deux règlements très importants, adoptés en 1979 et en 1996, ont harmonisé les méthodes d'élaboration des comptes nationaux. Ces dispositifs visaient évidemment à éviter que l'on mette en doute la sincérité des comptes pendant la phase d'adhésion à l'UEM. Dans le même esprit, un règlement d'octobre 1995 a créé un « indice des prix à la consommation harmonisé » (IPCH). Enfin, deux règlements visent à fournir une information détaillée et harmonisée sur la

sphère productive, selon une périodicité annuelle et trimestrielle : il s'agit du texte sur les « statistiques structurelles d'entreprises » de 1997 et de celui sur les « statistiques conjoncturelles d'entreprises » de 1998. On peut ajouter, concernant les administrations publiques, que le dispositif va être complété avec l'adoption prochaine d'un règlement relatif à la publication de comptes trimestriels complets.

Au total, à la fin des années 1990, les deux agents économiques que sont les administrations publiques (par le biais des comptes nationaux) et les entreprises sont l'objet d'un suivi statistique européen harmonisé et relativement détaillé. Cette extension du champ de la statistique européenne par rapport aux périodes précédentes a logiquement accompagné les deux avancées majeures de la construction européenne pendant la décennie : pour les entreprises, l'instauration du Marché unique ; pour les États, la mise en place de l'UEM.

Globalement, le système statistique européen a fonctionné jusqu'à présent sur le principe suivant : Eurostat centralise, agrège et publie des indicateurs européens construits à partir d'indicateurs nationaux dont la confection relève (sauf très rares exceptions) de la seule responsabilité des États membres. L'effort d'harmonisation concerne quasi exclusivement le produit statistique et en particulier sa définition, son champ de couverture et sa périodicité. Ce mode de fonctionnement - inspiré par le principe de subsidiarité - a deux effets importants. En premier lieu, les instituts nationaux statistiques (INS) ont la maîtrise des modes de collecte des données. Typiquement, ils peuvent avoir recours à une enquête (nationale) *ad hoc* ou ils peuvent exploiter des fichiers administratifs. Le recours à

une enquête conçue *ab initio* comme une « enquête européenne » est, dans les faits, quasiment exclu. En second lieu, la publication de l'indicateur européen agrégé nécessite d'attendre le dernier chiffre national disponible¹. Sauf rares exceptions, les règlements ne prévoient d'ailleurs pas de traitement différencié des États membres : les « petits » pays ont, en termes de fourniture d'information statistique, globalement les mêmes obligations que les pays plus grands (d'où, dans certain cas, un échantillon de ménages luxembourgeois qui, pour être pertinent, représentera le tiers de l'échantillon des ménages allemands...).

La mise en œuvre de l'UEM : un besoin accru d'information statistique...

La mise en œuvre effective de l'Union économique et monétaire (UEM) à compter du printemps de 1999 a eu des incidences importantes dans le domaine des statistiques européennes. La Banque centrale européenne (BCE) devient une véritable institution de type fédéral qui détermine seule, pour l'ensemble de la zone euro, la politique monétaire. Elle a besoin pour ce faire d'une batterie d'indicateurs macroéconomiques *infra-annuels* portant notamment sur l'activité, les prix, la situation des finances publiques et du marché du travail. La nécessaire prise en compte de ces besoins a bien été perçue par les autorités françaises. C'est ainsi qu'en juin 1998, M. Strauss-Kahn a adressé à ses collègues du Conseil des ministres de l'Économie et des Finances (ECOFIN) un « mémorandum » sur les besoins statistiques à satisfaire pour fournir à la BCE les instruments de suivi de la conjoncture économique.

Ce mémorandum, à la rédaction duquel l'Insee avait pris une part très active, a débouché sur l'élaboration d'un « plan d'action statistique » qui comporte deux parties : d'une part, un document de caractère général, valable pour l'ensemble de l'Union, qui fixe les objectifs à atteindre par grands thèmes (comptes trimestriels,

finances publiques, marché du travail, etc.) en prévoyant notamment l'adoption de nouveaux règlements européens ; d'autre part, des fiches détaillées pour chacun des États membres qui retracent les progrès à accomplir dans la réalisation du plan. Des rapports d'avancement sont élaborés régulièrement par le Comité économique et financier. Ils présentent sans fard la situation des différents États membres et peuvent être ponctuellement très critiques. Ils sont ensuite présentés à l'ECOFIN pour approbation, ce qui leur donne une sanction politique en même temps qu'une assez large publicité. Le quatrième rapport a été finalisé en octobre 2001 et un cinquième est prévu pour l'automne 2002.

Pour le système statistique public français, les principales obligations créées par le plan d'action - en termes de quantité d'information - sont les suivantes :

- fourniture d'une information plus complète sur les comptes nationaux, ainsi que des statistiques trimestrielles (financières et non financières) des administrations publiques. Ces statistiques trimestrielles doivent être *complètes*, c'est-à-dire aller jusqu'à la capacité/besoin de financement, ce qui nécessitera notamment une bien meilleure connaissance des comptes *infra-annuels* des collectivités locales et des organismes de sécurité sociale ;

- dans le domaine du marché du travail, mise en œuvre de l'enquête Emploi en continu, avec transmission des résultats dès le début de 2003, et mise en œuvre du règlement sur l'indice du coût du travail ;

- en matière de statistiques conjoncturelles d'entreprises, fourniture de plusieurs séries nouvelles, en particulier les entrées de commandes et de véritables prix des importations. On notera que dans plusieurs domaines, l'adoption des règlements à prendre est réputée *acquise*, ce qui contraint évidemment les marges de manœuvre dans les groupes de travail techniques chargés de préparer ces textes.

1. Du moins lorsque les derniers chiffres émanent de grands pays et contribuent dans une proportion significative à l'élaboration et à l'interprétation de l'indicateur européen. Il peut en aller différemment lorsque les « derniers arrivants » sont des petits pays.

... disponible dans des délais raccourcis

La mise en œuvre de l'UEM n'a pas seulement des incidences sur la quantité et la fréquence de l'information statistique dont la BCE doit pouvoir disposer. Elle a également un effet sur la rapidité de fourniture des données utilisées pour le suivi de la conjoncture. Or, on a vu que le fonctionnement actuel du système statistique européen entraîne des délais de publication des indicateurs européens agrégés peu compatibles avec les nécessités du pilotage économique. Le plan d'action ECOFIN prévoit à cet égard toute une série de mesures à prendre pour raccourcir les délais de transmission : par exemple, la fourniture de l'indice du coût du travail 75 jours après la période de référence ou celle de l'indice de la production industrielle à 45 jours (grâce à des progrès récents, nous respectons désormais ces deux exigences).

C'est dans ce contexte que l'INS de Suède a proposé, fin 2000, de constituer un groupe de travail afin de conduire une mission d'étude aux États-Unis et de rédiger un rapport comparatif sur les systèmes statistiques américain et européen. Ce rapport a été finalisé à l'été 2001 et présenté aux directeurs généraux des instituts nationaux statistiques (les DGINS) lors de la réunion du Comité du programme statistique (CPS) de septembre 2001. La caractéristique du système américain mise en exergue par le rapport est la rapidité de publication des indicateurs statistiques économiques. Aux États-Unis, la loi fait obligation aux services producteurs de publier ces variables

dans un délai n'excédant pas vingt-deux jours ouvrés après la période de référence. Ce résultat est (généralement) obtenu en renonçant à une couverture temporelle exhaustive. Par exemple, les comptes trimestriels ne sont vraiment fondés que sur les deux premiers mois du trimestre. En outre, les Américains publient assez souvent trois chiffres pour un même indicateur : « *advanced* » (ou « *preliminary* ») dans les délais très courts que l'on vient d'indiquer, « *revised* » (un mois plus tard) et « *final* » (encore un mois plus tard). Ceci induit un flot continu et très nourri d'informations statistiques, qui sont l'objet d'une foule d'analyses et de conjectures.

Malgré quelques remarques sur la médiocre qualité de certains indicateurs américains, il ressortait clairement du rapport que les États-Unis constituaient le modèle - le « standard » - à imiter en matière de délais de publication. Le rapport était d'ailleurs assorti d'une recommandation aux DGINS : il leur proposait de s'engager à rejoindre le standard américain en termes de délais de publication d'ici la fin de 2006 et ce pour une douzaine de variables statistiques économiques. Cet objectif - *bien plus ambitieux que celui du plan d'action ECOFIN* - n'a pas reçu l'aval du CPS. Cependant, il a été décidé de constituer un groupe de travail « de haut niveau », présidé par le DG d'Eurostat et chargé d'instruire ce dossier. Ce groupe devrait présenter des propositions opérationnelles - en fait, un véritable « plan d'action » - lors des réunions du CPS de mai et septembre 2002. Il est intéressant de noter que les « utilisateurs » participent également à ce groupe. En fait, il s'agit exclusivement de la BCE, comme si la statistique européenne était en situation de monopole.

La position de l'Insee sur ce dossier peut être résumée par les deux principes suivants. En premier lieu, si un indicateur est jugé jusqu'à présent peu fiable, on doit chercher d'abord à en améliorer la pertinence avant de chercher à en raccourcir le délai de publication. En second lieu, si un

indicateur est jugé fiable, le raccourcissement des délais de production est envisageable mais il ne doit pas se faire au prix d'une détérioration de sa qualité. L'Insee est donc clairement opposé à l'approche « globalisante » qui ressortait du rapport de septembre dernier (engagement général d'atteindre le standard américain). Nous sommes également opposés à la tendance, de plus en plus prégnante, par laquelle le critère de rapidité de publication est un critère de « qualité » qui tend à évincer tous les autres². Nous sommes cependant favorables à une amélioration « quantitative » de l'information de la BCE (la situation des statistiques du marché du travail, en particulier, n'est pas satisfaisante). L'Insee estime enfin que des progrès en termes de rapidité de publication sont souhaitables et possibles ; mais ils doivent être envisagés à partir d'une analyse rigoureuse de l'existant et d'un examen serré des arbitrages qualité/rapidité ainsi que rapidité/charge additionnelle imposée aux répondants.

L'Insee a également souligné que la statistique économique américaine était construite à des fins uniquement fédérales. Les besoins des États fédérés sont (presque totalement) négligés. Il n'y a aucune raison qu'il en soit de même dans le cadre européen. En effet, la politique budgétaire - même en partie contrainte par les dispositions du Pacte de stabilité et de croissance - ainsi que la quasi-totalité des politiques sociales relèvent de la compétence des États membres. Plutôt que d'ouvrir la voie à une possible déconnexion entre les séries statistiques « européennes » et les séries « nationales », on doit viser une congruence des deux types de besoin. D'une part, une exigence européenne nouvelle doit avoir une incidence positive sur nos productions statistiques et améliorer ainsi, dans le même temps, l'information des décideurs et utilisateurs nationaux. D'autre part, les besoins européens seront d'autant mieux satisfaits qu'on aura préservé la qualité des séries statistiques nationales. À terme, on ne peut cependant exclure

2. On admet généralement que les critères de qualité statistique sont les suivants : pertinence (*relevance*), précision (*accuracy*), accessibilité (*availability*), actualité (*timeliness*), comparabilité (*comparability*) et cohérence (*coherence*). Un glissement sémantique significatif tend à réduire désormais cette typologie à l'expression *timeliness and other quality-related aspects*, ce qui souligne bien la prégnance de la dimension « actualité », critère éminent qui compte autant que *tous les autres*.

le risque que des enquêtes soient conçues *ab initio* comme des enquêtes européennes, destinées à satisfaire prioritairement - voire exclusivement - des besoins européens et dont la méthodologie échapperait pour l'essentiel au contrôle des INS.

Ces préoccupations ne sont pas sans écho chez plusieurs de nos partenaires. Mais la pression exercée par la BCE, qui a en effet besoin d'indicateurs plus rapidement actualisés, est très forte. Elle est relayée par Eurostat et par certains INS. L'exercice est donc contraint et ses conclusions emporteront des conséquences importantes pour le système statistique français.

Au demeurant, cet exercice peut fournir l'occasion d'atteindre de réels progrès, en particulier dans le domaine des comptes trimestriels (à la fois en termes de rapidité de fourniture des données et de présentation plus complète des comptes d'agents) et dans celui des statistiques du marché du travail. L'obligation de raccourcir les délais a par ailleurs conduit à définir des solutions innovantes. Ainsi, pour l'indice du chiffre d'affaires du commerce de détail, les INS ont-ils convenu qu'il était possible de fournir des sous-indices nationaux préliminaires qui ne seraient pas interprétables aux niveaux nationaux mais qui permettraient de constituer un indice européen agrégé dans des délais sensiblement plus courts qu'aujourd'hui (trente jours au lieu d'une cinquantaine). L'Insee a pleinement approuvé cette démarche à la double condition que les sous-indices nationaux provisoires ne soient pas publiés et que les méthodes d'élaboration de ces sous-indices relèvent de la subsidiarité. D'une façon générale, grâce à ses activités d'étude et de recherche, d'analyse de la conjoncture et de prévision, l'Insee dispose d'une expertise lui permettant de constituer dans certains cas des indicateurs de substitution qui renseignent une variable dans des délais plus brefs et avec une qualité satisfaisante. Une autre voie innovante permettant

d'accomplir des progrès importants en termes de raccourcissement des délais consisterait à autoriser la fourniture, dans un premier temps, de données plus agrégées. Il est regrettable que cette perspective ne soit pas suffisamment explorée et que l'on continue de demander les mêmes informations - à des niveaux de désagrégation parfois très fins - dans des délais plus brefs.

Les risques sont en fait de deux ordres.

En premier lieu, l'impératif de raccourcissement des délais de publication peut poser des problèmes de *faisabilité* en se révélant incompatible avec les modes actuels de collecte. C'est par exemple le cas pour l'indice de la production industrielle. L'Insee publiait cet indice vers le 50^e jour après la période de référence. Ce délai a pu être ramené à 45 jours. Passer à 30 jours, comme le demande la BCE, obligerait à abandonner le mode de collecte actuel, fondé sur des enquêtes de branches, pour le remplacer par un système centralisé de collecte. Plus généralement, l'exploitation de sources administratives entraîne des délais de publication souvent plus longs que le recours à une enquête : dans ce contexte, gagner quelques jours est une contrainte utile qui permet de réformer des dysfonctionnements ponctuels ; mais gagner plusieurs semaines imposerait une refonte totale du système de collecte, avec la charge additionnelle que cela entraînerait pour les statisticiens et pour les répondants.

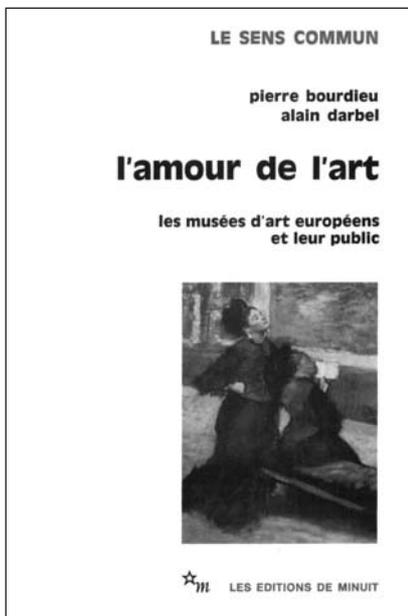
En second lieu, le raccourcissement des délais de production peut poser des problèmes d'*opportunité*. On a déjà indiqué que la rapidité de publication aux États-Unis s'obtient dans plusieurs cas au prix d'une renonciation à une couverture temporelle exhaustive - la fin de la période étant totalement « inventée », voire négligée. D'une certaine façon, on joue sur les mots. Il était pourtant question, dans les projets initiaux présentés par Eurostat, de raccourcir, par exemple, les délais de publication

des indices de prix européens en « modifiant les méthodes de collecte ». En clair, il s'agissait soit de décaler les périodes d'observation (le mois de « novembre » va du 20 octobre au 19 novembre) soit de n'observer les prix que sur une partie du mois (par exemple du 1^{er} au 20). La première solution ne correspond à aucune amélioration réelle de l'actualité des données. La seconde peut dégrader la qualité de l'indice qui capte mal les évolutions de prix infra-mensuelles de certains produits ou certains phénomènes comme les soldes.

Le nouveau chantier des statistiques sociales et la demande proliférante d'« indicateurs structurels »

Avant de conclure cette partie sur la production statistique, on doit également mentionner ces deux évolutions.

Qu'elles soient proches ou, parfois, beaucoup plus éloignées des statistiques économiques du marché du travail, les statistiques sociales vont constituer un des grands chantiers des prochaines années. Le projet de programme de travail statistique quinquennal 2003-2007 prévoit à cet égard rien de moins que de « développer une stratégie cohérente qui permettra la mise à disposition d'un ensemble complet d'indicateurs couvrant tous les champs sociaux ». Une des premières pierres de cet édifice est probablement le projet de règlement sur les « statistiques des revenus et des conditions de vie des ménages », dont l'examen s'engage au Conseil au début de 2002. Ce projet ambitieux prévoit d'interroger un panel de ménages. Lors de son élaboration, la principale (bien que peu surprenante) difficulté a été d'harmoniser les questions et les concepts utilisés de façon à ce que les réponses soient bien comparables. Cette difficulté n'a pas toujours été résolue en groupe de travail technique. En particulier, elle reste entière pour la variable « revenu brut », notion apparemment simple, mais dont il existe presque autant de définitions que d'États membres.



« Choisir de rechercher l'homogénéité formelle des codes, [c'est] courir le danger, inhérent à toute comparaison d'indices abstraits et fausement interchangeable, de comparer des faits formellement comparables mais réellement incomparables et, inversement, d'omettre de comparer des faits formellement incomparables mais réellement comparables. »

L'amour de l'art, page 31

Plus généralement, l'extension de la statistique européenne aux données sociales touche des domaines qui relèvent essentiellement des politiques nationales. Les concepts utilisés reflètent donc des contextes institutionnels, administratifs, fiscaux..., profondément variables d'un État membre à l'autre et le mode dominant de collecte de l'information statistique est dans de nombreux pays constitué par les sources administratives. On entre ainsi dans des domaines où il est parfois illusoire de viser à produire des données harmonisées. On se trouve par ailleurs confronté à un dilemme connu : ou bien, on tend malgré tout vers cette harmonisation, et l'on doit alors renoncer à l'utilisation des sources administratives ; ou bien, on utilise ces sources parce qu'elles permettent de répondre globalement à la question posée, mais on doit alors renoncer à une bonne comparabilité des résultats.

Le sommet des chefs d'État et de gouvernement de Lisbonne, en mars 2000, a demandé à la Commission de constituer une série d'« indicateurs structurels ». Ces indicateurs, dont la liste ne cesse de s'allonger, concernent aussi bien des données économiques aussi familières que le ratio FBCF/PIB (formation brute de capital fixe/produit intérieur brut), que des réalités parfois plus difficiles à cerner comme l'insertion des chô-

meurs de longue durée, la formation continue, les différences salariales entre hommes et femmes ou la montée en puissance du recours à Internet. Des problèmes ponctuels de disponibilité des données peuvent se poser et dans certains cas l'harmonisation des données n'est pas pleinement garantie. Pour l'heure, l'exercice ne donne pas lieu à un classement des États membres. Il existe en outre des domaines sectoriels où la demande d'indicateurs « structurels » est très prégnante, en particulier l'industrie. On note par ailleurs une montée des préoccupations environnementales et une demande accrue de statistiques en ce domaine.

*
* *

Au total, la demande communautaire de statistiques détermine de plus en plus notre offre et ce dans un nombre croissant de domaines. En outre, ce n'est pas seulement la quantité d'information qui est en question. L'accent mis récemment sur l'impératif de raccourcissement des délais peut conduire à une remise en cause profonde de certains de nos modes de collecte et donc à de nouveaux arbitrages entre rapidité de production et charge imposée aux répondants.

Ces mutations s'opèrent par ailleurs dans un contexte institutionnel rendu

beaucoup plus complexe, en particulier suite à l'extension du principe de « codécision » aux actes communautaires relevant du domaine statistique.

Actes de base : de la phase d'examen...

Le droit européen intervient de plus en plus fréquemment dans le domaine statistique. Il est donc nécessaire de se familiariser avec certaines notions juridiques et de connaître, au moins dans leurs grandes lignes, plusieurs mécanismes institutionnels. On se limitera ici à la description de deux mécanismes essentiels : la « codécision » et la « comitologie ». Cette distinction recouvre une ligne de partage pratique : la codécision concerne l'adoption des « actes de base » et la comitologie concerne l'adoption des « actes d'application ».

Pour simplifier, on dira à ce stade qu'un « acte de base » est un texte qui régit pour la première fois un domaine statistique. En matière statistique, il s'agit dans la quasi-totalité des cas de « règlements » ou de « décisions ». Un règlement est directement applicable par tous les États membres (il n'a pas besoin d'être « transposé » en droit interne) et obligatoire dans tous ses éléments. Une décision est obligatoire dans tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne. Il n'y a donc en fait aucune différence entre un règlement et une décision lorsque cette décision s'applique à tous les États membres. L'usage s'est cependant répandu d'appeler « décision » un texte obligatoire dans tous ses éléments et qui s'applique à tous les États membres, mais qui est limité dans le temps (par exemple, le programme statistique communautaire 1998-2002 a été l'objet d'une « décision » et non d'un « règlement »).

À l'origine de tout acte de base, on trouve la Commission : il n'y a pas, en droit européen, de « proposition de règlement » d'origine parlementaire. L'examen du projet de la Commission, dans le domaine statistique, est généralement initié par

Eurostat, qui est une direction générale de la Commission. Eurostat convoque des instances de travail « technique » qui rassemblent les représentants des 15 États membres (on parle alors de « groupes de travail ») ou de seulement certains d'entre eux (on parle alors de « task-forces »). Lorsqu'Eurostat estime que l'examen technique du dossier a suffisamment avancé, il le présente au CPS, qui rassemble les DGINS - ou leurs représentants - et qui est présidé par le DG d'Eurostat. Dans ce cas de figure, le CPS ne vote pas sur le projet d'acte. Il exprime simplement un avis. On précisera que les travaux du CPS sont, depuis la fin de 1999, préparés dans le cadre d'un groupe restreint (le « Groupe partenariat ») qui compte sept membres.

La consultation du CPS est une procédure juridique obligatoire³, mais l'avis émis par le CPS ne lie pas Eurostat. À l'expérience, on s'aperçoit qu'il faut qu'une majorité d'États membres émettent des critiques fortes et concordantes pour qu'Eurostat considère que le projet n'est pas encore mûr. Il le renvoie alors au groupe de travail technique pour qu'il l'amende et le propose de nouveau pour avis au CPS lors d'une réunion ultérieure. Dans bien des cas, les critiques émises par les membres du CPS sont simplement notées au procès-verbal de la réunion mais n'entraînent pas une modification substantielle du projet d'acte. Le processus continue son cours : après une consultation dite « inter-services » des autres directions générales de la Commission, Eurostat présente son projet au collègue des vingt commissaires pour qu'il l'avalise. Le projet devient ainsi formellement une « proposition de la Commission » qui est transmise au Parlement européen et au Conseil pour adoption. S'engage alors la procédure de « codécision ».

... à la procédure de « codécision »

Jusqu'au printemps de 1999, la procédure d'adoption des actes européens concernant la statistique était

relativement légère : le Conseil était seul à statuer et il votait à la majorité simple (44 voix sur 87)⁴. Depuis l'entrée en application du traité d'Amsterdam (mai 1999), les statistiques sont régies par l'article 251 du traité qui prévoit un processus de « codécision », c'est-à-dire l'intervention de deux législateurs : le Conseil et le Parlement européen (PE). Ce processus dispose que les projets d'actes sont transmis simultanément par la Commission au Conseil et au PE. Il n'existe pas d'ordre préétabli (d'abord le Conseil puis le PE ou *vice versa*) pour l'examen de ces projets d'actes et rien n'interdit aux deux institutions de procéder en parallèle à l'examen d'un même texte, avec le risque de constater, au bout d'un certain temps, qu'elles sont parties dans des voies divergentes. La codécision comporte trois phases : première lecture, seconde lecture et conciliation. La phase de première lecture n'a aucune date butoir. La seconde lecture est limitée à huit mois maximum et la phase de conciliation à seize semaines. Les deux institutions sont sur un strict pied d'égalité : pour être approuvé, un acte doit être adopté rigoureusement dans les mêmes termes, à la majorité *qualifiée* du Conseil et à la majorité simple du PE. Cette notion de majorité qualifiée est la seconde innovation qu'entraîne, dans le domaine statistique, le recours à l'article 251 du traité. Le Conseil doit désormais statuer à la majorité de 62 voix sur 87 et non plus à la majorité simple comme auparavant.

La Commission est partie prenante du processus, qui implique donc bien, en fait, trois institutions. D'une part, la Commission préserve, pendant toute la durée des débats, son pouvoir d'initiative. Elle peut à tout moment retirer son projet ou l'amender. D'autre part, la Commission se prononce sur les amendements proposés par le PE. Ceux qu'elle rejette ne peuvent être inclus dans l'acte que s'ils sont approuvés à l'unanimité du Conseil (et non plus seulement, dans ce cas, à la majorité qualifiée). Le détail des procédures de codécision figure dans l'encadré de la page 48.

Le caractère récent de l'application de la codécision aux statistiques fait que l'on dispose de peu d'exemples. On peut cependant tenter de tirer quelques enseignements des expériences actuelles.

On note en premier lieu que, malgré leur caractère souvent technique, les sujets statistiques suscitent un réel intérêt de la part des parlementaires européens : tous les projets sont amendés et les propositions d'amendements sont assez nombreuses. Ceci entraîne un allongement considérable des procédures d'adoption des actes concernant les statistiques. Alors qu'un texte aussi important que le règlement sur les statistiques conjoncturelles d'entreprises a été adopté au cours des six mois de la présidence britannique du premier semestre de 1998, avant la mise en place de la procédure de codécision, un tel cas de figure est aujourd'hui inenvisageable. Le traitement des cas « standard » nécessite un délai de l'ordre de dix-huit mois. Mais, en janvier 2002, un projet de règlement sur les statistiques de gestion des déchets, déposé au début de 1999, était toujours l'objet d'une « première lecture » par le Conseil et le PE.

Long et complexe, le processus de codécision risque d'aboutir à des blocages. Or, les statisticiens, dans plusieurs domaines - en particulier ceux qui relèvent du « plan d'action » défini par l'ECOFIN - examinent des textes à la demande des autorités politiques nationales et ont donc une obligation de résultat. Pendant les premières phases d'examen (disons, pour simplifier, pendant la phase de première lecture), nos marges de

3. Dans certains cas, la consultation d'autres organes est également nécessaire, en particulier celle du CMFB (Comité monétaire, financier et de la balance des paiements).

4. Pour les votes au Conseil, les États membres sont affectés d'un nombre de voix qui reflète (en sur-pondérant toutefois les pays les moins peuplés) leur taille relative : France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie (10 voix chacun) ; Espagne (8 voix) ; Belgique, Pays-Bas, Portugal, Grèce (5 voix) ; Autriche et Suède (4 voix) ; Finlande, Irlande, Danemark (3 voix) ; Luxembourg (2 voix).

Acteurs et institutions

Le Conseil. Il s'agit du Conseil des ministres compétents pour traiter d'une affaire. Les questions statistiques relèvent dans leur grande majorité du Conseil « ECOFIN » qui rassemble les ministres de l'Économie et des Finances de l'Union. La présidence du Conseil est assurée à tour de rôle par chaque État membre pour six mois. Le Conseil agit essentiellement en tant que co-législateur (avec le Parlement européen). Les travaux du Conseil sont préparés dans une première étape par des « groupes de travail du Conseil », auxquels l'Insee participe dans le domaine statistique. Dans une seconde étape, le Conseil est assisté par un « Comité des représentants permanents » (le COREPER). Il s'agit des ambassadeurs des États membres auprès des institutions de l'Union. Certaines formations du Conseil sont en outre assistées par des comités spécialisés. C'est en particulier le cas du Conseil ECOFIN, avec le Comité économique et financier (CEF) qui est constitué notamment des représentants des directions du Trésor et des banques centrales.

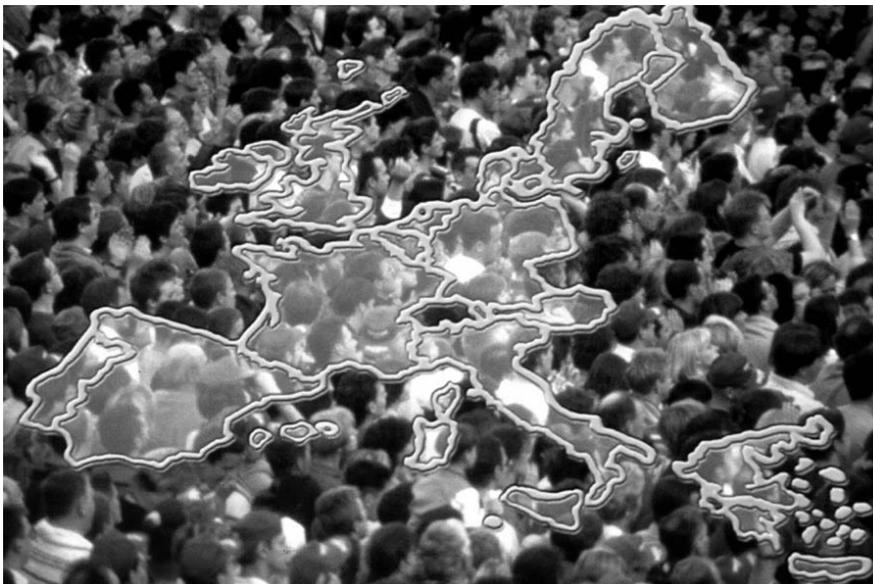
Le Parlement européen. Le PE compte 626 membres (dont 87 Français) élus pour cinq ans. L'instruction d'un projet d'acte est dans une première étape confiée à un « rapporteur » qui instruit le dossier et assure le contact avec la Commission et le Conseil. Le rapporteur rédige un projet de position qu'il soumet d'abord à l'une des commissions spécialisées du PE. Celle-ci finalise le projet de position qui est ensuite présenté à une session plénière du PE.

Le Comité du programme statistique. Il rassemble le DG d'Eurostat, les DGINS - ou leurs représentants - des États membres et les DGINS des trois autres pays membres de l'EEE (Espace économique européen) : Islande, Lichtenstein et Norvège. Ces trois derniers s'expriment sur tous les sujets mais ne participent pas aux votes. Le CPS se réunit quatre fois par an : mars, mai, septembre et novembre. Il est ouvert à des « observateurs » (BCE, Organisation de coopération et de développement économiques, Fonds monétaire international...) qui peuvent participer aux débats. Il intervient dans trois types de procédures : « consultative », de « gestion » et de « réglementation », qui sont décrites dans le corps de l'article.

Le « Groupe partenariat ». Il compte sept membres : un président, les DGINS de l'État membre qui vient d'assurer la présidence du Conseil, de l'État membre qui l'assume, des deux États membres qui vont suivre, le DG d'Eurostat et un DGINS d'un des trois autres pays membres de l'EEE hors Union. M. Champsaur a été élu président du Groupe en septembre 2001. Le Groupe se réunit trois fois par an (février, avril et octobre), entre les sessions du CPS qu'il a pour fonction de préparer. Il n'a aucun pouvoir décisionnel. Son rôle de « bureau » chargé de préparer les débats du CPS est cependant appelé à s'accroître avec l'élargissement futur de l'Union.

Le Comité monétaire, financier et de la balance des paiements. Il intervient uniquement dans les procédures consultatives. Le CMFB est consulté par la Commission sur tous les projets d'actes qui entrent dans son champ de compétence. Il rassemble, sur une base paritaire, des statisticiens (membres des INS et d'Eurostat) et des représentants des banques centrales (nationales et BCE).

Médiathèque centrale Commission européenne



Les procédures de codécision

Les procédures de codécision sont très complexes. Elles suscitent par ailleurs le développement de pratiques et d'une jurisprudence. On ne présente ici que les dispositions principales. Trois cas de figure se présentent, en allant du plus simple au plus compliqué.

Cas de figure n° 1 : le projet d'acte est adopté dès la première lecture

La Commission présente au Conseil et au Parlement une proposition d'acte. Le Parlement émet un avis assorti ou non de propositions d'amendements. Le Conseil, à la majorité qualifiée, peut arrêter la proposition d'acte s'il approuve tous les amendements du Parlement (ou si le Parlement n'a proposé aucun amendement). À noter le caractère très contraignant de la disposition « tous les amendements ». Il suffit qu'un seul ne soit pas approuvé pour que l'acte ne soit pas adopté. Bien entendu, il n'existe pas « d'approbation conditionnelle » : de fait, le Conseil ne dispose pas du pouvoir de modifier les amendements mais seulement de celui de les approuver ou de les rejeter. Le cas de figure n° 1 est, a priori, d'un usage limité. Il concerne en effet une affaire suffisamment importante pour qu'il y ait codécision, mais à propos de laquelle l'attitude des deux institutions (Parlement et Conseil) est d'une assez remarquable simplicité : soit le Parlement ne propose aucun amendement et le Conseil approuve la proposition de la Commission ; soit le Parlement propose des amendements qui sont tous adoptés par le Conseil. On doit en outre préciser que si le Conseil approuve des amendements qui, par ailleurs, sont rejetés par la Commission, il doit le faire non pas seulement à la majorité qualifiée mais à l'unanimité.

Un élément de souplesse existe cependant dans la mesure où la phase de première lecture n'a pas de date butoir. Les différentes institutions peuvent donc utiliser cette absence de contrainte temporelle pour éviter que ne s'engage une phase de seconde lecture. Un « trilogue » (Conseil-Parlement européen-Commission) peut ainsi s'instaurer, avec l'appui de la présidence et du secrétariat général du Conseil, trilogue au cours duquel la recherche d'un accord s'opère de façon « informelle ». Mais le processus reste long.

Cas de figure n° 2 : le projet d'acte est adopté en seconde lecture

Dans les cas où le Conseil n'approuve pas tous les amendements présentés par le Parlement (ou n'approuve pas une proposition non amendée par le Parlement), il adopte à la majorité qualifiée une « position commune ». Il s'agit de la position du Conseil, qui peut éventuellement reprendre certains amendements (modifiés ou non) du Parlement. Cette « position commune » est un acte juridique positif (publié au Journal officiel des Communautés européennes) et qui marque le début de la phase de seconde lecture. Cette phase dure au maximum huit mois. Dans un délai maximal de quatre mois, le Parlement peut ne pas se prononcer sur cette « position commune » ou il peut l'adopter en seconde lecture. Dans ces deux cas, le Conseil adopte définitivement le projet d'acte. Au cours de la seconde lecture, le Parlement peut également rejeter la « position commune » à la majorité absolue ce qui entraîne la non-adoption de l'acte. Il peut enfin amender la « position commune ». En cas d'amendement, le Conseil dispose de quatre mois pour approuver tous les amendements à la majorité qualifiée (à l'unanimité dans le cas d'amendements non approuvés par la Commission), ce qui entraîne l'adoption de l'acte. S'il ne le fait pas, on doit engager une procédure de conciliation (voir infra).

On vient d'évoquer quatre situations : le Parlement ne se prononce pas sur la position commune ; il l'adopte en bloc ; il la rejette ; il l'amende. Les deux situations les plus fréquentes sont évidemment celle où le PE adopte la position commune (parce qu'il estime que, bien que ne reprenant pas tous les amendements qu'il avait formulés en première lecture, elle en reprend tout de même l'essentiel) et celle où il amende cette position commune (parce qu'il considère que le Conseil n'est pas allé suffisamment dans son sens).

Cas de figure n° 3 : le projet d'acte n'est adopté qu'à l'issue d'une phase de conciliation

Une « conciliation » est recherchée en cas de désaccord persistant entre le Conseil et le Parlement. Rappelons que nous sommes dans un cas de figure où : (1) le Conseil n'a pas repris à son compte la totalité des amendements formulés par le Parlement en première lecture mais a défini une « position commune » sui generis ; (2) le Parlement s'est prononcé sur cette « position commune », ne l'ayant ni rejetée ni approuvée en bloc mais ayant proposé - en deuxième lecture - des amendements ; (3) le Conseil n'a pas approuvé tous ces amendements.

Un « comité de conciliation » se réunit dans les six semaines. Il comprend 12 membres du Parlement et autant de membres du Conseil. Il se prononce sur l'ensemble constitué par la « position commune » du Conseil et les amendements proposés par le Parlement. Si le comité de conciliation trouve un terrain d'entente, le « projet commun »¹ élaboré en son sein est transmis au Parlement et au Conseil qui peuvent l'adopter (à la majorité absolue pour le premier et à la majorité qualifiée pour le second). Si le comité de conciliation ne parvient pas à trouver un compromis (ou si - cas beaucoup plus théorique - le Parlement et/ou le Conseil n'adoptent pas le « projet commun » élaboré par le comité), l'acte n'est pas approuvé.

On notera enfin que le traité d'Amsterdam introduit une innovation importante par rapport au traité de Maastricht. Maastricht prévoyait en effet que le Conseil avait la possibilité, lorsque le comité de conciliation n'arrivait pas à élaborer un « projet commun », de confirmer sa position et que le Parlement, pour la rejeter définitivement, devait se prononcer à la majorité absolue de ses membres. Cette disposition, qui prévoyait une « troisième lecture » du projet d'acte par le Parlement, a été supprimée par le traité d'Amsterdam. Ceci renforce évidemment la nécessité, pour le Conseil, de trouver un compromis avec le Parlement.

1. Bien entendu, à ne pas confondre avec la « position commune »...

manœuvre restent convenables⁵. Il en va bien sûr différemment si un risque de blocage apparaît (disons au cours de la seconde lecture) et si l'adoption d'un acte est au prix de concessions importantes à faire au PE, quelles que soient par ailleurs les difficultés de mise en œuvre entraînées par certains des amendements qu'il a formulés.

Alors que les débats au sein du groupe de travail du Conseil ont généralement pour objet d'assouplir et d'alléger le dispositif réglementaire, la tendance spontanée du PE paraît être de le rendre plus contraignant et ce quelle que soit l'importance de la charge imposée par le projet initial de la Commission. Cette difficulté peut être renforcée par des questions de procédure. Dans plusieurs cas en effet, le PE attend que le Conseil (en fait, le groupe de travail du Conseil) ait procédé à un premier examen du projet pour se prononcer lui-même. Il dispose alors de deux textes, le projet initial de la Commission et la version amendée par le (groupe de travail du) Conseil. Or, comme on vient de le dire, il lui arrive souvent de renforcer les exigences du projet initial de la Commission. Dans ce contexte, ce projet devient, *ipso facto*, un texte de compromis : certes, il va au-delà de ce que souhaite le Conseil, mais il reste en deçà de ce que voudrait le PE. Cas plus simple, le Parlement peut aussi considérer que le projet de la Commission - qu'il n'amende que très marginalement - était un texte tout à fait satisfaisant et que les modifications demandées par le Conseil ne sont donc pas recevables. Dans la suite des débats, le Conseil risque ainsi de se trouver face à deux institutions, le PE et la Commission.

5. Comme on l'a dit (voir encadré page 47), l'Insee participe aux réunions du groupe de travail du Conseil sur les statistiques. Dans cette enceinte, l'Institut dispose d'une assez grande liberté pour défendre les positions techniques qu'il estime bonnes. Nos chances d'être entendus s'amenuisent bien évidemment à mesure que le processus prend un tour plus politique.

6. Alors que les actes de base sont des « règlements du Parlement européen et du Conseil ».

Avant le traité d'Amsterdam, des États membres minoritaires pouvaient obtenir au Conseil la modification d'un projet de règlement, grâce à la neutralité bienveillante - ou simplement agnostique - des autres États membres : ce que l'on n'avait pas réglé en groupe de travail technique, on finirait bien par le régler en groupe de travail du Conseil. La codécision rend bien plus difficile ce type de processus. Si le PE s'en tient au texte initial de la Commission, les États minoritaires auront désormais besoin de la solidarité active des autres, et non plus seulement de leur neutralité.

Une ligne de partage fluctuante entre textes de base et d'application

L'article 202 du traité dispose que le Conseil « confère à la Commission, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit ». Ceci signifie que le législateur qu'est le Conseil, dans un acte de base qu'il adopte, confie à la Commission le soin de déterminer certaines modalités d'exécution de cet acte par le biais d'actes d'application.

Qu'est-ce qu'un acte d'application ? Deux choses sont claires : d'une part, comme on l'a dit, un texte traitant pour la première fois, au niveau communautaire, d'un sujet statistique donné, doit faire l'objet d'un acte de base ; d'autre part, les procédures d'adoption d'un acte de base et d'un acte d'application sont profondément différentes. Mais pour le reste, la ligne de partage entre les deux types d'acte ne répond pas à une norme précise. Cette question est même un des sujets de débat les plus importants lorsque l'on examine l'acte de base. Lors de ces débats, on peut s'interroger, par exemple, sur les sujets suivants :

- jusqu'à quel niveau de détail doit-on aller dans la rédaction du règlement de base et quels sont, en conséquence, les sujets qui relèveront des règlements d'application ?
- quelle procédure juridique devra-t-on utiliser pour modifier le règle-

ment de base : faudra-t-il adopter un nouveau règlement de base ou pourra-t-on recourir à un règlement d'application ?

- les procédures d'adoption des règlements d'application sont elles-mêmes de deux types (cf. infra) : laquelle doit-on choisir ?

À ces différentes questions, il n'existe pas de réponse standard. À titre d'exemple, on indiquera que certains règlements statistiques de base - c'est notamment le cas du texte sur l'IPCH - sont de véritables « règlements-cadres », qui fixent les grands principes et renvoient l'essentiel aux textes d'application. Mais d'autres textes - règlements de base sur les statistiques d'entreprises - sont beaucoup plus détaillés. Globalement, on peut cependant noter que les règlements de base concernant la statistique adoptés à ce jour ou en cours d'examen : (1) sont plutôt détaillés, (2) prévoient des révisions par l'adoption d'un nouvel acte de base et (3) prévoient dans leur grande majorité la procédure du « comité de réglementation » (voir infra) pour l'adoption des règlements d'application.

L'adoption d'un règlement d'application ou les règles de « comitologie »

La « comitologie » concerne les modalités juridiques d'adoption des actes d'application. Ces derniers sont très nombreux puisque l'on estime qu'un acte de base, en moyenne, donne lieu à quatre ou cinq actes d'application et la statistique, globalement, se situe dans cette norme. La comitologie prévoit une procédure d'adoption simplifiée des actes d'application : la Commission prépare un projet de « règlement de la Commission »⁶ qui est adopté grâce à l'« assistance » d'un comité spécialisé (le CPS pour les statistiques) et selon des modalités que l'on va décrire.

Dans la première phase, l'examen d'un acte d'application ne diffère pas de celui d'un acte de base : il est dis-

cuté dans des groupes techniques présidés par Eurostat. Lorsque ce dernier estime que le projet est achevé, il l'inscrit à l'ordre du jour de la prochaine réunion du CPS qui est appelé à voter sur ce texte ; la pondération des voix des DGINS correspond à celle des voix au Conseil.

Deux procédures sont possibles : celle du « comité de gestion » et celle du « comité de réglementation ». Dans le cadre du comité de gestion, le projet de règlement présenté par Eurostat est adopté et directement applicable sauf si le CPS se prononce, à la majorité qualifiée, *contre* ce projet. Dans ce contexte, une abstention équivaut à un vote en faveur du projet de texte (puisque ce n'est pas un vote contre) et l'on voit bien que le projet a toutes les chances d'être adopté. Il suffit en effet que les votes pour et/ou les abstentions totalisent 26 voix (sur 87).

Dans le cadre du comité de réglementation, pour qu'un projet de texte soit adopté et directement applicable, le CPS doit se prononcer, à la majorité qualifiée, *en sa faveur*. Dans ce contexte, une abstention équivaut à un vote contre le projet (puisque ce n'est pas un vote pour) et l'on voit qu'il est relativement facile pour les États membres d'empêcher l'adoption du projet. Il suffit pour ce faire que les votes contre et/ou les abstentions totalisent 26 voix. Les deux procédures sont en quelque sorte symétriques. Le recours à l'une plutôt qu'à l'autre, comme on l'a dit, dépend du résultat des débats sur ce point lors de l'examen de l'acte de base. On comprendra aisément que la Commission préfère spontanément les comités de gestion, tandis

Médiathèque centrale Commission européenne



Le siège du Parlement européen à Strasbourg

que les États membres préfèrent la procédure de réglementation.

Pour autant, si le CPS vote, *il ne décide pas*. En droit, son vote est considéré comme l'expression (quantifiée) d'un *avis* et non pas comme un acte emportant décision. En effet, si le vote du CPS sur le projet présenté par la Commission est favorable, celle-ci le met immédiatement en œuvre. En revanche, si le vote du CPS est défavorable, cela ne signifie pas que la procédure s'arrête. Dans ce cas, le droit fait obligation à la Commission de soumettre son projet au Conseil. La logique de ce mécanisme est la suivante : dans un premier temps, le Conseil - dans l'acte de base - a délégué à la Commission la rédaction des règlements d'application en prévoyant qu'elle serait « assistée » d'un comité spécialisé où tous les États membres sont représentés⁷. Si un désaccord apparaît entre la Commission et ce comité, alors le Conseil, en quelque sorte, « reprend la main » et examine lui-même le projet de texte qui n'a pu être adopté selon une procédure simplifiée de comitologie.

Que se passe-t-il en pareil cas au Conseil ? Les marges de manœuvre juridiques sont extrêmement étroites. Tout d'abord, le Conseil ne dispose

que d'un délai très court (au maximum trois mois) pour statuer. En pratique, cela ne permet d'organiser qu'une réunion sur le sujet. En outre, et surtout, le Conseil, pour s'opposer à la proposition de la Commission, doit statuer à la majorité qualifiée contre ce projet. Cette contrainte est très forte : des États membres qui, dans le cadre de la procédure de « réglementation », ont pu empêcher l'adoption immédiate d'un texte au CPS grâce à une simple « minorité de blocage » de 26 voix, doivent désormais convaincre à leurs vues une majorité qualifiée. La tâche est *a priori* impossible et l'Insee en a fait l'expérience, en juin 1998, avec des textes relatifs à l'IPCH. Dans les faits, la non-adoption d'un texte d'application par le CPS et donc son renvoi au Conseil ne permettent d'obtenir de la part de la Commission que des concessions relativement mineures, celles précisément qui peuvent rassembler en leur faveur une large majorité d'États membres, qui restent par ailleurs divisés sur l'essentiel⁸.

Comme on vient de le voir, l'adoption d'un acte d'application implique au premier chef trois organes : la Commission, le comité spécialisé (CPS) et, éventuellement, le Conseil (si le projet de la

7. Le terme « assistée » qui figure dans les règlements est important : il souligne le rôle consultatif et non pas décisionnel du comité.

8. On n'a pas évoqué ici le cas - juridiquement possible mais tout à fait théorique - d'un projet qui est *refusé* au CPS par une majorité qualifiée des États membres. Eurostat procède dans les groupes de travail à des votes « informels » qui lui permettraient de déceler ce type de problème. Concrètement, ce sont toujours des *minorités* (plus ou moins nombreuses) qui empêchent l'adoption immédiate d'un texte.

Commission n'est pas conforme à l'avis émis par le Comité). Ceci ne veut cependant pas dire que le PE soit tenu à l'écart des procédures de comitologie.

Il faut tout d'abord rappeler que le droit de regard du PE s'exerce « en amont » du processus.

En effet, comme on l'a dit, les débats sur l'acte de base concernent - entre autres - des questions qui ont un impact direct sur la comitologie, en particulier la détermination de ce qui doit être contenu dans l'acte de base lui-même et de ce qui pourra relever des règlements d'application.

Dans ce contexte, le PE veille généralement à ce que le champ de la comitologie soit restreint. Son souci est évidemment d'éviter que la véritable substance du dispositif - qui risquerait d'être renvoyée à des règlements d'application - ne lui échappe.

On note par ailleurs que le PE est, dans la majorité des cas, favorable à la procédure de « gestion », dont on a vu qu'elle limitait fortement les marges de manœuvre des comités spécialisés. Il rejoint en cela les vues de la Commission.

Ce contrôle *a priori* est renforcé par un contrôle *a posteriori* qui est prévu par les nouvelles règles régissant la comitologie, adoptées en juin 1999.

Une fois l'acte de base adopté, le PE doit en effet être régulièrement tenu informé des travaux des comités par la Commission. L'inscription pour vote d'un projet de règlement d'application à l'ordre du jour du CPS ainsi que le texte de ce projet lui sont donc notifiés.

Le PE peut également, par une résolution motivée, indiquer qu'un projet d'acte d'application « excède les compétences d'exécution prévues dans l'acte de base », c'est-à-dire que les mesures envisagées nécessitent l'adoption (par codécision) d'un nouvel acte de base. En droit, la Commission n'est pas totalement liée par cette résolution puisque plusieurs possibilités lui sont offertes : elle peut s'y ranger et rédiger une proposition d'acte de base ; elle peut aussi présenter une version modifiée du règlement d'application ; elle peut enfin « poursuivre la procédure » sans donner suite à la résolution du PE. Dans les faits, cette troisième solution paraît cependant peu vrai-

semblable. Le contrôle du PE est donc effectif.

*
* *

On pourra retenir les deux points suivants. D'une part, la Commission initie l'adoption d'un acte communautaire et, tout au long du processus, son initiative est difficilement résistible. D'autre part, la dimension politique - qui n'était évidemment pas absente des débats sur la statistique avant la mise en place de la codécision - revêt dorénavant une importance bien plus grande.

Dans ce contexte, la toute première phase du processus - l'examen en groupe de travail avant la saisine du CPS - est cruciale. L'expert qui participe aux réunions de ce groupe ne doit donc pas hésiter à alerter sa hiérarchie et ses collègues sur les défauts et les problèmes de faisabilité du dispositif envisagé. Il doit également veiller à bien connaître la position des autres INS.

François ELISSALT

Insee, direction générale
Chef de l'unité Europe
et relations multilatérales