

Enjeux et défis de la statistique européenne

Michel GLAUDE
Eurostat

Journées d'histoire de la statistique
Paris 15-16 Février 2006

Le développement de la statistique européenne a eu et aura de plus en plus d'influence sur l'évolution de la statistique dans les états membres (EM).

Contrairement aux autres organisations supranationales (OCDE, ONU, BIT...), dont la mission d'harmonisation repose sur la conviction et l'encouragement des instituts nationaux de statistiques (INS) à adopter les mêmes concepts et définitions et à produire des statistiques comparables, avec les succès et les limites associées, Eurostat bénéficie d'un atout supplémentaire dans sa mission de production et de diffusion des statistiques européennes, l'instrument réglementaire, fondé sur une légitimité politique. En un mot, une fois que les EM se sont mis d'accord (à la majorité qualifiée) sur un programme statistique, tous les pays de l'Union doivent s'efforcer d'appliquer ce programme, ce qui donne une grande force au système, pour peu que ce jeu reste coopératif et que la volonté politique soit présente.

Mais avant de mieux décrire, comprendre et discuter les enjeux du fonctionnement du système statistique européen (SSE), ce qui constituera le cœur de notre réflexion, nous consacrerons une première partie à détailler les besoins statistiques nécessaires à la conduite des politiques communautaires, leur traduction (les indicateurs) et leurs limites.

Cette approche centrée sur les besoins opérationnels de statistiques européennes présente aussi de nombreuses limites. Elle laisse dans l'ombre les autres catégories importantes d'utilisateurs (chercheurs, entreprises, enseignants, médias, grand public...) et leurs structures de représentation (Comité Européen de l'Information Statistique Economique et Sociale (CEIES), FEBI pour les entreprises...). En termes de domaines, elle s'intéresse davantage aux statistiques macroéconomiques et de court terme et aux statistiques sociales et ne couvre pas le cas important des statistiques agricoles ou des échanges extérieurs et plus généralement les données de marché. D'autre part, elle ne concerne que la période récente, certes marquée par de nombreux événements importants qui réactivent des tendances de long terme déjà présentes précédemment, mais n'établit guère le lien avec ceux-ci. Enfin, elle ne reflète que les vues personnelles de son auteur et ne saurait donc engager en aucune mesure Eurostat ou la Commission européenne.

L'état des besoins statistiques pour la conduite des politiques communautaires

Une forte montée en puissance à partir des années 90

L'histoire de la statistique communautaire suit logiquement les différentes étapes de la construction européenne depuis la signature du traité instaurant la CECA en 1951 jusqu'à l'élargissement de mai 2004 de l'UE à 25 membres. Sans entrer dans un détail historique qui est très bien relaté dans l'excellent ouvrage « Mémoires d'Eurostat. Cinquante ans au service de l'Europe »¹, je mentionnerais toutefois la formidable accélération réalisée au cours des années 90 avec l'achèvement du marché unique, la création d'une monnaie unique et le Pacte de stabilité et de croissance, grands consommateurs de statistiques économiques et macroéconomiques (comptes nationaux, indice des prix à la consommation, commerce intra communautaire...) et avec le règlement CE 322/97 relatif à la statistique communautaire (appelé parfois « loi statistique ») qui précise le processus de programmation (création du Comité du programme statistique, CPS) et les principes fondamentaux d'élaboration de la statistique (diffusion et confidentialité).

Le début des années 2000 marque des avancées importantes. Dans le domaine économique, le besoin de bonne gouvernance de l'union économique et monétaire par le conseil ECOFIN (ministres des finances) et le pilotage de la politique monétaire à la charge de la Banque Centrale Européenne (BCE) ont fortement accru la demande d'indicateurs de court terme pour l'Union et pour la zone Euro sur le modèle des données disponibles aux USA et a conduit à l'adoption de l' « **EMU Action Plan** »².

Dans le domaine social (puis environnemental), la « **Stratégie de Lisbonne** » a développé la Méthode Ouverte de Coordination (MOC) pour atteindre des objectifs ambitieux « Faire de l'Europe en 2010 l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». Cette nouvelle méthode de travail communautaire permet aux états membres de développer leurs politiques sectorielles (emploi, compétitivité, inclusion sociale, formation, société de l'information...) dans un cadre relativement souple et adaptable aux contextes nationaux, à partir de lignes directrices communes et d'échanges de bonnes pratiques, accompagnés d'une batterie d'indicateurs statistiques dont une partie est harmonisée au niveau européen³.

Enfin plus récemment en 2005, l'évaluation décevante à mi parcours de la stratégie de Lisbonne (objectifs 2010 hors de portée, insuffisante appropriation par les états membres (EM) des objectifs communautaires...) a conduit à recentrer le processus sur les objectifs économiques (emploi et croissance) et à resserrer la MOC : moins de contraintes administratives, plus de visibilité et de lien avec les politiques nationales...

¹ Par A. De Michelis et A. Chantraine, Eurostat, mai 2003.

² Le conseil ECOFIN adopta en 2000 un « EMU Action Plan » qui visait à mettre la statistique européenne au niveau des besoins de l'Union économique et monétaire et une mission de « benchmarking » avec les Etats-Unis fut conduite au sein du SSE en 2001/2002, avec la participation de cadres influents d'Eurostat (Ph. Nanopoulos...) sous la direction de S. Öberg (DG de Statistique Suède).

³ De nombreux textes traitent de la MOC. On lira avec intérêt : « La méthode ouverte de coordination. Quand l'instrument tient lieu de politique » Renaud Dehousse, in P. Lascoumes et P. Le Galès, « Gouverner par les instruments », Les presses de Sciences Po, Paris, 2004.

Une politique statistique privilégiant les indicateurs...

Pour formuler, piloter et évaluer ces différentes politiques communautaires, il a été largement fait appel aux données statistiques et plus particulièrement à la constitution de « Tableaux de bord » regroupant de nombreux indicateurs statistiques. Au-delà des indicateurs macroéconomiques traditionnels (PIB, inflation, chômage, commerce extérieur...) on a vu apparaître : les PEEIs (Principaux Indicateurs Economiques Européens) dans le domaine conjoncturel et les indicateurs structurels pour suivre la stratégie de Lisbonne, mais aussi des séries d'indicateurs relatifs à chaque domaine (emploi, environnement, inclusion sociale (indicateurs de Laeken), éducation, société de l'information, santé, innovation...).

Dans le cas des **indicateurs macroéconomiques et conjoncturels** la pression de la BCE pour achever l' « EMU Action Plan » est forte et est relayée par le groupe FROCH (groupe interne au SSE rassemblant les « Amis de la présidence ») qui se réunit plusieurs fois par an. Les questions de qualité mais surtout de fraîcheur (pour essayer de se rapprocher des meilleures pratiques des Etats-Unis) y sont systématiquement analysées. Les progrès sont sensibles, d'une part dans le respect par les EM de leurs engagements et d'autre part dans la recherche d'une meilleure harmonisation des méthodes nationales utilisées⁴. Néanmoins, l'arbitrage qualité/délai reste complexe tant est forte la pression pour obtenir des chiffres le plus tôt possible... C'est aussi dans ce cadre que le principe « First for Europe » est régulièrement évoqué. Il s'agit en quelque sorte de modifier les modes de production statistiques nationaux et communautaire de façon à dépasser la simple addition de données nationales pour obtenir des estimations au niveau européen les plus robustes et les plus précoces possibles, puis d'y associer une production de chiffres nationaux cohérente et un politique de diffusion coordonnée. Ainsi plus n'est besoin d'attendre les données du dernier EM ou des petits pays pour peu qu'une large majorité (80%) de l'agrégat communautaire soit atteint. Des procédures d'échantillonnage européen et des méthodologies d'estimation rapides (« Flash estimates ») fondées sur des indicateurs avancés et des modélisations économétriques peuvent aussi être envisagées.

Dans le **domaine social**, ces indicateurs sont définis au sein de sous groupes spécialisés des groupes de travail thématiques du Conseil (Emploi, Education, Protection Sociale...) puis calculés par Eurostat sur la base d'une collecte harmonisée de données statistiques.

La vogue de cette demande d'indicateurs se comprend aisément : Résumés chiffrés faciles à appréhender par un utilisateur non expert, permettant tout à la fois un suivi temporel et une comparaison spatiale entre pays, les systèmes d'indicateurs s'apparentent aux tableaux de bord en usage dans le management des projets et des entreprises. De plus, ils semblent tout particulièrement bien adaptés au contexte européen qui dans le domaine social se caractérise par une forte prégnance des environnements (juridiques, institutionnels et socio-économiques) nationaux et par la volonté d'exploiter pleinement les bénéfices de la subsidiarité. Ainsi, convenir d'objectifs quantitatifs sous forme d'indicateurs peut parfois recouvrir une option politique forte (prendre par exemple comme indicateur de taux d'emploi, les 55-64 ans et non les 50-59 ans intègre implicitement une volonté politique de remontée de l'âge de la retraite) tout en laissant la liberté aux Etats Membres (EM) des moyens pour y parvenir (cad sans entrer dans le détail des systèmes nationaux d'emploi pour reprendre notre exemple précédent).

⁴ « Official macroeconomic statistics in the EU: an interesting topic for political economists » Klaus Reeh, Research in Official Statistics, Number 2/2001. « Der Ökonom als Politiker. Europa, Geld und die soziale Frage » Klaus Reeh, Hrsg. V. W. Hankel, K. A. Schachtschneider und J. Starbatty, Lucius & Lucius, Stuttgart, 2003.

... qui présente toutefois des limites

Le succès de la mise au point de ces différentes batteries d'indicateurs répond-il entièrement aux besoins de conception, suivi et évaluation des politiques publiques conduites au niveau communautaire ?

En partie seulement me semble-t-il. Ainsi, malgré une différenciation entre indicateurs d'inputs, d'usage, de mise en œuvre d'une politique publique et indicateurs de résultat, d'output voire d'impact, ces derniers sont souvent bien plus difficiles à définir et à mesurer. En quelque sorte, les indicateurs sont souvent peu pertinents pour réellement démontrer la réussite ou l'échec des politiques publiques. Par exemple, l'écart brut de salaire entre hommes et femmes (« Gender Pay Gap ») ne donne pas d'information sur les facteurs sous-jacents à cet écart : Est-il lié à des différences de niveau de formation, d'accès à l'emploi, de métiers, de secteurs d'activité, voire d'usage du temps partiel (si l'on mesure des salaires mensuels et non horaires) ? En conséquence, il ne permet guère d'évaluer la réussite d'une politique de parité, si dans le même temps une amélioration de l'accès des femmes aux emplois de cadre a, par exemple, été contrebalancée par une conjoncture économique défavorable aux emplois de services, plus féminisés...

Au-delà des limites intrinsèques à la notion même d'indicateur, et qui apparaissent maximales aux yeux des statisticiens quand il s'agit de calculer des indicateurs composites (développement humain..) qui mélangent souvent des choux et des carottes, la question de leur qualité et de leur usage est aussi déterminante.

Une grande partie des efforts passés et futurs d'Eurostat a été et sera consacrée à assurer une comparabilité et une fraîcheur minimale des données venant des divers systèmes statistiques européens. Ainsi chaque indicateur structurel est systématiquement assorti d'une fiche qualité disponible sur le site Internet d'Eurostat⁵ qui donne de nombreuses indications méthodologiques et aussi une indication globale de sa « qualité comparative ».

D'autre part, différents EM ont aussi légitimement protesté contre un usage trop primaire du classement des pays selon tel ou tel indicateur (tableau d'honneur très prisé par les médias) sans tenir compte de la marge d'incertitude affectant les chiffres et de la nature limitée des indicateurs, soulignant par la même les nombreux progrès qu'il reste à accomplir dans la pertinence des chiffres et dans la formation de utilisateurs de la statistique.

Compte tenu des forces et des faiblesses des systèmes d'indicateurs, n'est-il pas souhaitable de les compléter par des **approches plus analytiques**⁶ ? Si la réponse scientifique à cette question ne fait guère de doute, sa mise en œuvre au niveau Européen est plus délicate. En effet, elle repose souvent sur l'analyse économétrique de données microéconomiques qui ne sont actuellement que rarement disponibles, comparables et accessibles aux chercheurs au niveau communautaire. En revanche, de ce point de vue les situations nationales, bien que très hétérogènes, sont parfois plus satisfaisantes.

Nous concluons cette première partie consacrée aux besoins statistiques dans la conduite des politiques communautaires sur la question de l'effet en retour que l'instrument peut aussi exercer sur la politique. Peut-on aller jusqu'à prétendre que la disponibilité des données statistiques conduise à orienter la définition des politiques publiques car elle peut facilement leur proposer des objectifs quantifiables. En fait, le cercle (vertueux ?) part plutôt d'une problématique socioéconomique déjà développée dans la communauté scientifique

⁵ <http://www.europa.eu.int/comm/Eurostat/>

⁶ Nous n'entrerons pas dans le débat sur les acteurs de ce travail. Quelle doit être la part des offices statistiques, des départements ministériels (DG de la Commission au niveau européen), des chercheurs... ?

internationale (et fondée sur une analyse des faits économiques et sociaux) qui s'étend au champ statistique (expériences pilotes de quantification) pour s'investir plus officiellement dans une politique publique (yc Communautaire) avec demande concomitante d'indicateurs (et focalisation sur les instruments déjà disponibles !). La manière dont la problématique des « discriminations » se développe me semble suivre cette logique.

Les enjeux pour le Système Statistique Européen (SSE)

Comment le système de production statistique a-t-il fait face à ces demandes en très forte croissance ?

Essentiellement fondé sur une agrégation et une harmonisation par Eurostat de statistiques produites nationalement conformément à un ensemble de définitions et concepts plus ou moins internationalement harmonisés, ce mode de production a été et est soumis à un certain nombre de tensions. Nous examinerons successivement les principaux enjeux concernant la gouvernance du système, la qualité et la crédibilité des statistiques produites et les ressources disponibles.

Logique juridique ou logique technique ?

D'une façon très générale, la principale difficulté de la gouvernance du SSE me semble provenir d'un décalage entre la logique juridique qui fonde le fonctionnement des organismes communautaires dont Eurostat fait partie et la logique technique qui prévaut dans le système de production des statistiques communautaires.

Alors que la production repose quasi exclusivement sur les EM qui conjuguent une forte expertise statistique et des traditions nationales difficiles à faire converger rapidement, la gestion des « obligations » européennes est fondée sur une base réglementaire élaborée conformément à la « méthode communautaire » cad : Proposition de la Commission et adoption à la majorité qualifiée par le Conseil et le Parlement européens. Plus concrètement, alors que les fonctionnaires d'Eurostat sont très fiers d'être au nom de la Commission les seuls détenteurs du fameux « droit d'initiative », dans l'état actuel des traités, les statisticiens nationaux voient parfois d'un mauvais œil un développement de la statistique communautaire (et de ses conséquences au niveau national⁷) qui leur échappe de plus en plus, les confinant au seul rôle de prestataire de services pour la collecte des données⁸. Dans ce cadre, les EM invoquent les principes de proportionnalité et de subsidiarité qui doivent selon eux régler la production des statistiques communautaires, leur laissant une grande marge de manœuvre, alors que certains juristes européens considèrent que la statistique européenne relève des compétences exclusives de l'union.

⁷ "These days, the major part of the national statistical programme is determined by Europe: more than four fifth of the primary surveys and two third of the secondary surveys of the programme of federal statistics (for Germany) are based on EU legislation". W. Radermacher "Knowledge Economy: Challenges for Official statistics", Eurostat Conference, Luxembourg, 8-9 December 2005.

⁸ Si le droit d'initiative de la Commission constitue un atout pour la construction Européenne dans le sens où il mandate en quelque sorte une institution et ses membres comme force permanente de proposition, il renvoie dans le même mouvement les acteurs nationaux à « faire de la résistance » au nom de la sauvegarde de leurs intérêts spécifiques ou de leurs traditions nationales et à devoir bien souvent accepter des compromis difficiles, sans bénéficier de la satisfaction d'avoir fait aboutir un projet novateur.

Un travail en réseau efficace...

Au-delà de ce débat juridique, force est de constater que les arrangements pratiques du travail quotidien d'élaboration des nouvelles productions harmonisées de données repose largement sur la mobilisation de l'expertise existante au sein du SSE. Ainsi, ce sont plus de 170 groupes de travail (réunissant tous les EM) et Task Forces (TF à effectif plus réduit) qui se réunissent chaque année à Luxembourg et ceci à tous les niveaux (des directeurs généraux aux cadres de base).

D'autre part, les obligations des EM sont largement inspirées du concept d' « Output Harmonisation » cad de convergence au niveau des produits et non au niveau des processus (« Input Harmonisation »). Chaque INS est donc libre d'adopter les méthodes et les modes de collecte qu'il souhaite pour aboutir au résultat demandé (indicateur ou tableau statistique).

Enfin, la structure réglementaire utilisée dans le domaine statistique fait appel à une double forme d'adoption des règlements. Un premier niveau de « règlement cadre » spécifiant les objectifs poursuivis et les principales statistiques nécessaires est proposé en procédure de codécision (procédure lourde au niveau du Conseil et du Parlement nécessitant au moins 18 mois) mais les « règlements de mise en oeuvre » (qui précisent très concrètement les définitions et concepts, les variables à collecter, les données à fournir, le champ, les unités statistiques...) sont pris en procédure de comitologie cad par majorité qualifiée au niveau du Comité du programme Statistique (CPS) qui réunit les DG des INS. Cette approche hiérarchisée permet d'éviter de polluer les discussions au niveau du Conseil et du Parlement par des débats techniques (certes essentiels) qui sont renvoyés au niveau des statisticiens.

... mais soumis à des aléas

Toutefois, malgré ce mode de fonctionnement effectif qui préserve, me semble-t-il, les responsabilités et les compétences des différents acteurs du SSE, le système reste sous tension et il suffit d'une crise de confiance (perte de leadership d'Eurostat) pour que certains EM demandent que cette collaboration évolue vers une sorte de cogestion qu'ils souhaitent inscrire dans les textes réglementaires (en particulier dans le règlement 322/97 ou « loi statistique ») ce qui ne saurait être accepté par Eurostat dans la situation actuelle du fonctionnement communautaire.

Cette forme de guerre de position et de défense des situations existantes s'exerce à tous les niveaux, des TF au CPS, et conduit aussi certains INS soumis à de fortes contraintes de ressources ou à différentes pressions politiques à demander qu'une majorité de textes réglementaires soient pris en codécision pour retarder les processus.

Notons toutefois que ces stratégies de court terme n'empêchent pas l'ensemble des partenaires du SSE de se féliciter ex-post des immenses progrès accomplis à long terme par la statistique européenne (au-delà me semble-t-il de la langue de bois).

L'élargissement progressif des frontières de l'Union change aussi la donne statistique communautaire non seulement quantitativement mais aussi qualitativement. En un mot, si une approche informelle reposant sur des négociations bilatérales peut fonctionner en cercle restreint, c'était difficile à 15 et ce n'est plus possible à 25. Malheureusement, la mise en place de procédures formelles s'accompagne aussi du risque de plus grande bureaucratisation. En revanche, la création d'échelons intermédiaires d'effectif réduit (du style bureau comme le « Partnershipgroup » ou le Froch) visant à préparer les décisions collectives peut être une

occasion de mobiliser les plus compétents et les plus innovants et ainsi de redynamiser le système⁹.

Enfin, ce panorama de la gouvernance du système doit aussi mentionner les relations avec la Banque centrale européenne. La BCE est un utilisateur privilégié des statistiques macroéconomiques et des statistiques de court terme. A ce titre elle fournit un feed-back très apprécié sur la qualité des statistiques produites et un soutien très efficace (au sein des groupes de travail précédemment mentionnés et du CMFB) aux initiatives d'Eurostat pour développer le système. Ses objectifs et l'abondance de ses ressources tant humaines que financières en font toutefois un partenaire exigeant et parfois un concurrent qui ne demande qu'à élargir son champ de compétences.

Qualité et crédibilité des statistiques européennes.

Si les questions que nous venons d'évoquer (ajustement de l'offre aux besoins, conception et adoption des programmes statistiques au sein du SSE) relèvent globalement de la notion de « pertinence » des statistiques, les autres dimensions du concept de qualité et plus spécifiquement la question de la comparabilité des statistiques européennes sont aussi essentielles pour asseoir la crédibilité du SSE et la confiance des utilisateurs.

Les difficultés de l'harmonisation

L'harmonisation par les produits (« Output Harmonisation ») qui constitue la référence actuelle en matière de production statistique harmonisée au niveau européen pose toutefois certains problèmes de comparabilité. Que ce soit au niveau des enquêtes statistiques (pour lesquelles les réponses sont fortement conditionnées par le libellé et les méthodes de questionnement), des méthodes de calcul (désaisonnalisation ...), ou des définitions (contenu précis de tel concept de comptabilité nationale...), les statisticiens sont bien conscients qu'une meilleure comparabilité des données ne peut être obtenue qu'au prix d'une meilleure spécification et homogénéisation des concepts, des méthodes, voire des processus de collecte.

Cette tension entre l'harmonisation par les produits et l'harmonisation par les processus traverse l'histoire de la statistique européenne. Rappelons qu'au début de la CECA, une enquête commune sur les budgets familiaux avait été lancée et que le « Panel Européen des ménages » a fonctionné de 1994 à 2001. Ces exemples ponctuels témoignent des limites de l'« Input Harmonisation » : nécessité d'un financement quasi exclusif par le budget communautaire et réticence des EM devant des chiffres qui parfois concurrencent les données nationales issues d'autres sources. D'où le recours à une harmonisation par les produits (par exemple, EU-SILC qui a succédé au Panel Européen) qui permet d'utiliser les sources nationales existantes, pour peu que les produits soient vraiment comparables... En revanche, l'indice harmonisé des prix à la consommation fournit un exemple de mouvement inverse : Reposant largement sur l'« Output Harmonisation » lors de sa création, il se rapproche petit à petit du concept d'harmonisation par les processus : Eurostat effectuant un encadrement méthodologique de plus en plus serré des INS pour satisfaire les très fortes exigences de comparabilité auquel l'IHPC est soumis actuellement.

⁹ Les personnalités des entrants sont aussi importantes. Ainsi, la prédominance de l'anglais s'est affirmée au sein d'Eurostat avec l'entrée des pays nordiques. Les nouveaux pays membres se montrent plus volontiers de « bons élèves » de la classe communautaire...

Les exemples précédents montrent que la référence actuelle peut et doit évoluer non forcément vers une « Input Harmonisation » généralisée qui ne saurait correspondre à la diversité des systèmes statistiques nationaux (présence de nombreux registres dans les pays nordiques...), mais vers une plus grande maîtrise de l' « Output Harmonisation » (définitions précises des concepts et méthodes...) complétée par la fourniture de « rapports qualité » expliquant l'impact des différences de méthodes sur les résultats.

Une partie importante du travail de compilation des statistiques européennes effectué à Eurostat consiste à s'assurer de la conformité des données transmises par les EM aux exigences méthodologiques. Sans entrer dans un détail inutile, il faut constater que ces « différences d'interprétation » se posent souvent et ce d'autant plus que le domaine est politiquement sensible ou le source nationale bien établie : Chômage, prix à la consommation, pauvreté, population, déficit public...

L'appartenance à une même communauté scientifique, la précision de la rédaction des règlements européens et le risque de perte de crédibilité du système font que ces écarts d'interprétation sont en règle générale résolus mais ces expériences témoignent du risque permanent de pression politique dans la production statistique.

Le cas du déficit public grec

L'affaire des statistiques fallacieuses du déficit public grec qui a vu le jour au deuxième semestre 2004 a porté un coup dur à la crédibilité des INS et d'Eurostat. En effet, les soupçons nourris depuis 2002 par Eurostat sur la véracité des chiffres de déficit public transmis par la Grèce ont été confirmés en 2004 lors d'un changement de gouvernement et en décembre Eurostat publiait une révision de ces chiffres à la hausse de plus de 2% en moyenne pour la période 1997-2003, dépassant ainsi en permanence le seuil de 3% du PIB défini par le pacte de stabilité et de croissance¹⁰.

Dès juin 2004, le conseil ECOFIN des ministres des finances de l'Union invitait la Commission à lui proposer des normes européennes minimales visant à renforcer l'indépendance, l'intégrité et la responsabilité des offices statistiques, en particulier dans le domaine des statistiques budgétaires. Fin 2004, la Commission définissait une stratégie pour améliorer la qualité de ces statistiques dans une communication au Conseil et au parlement fondée sur trois axes : Une réglementation nouvelle permettant aux experts d'Eurostat d'avoir accès aux données nationales pertinentes, des ressources accrues pour mener ces contrôles à bien et des normes européennes pour garantir l'indépendance des INS.

Un nouveau règlement permettant de mieux organiser le contrôle des données fournies par le EM dans le cadre de la procédure de déficit excessif vient d'être adopté au Conseil et au Parlement et des ressources humaines suffisantes ont été dégagées pour ce faire à Eurostat.

Grâce à un fructueux travail préparatoire effectué dès 2003 (de manière prémonitoire ?) par une TF des INS, un « **Code de bonnes pratiques de la statistique européenne** » a pu être adopté par le CPS le 24 février 2005 et promulgué dans la recommandation de la Commission du 25 mai 2005 sur l'indépendance, l'intégrité et la responsabilité des services statistiques nationaux et communautaires.

¹⁰ L'importance accordée aux seuils lors des processus d'adhésion ou de surveillance fait peser de nouveaux risques sur la statistique communautaire : Plus les enjeux politiques sont forts plus l'incitation à manipuler les statistiques est élevée. Quant la statistique, essentiellement descriptive, devient normative elle se fragilise...

ENCADRE

Le code de bonnes pratiques de la statistique européenne

Ce code s'adresse préférentiellement aux **pouvoirs publics** afin de les orienter dans les mesures à prendre concernant l'organisation et les ressources nécessaires à la production de statistiques européennes crédibles et aux **autorités statistiques et à leur personnel** afin de leur fournir un référentiel de principes, de valeurs et de bonnes pratiques dans la production et la diffusion de statistiques européennes harmonisées de qualité, mais s'adresse aussi aux **utilisateurs et fournisseurs de données** pour les informer de l'impartialité de statistiques et du respect de la confidentialité qui préside à leur élaboration.

Il est fondé sur les 15 principes suivants regroupés en trois chapitres et comprend 77 indicateurs de bonnes pratiques (de 3 à 7 par principe).

Environnement institutionnel

- Indépendance professionnelle
- Mandat pour la collecte des données
- Adéquation des ressources
- Engagement sur la qualité
- Secret statistique
- Impartialité et objectivité

Procédures statistiques

- Méthodologie solide
- Procédures statistiques adaptées
- Charge non excessive pour les déclarants
- Rapport coût-efficacité

Résultats statistiques

- Pertinence
- Exactitude et fiabilité
- Actualité et ponctualité
- Cohérence et comparabilité
- Accessibilité et clarté

La synthèse des réponses des INS et d'Eurostat à un questionnaire d'**auto évaluation** comportant certes une appréciation de la situation relative à chaque indicateur mais aussi les actions envisagées (au niveau national et européen) pour l'améliorer sera présentée au CPS et sera présentée au Comité Economique et Financier (CEF) mi 2006. En 2006 et 2007 ces auto évaluations seront validées par des évaluations conduites par les pairs (« **Peer Reviews** ») et les actions d'amélioration éventuellement complétées.

Enfin, trois années après son adoption, un rapport sur la mise en oeuvre du Code de bonnes pratiques sera soumis au Conseil et au Parlement européen en 2008.

Toutefois, le souhait d'aller plus loin que l'autoévaluation implicitement retenue dans le Code de bonnes pratiques ainsi que les injonctions du conseil ECOFIN concernant

l'indépendance des producteurs d'information statistique a poussé Eurostat à accepter la création d'un comité externe chargé entre autres d'évaluer la mise en oeuvre du Code au niveau d'Eurostat¹¹ (rapport annuel présenté au Conseil et au Parlement européen).

Ainsi, au-delà de cet exemple instructif, il apparaît que les questions de qualité et plus généralement de crédibilité (voire d'indépendance¹²) des offices statistiques seront de plus en plus souvent à l'ordre du jour. De ce point de vue, le rôle d'Eurostat comme garant d'une certaine qualité statistique et disposant de certains pouvoirs de contrôle sera peut être développé.

Les considérations précédentes nous permettent ainsi de compléter le panorama de la gouvernance du système en y introduisant le conseil ECOFIN, le Comité Economique et Financier (CEF) et son sous groupe statistique qui jouent un rôle important. De ce point de vue, il est intéressant de noter que la position des EM y est sensiblement différente de celle qu'ils peuvent avoir au CPS. En effet, ce sont les services du Trésor et les ministères des Finances qui y représentent les EM et les compromis obtenus y sont plus traditionnels (cad respectant la souveraineté des EM) et font moins appel à cette culture statistique commune et intégratrice qui traverse le CPS.

Des ressources de plus en plus contraintes.

La tension sur les ressources tant humaines que financières forme le troisième volet de cette partie concernant les enjeux du SSE. D'une part, l'allocation des ressources n'est guère liée à la logique réglementaire et n'est pas au rendez-vous de l'expansion continue des besoins communautaires.

D'autre part, même si la situation est très variable selon les EM¹³, la période actuelle de recherche de maîtrise des dépenses publiques et de diminution de la charge administrative va dans le sens d'une rationalisation, voire d'une réduction des moyens consacrés à la statistique. On comprend dès lors que toute nouvelle demande européenne soit mal perçue par les EM car elle réduit bien souvent leur marge d'autonomie nationale et qu'en conséquence leur principale revendication s'exprime en termes de « **priorités négatives** », cad de demandes européennes qu'il y aurait lieu d'alléger ou de supprimer pour faire face aux nouveaux besoins communautaires.

La situation à Eurostat n'est pas forcément meilleure. Certes les contraintes financières apparaissent moins fortes, car au budget d'Eurostat (35m€) s'ajoutent, pour un montant supérieur (50m€), les budgets subdélégués par les autres DG de Bruxelles qui sont tellement

¹¹ Notons toutefois que la logique de non intervention dans les affaires internes des EM a conduit ceux-ci à refuser lors des discussions préparatoires conduites au sein du groupe statistique du Comité Economique et Financier toute ingérence de ce « comité externe au niveau national » et à en renvoyer son champ d'application uniquement sur Eurostat, alors qu'à l'origine c'étaient bien la fourniture de statistiques nationales de mauvaise qualité concernant les déficits publics qui faisait problème...

¹² Nous n'évoquerons pas dans le cadre de ce texte le volet institutionnel de cette question qui dépend largement des contextes juridiques de chaque pays et de l'Union.

¹³ Sans parler du cas de certains nouveaux pays membres dont les ressources (en quantité et en qualité) sont souvent à peine suffisantes pour satisfaire à l'« acquis communautaire ». Mais il arrive aussi parfois que dans certains domaines les nouveaux EM fassent plus vite et mieux que les anciens EM.

friandes de données statistiques et d'indicateurs pour justifier, piloter et évaluer leurs politiques, qu'elles n'hésitent pas à y consacrer des sommes substantielles¹⁴.

Ces ressources sont d'ailleurs largement redistribuées au sein du SSE sous forme de subventions aux INS qui leur permettent justement d'adapter leur système statistique à l'harmonisation et aux nouveaux besoins européens : financement de tests, voire de premières collectes sans toutefois subventionner des opérations pérennes faisant l'objet de règlements statistiques (selon la nouvelle politique de subventions adoptée par Eurostat).

En revanche, les ressources humaines sont assez contraintes au niveau d'Eurostat (760 personnes environ en faible croissance depuis une dizaine d'années) et peinent à accompagner le développement des statistiques communautaires, surtout du fait que la « crise » d'Eurostat a conduit à internaliser une partie importante des activités antérieurement confiées aux sociétés sous contrat¹⁵. Cette tension entre des besoins en forte croissance et des effectifs beaucoup moins élastiques est d'ailleurs une des causes de la crise, car l'externalisation des travaux qui avait été mise en place comportait trop de risques au regard d'une saine gestion financière (en particulier une trop grande dépendance par rapport à des contractants en nombre limité..)¹⁶.

Différentes solutions existent pour tenter de desserrer cette contrainte :

- Plaider à tous les niveaux (locaux, régionaux, nationaux et communautaire) pour que la statistique dont l'utilité n'est guère contestée soit, comme le précise le Code de bonnes Pratiques, dotée des moyens suffisants.
- Adopter une démarche plus rationnelle pour déterminer les priorités en documentant précisément les nouveaux besoins et en améliorant l'évaluation des coûts supportés par les différents acteurs (répondants, INS, Eurostat).
- Mieux impliquer les INS dans le réseau que constitue le SSE, voire progresser dans une intégration opérationnelle des EM. D'un point de vue externe et sans tenir compte de l'histoire, l'organisation du SSE peut apparaître très improductive et peine de doubles, triple voire multiples emplois car chaque INS est confrontée aux mêmes enjeux de conception et de méthodes. Les INS ont d'ailleurs récemment proposé de relancer cette mutualisation des investissements sous forme de Centres d'Excellence (CENEX) qui s'inscrivent dans une plus ancienne démarche d'Eurostat (« Leadership Group »).
- Enfin reprendre au niveau européen les réflexions sur le projet de création d'une agence d'exécution liée à Eurostat et offrant plus de flexibilité dans l'allocation de ressources humaines.

S'il n'y a pas lieu de débattre ici des limites et inconvénients des différentes solutions évoquées (engagement réel des EM dans une politique ambitieuse de coopération, risque pour

¹⁴ Rappelons toutefois que compte tenu du mode de fonctionnement du SSE, la très grande majorité des ressources (95 % ?) qui alimentent la statistique européenne vient des EM.

¹⁵ Suite à la dénonciation par la presse en juin 2003 d'irrégularités de gestion au sein d'Eurostat (en particulier le jour même de la célébration des 50 ans d'Eurostat), la Commission a pris un certain nombre de mesures : changement du Directeur général, enquêtes internes... portant un coup très fort à la réputation d'Eurostat et au moral de son personnel.

¹⁶ Même si, comme aimait à le constater M. Vanden Abeele lors de son départ fin 2004, « la crise est derrière nous » et qu'une gestion financière renforcée et une politique nouvelle de mise à disposition large et gratuite sur le Web de toutes les données européennes (non confidentielles) ont largement restauré le crédibilité d'Eurostat, au sein de la Commission et auprès de nos utilisateurs, il reste que les traumatismes que génère toute crise sont longs à cicatiser tant en interne auprès du personnel qu'au sein du SSE où la confiance ne revient que progressivement.

Eurostat de la création d'une agence...), il est clair que cette question des ressources influera sur les développements à venir du SSE et de sa capacité à répondre aux nouveaux besoins¹⁷.

Entre recentrage et expansion, quel avenir pour le SSE ?

Au terme de ce parcours qui s'est efforcé de dégager les enjeux statistiques liés aux besoins de la construction européenne et les défis que ceux-ci posent au système statistique tant du côté des Instituts statistiques nationaux que d'Eurostat, nous concluons sur l'originalité de la position d'Eurostat au sein de la Commission et son impact probable sur les évolutions à venir¹⁸.

Dépendant quasi exclusivement des données produites dans les EM, fournissant des chiffres de référence pour l'application des traités, regroupant une compétence scientifique spécifique, Eurostat diffère sensiblement des autres Directions Générales (plus politiques) de la Commission¹⁹.

Cette position particulière dessine aussi les contours des futurs possibles pour Eurostat qui peut évoluer entre un recentrage autour de son « Core Business » (élaborer les données nécessaires à la conduite des politiques de compétence exclusive de l'Union) en mettant en avant le principe « First for Europe », et un objectif plus large d'Institut statistique européen fonctionnant en réseau avec les INS, fondé sur une culture et un éthique commune et visant à satisfaire une large palette d'utilisateurs.

En tout état de cause, les évolutions récentes tendent à montrer qu'Eurostat n'échappera pas :

- à développer les critères et garanties attestant de son indépendance professionnelle
- à exercer une certaine forme d'attestation (et de contrôle) de la qualité des données élaborées au sein du SSE
- à une justification plus fondée et professionnelle des nouveaux besoins et du développement souhaitable du système.

Toutefois, l'expérience passée et récente (EMU Action Plan par exemple) démontre que si les progrès à attendre au niveau de la statistique européenne ont été et resteront fortement déterminés par la volonté politique du Conseil et du Parlement européen, les capacités d'anticipation des statisticiens à prévoir ces demandes, une coopération renforcée au sein du SSE et un leadership retrouvé pour Eurostat sont nécessaires pour construire un système de qualité à la hauteur de ses ambitions.

¹⁷ Au-delà de la question des ressources, l'efficacité du système tient également à des facteurs plus qualitatifs comme le capacité à travailler ensemble dans un réseau multiculturel. De ce point de vue, une plus grande « socialisation » des statisticiens à leur environnement européen est essentielle.

¹⁸ Voir aussi sur cette question le texte d'Y. Franchet du 2 mai 2004 « Le système Statistique Européen, utopie ou défi ambitieux » publié sur le site de M. Volle (www.volle.com)

¹⁹ Cette situation n'est pas sans correspondance avec la position de la statistique dans les EM : INS bénéficiant au sein de l'appareil Etat d'une forme d'autonomie relative fondée sur une compétence et une éthique professionnelle spécifique...