


UN NOUVEAU TRIPTYQUE JURIDIQUE POUR LES STATISTIQUES EUROPÉENNES

Hervé Piffeteau*

L'approfondissement de l'intégration européenne nécessite de recourir à un nombre croissant de statistiques pour le suivi et le pilotage des politiques européennes. Ces politiques, dont le spectre est de plus en plus étendu, sont fondées sur des enjeux partagés et complétés d'objectifs chiffrés. Basé initialement sur une forme de coopération, le système statistique européen repose de plus en plus sur des fondements juridiques qu'il convient d'adapter au contexte et aux besoins de l'approfondissement de l'intégration européenne. Les règlements-cadres, qui sont appelés à couvrir tous les grands domaines des statistiques européennes, constituent le nouveau socle juridique pour la production de celles-ci. Trois règlements-cadres ont déjà été adoptés en 2018-2019, qui couvrent les statistiques sociales (IESS), d'entreprises (FRIBS) et agricoles (IFS). Leur élaboration a permis de rationaliser la base législative actuellement en vigueur dans leur domaine. Le développement de ce nouveau socle a été quelque peu laborieux compte tenu d'une part du nouveau contexte institutionnel induit par le traité de Lisbonne et des attentes parfois divergentes des co-législateurs. Les changements apportés par ces règlements-cadres ont été âprement contestés par certains États membres. Il en ressort néanmoins un nouveau triptyque législatif pour le domaine de la statistique, susceptible de répondre de manière plus efficace au cours des prochaines années aux évolutions attendues.

 *The deepening of European integration requires the use of an increasing number of statistics for monitoring and steering European policies. These policies, which are increasingly broad in scope, are based on common objectives complemented by quantified targets. Initially based on a form of cooperation, the European statistical system is increasingly based on legal foundations that need to be adapted to the context and needs of deepening European integration. The Framework Regulations, which are intended to cover all the main areas of European statistics, constitute the new legal basis for their production. Three framework regulations have already been adopted in 2018-2019, covering social (IESS), enterprise (FRIBS) and agricultural (IFS) statistics. Their preparation has made it possible to rationalise the legal basis currently in force in their field. The development of this new basis has been somewhat laborious, considering the new institutional context induced by the Lisbon Treaty and sometimes divergent expectations of the co-legislators. The changes made by these framework regulations have been strongly contested by some Member States. However, it does suggest a new legislative triptych for statistics that can respond more effectively to expected developments in the coming years.*

*Chef de la division Coordination internationale, Insee,
herve.piffeteau@insee.fr

Nota : l'auteur remercie J-P Cling pour ses commentaires et suggestions sur cet article.

Il est communément admis que la construction européenne est avant tout une construction juridique : nul ne pourrait contester que le fondement juridique est essentiel pour une production harmonisée des statistiques européennes. Le traité de Lisbonne en 2009 a bouleversé le paysage juridique européen et son fonctionnement, en réformant d'une part les relations entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission, et en modifiant d'autre part la comitologie¹. La statistique n'a pas échappé au mouvement. Face à une accumulation, au fil des années, de textes législatifs définissant ces statistiques, il était nécessaire de rationaliser et simplifier le socle juridique dans ce domaine, d'autant que l'accélération de l'intégration européenne s'est accompagnée d'une demande grandissante de nouveaux indicateurs (Scherrer, 2019). Face à ce nouvel équilibre institutionnel, les co-législateurs européens² et la Commission (Eurostat) ont élaboré un règlement-cadre respectivement pour les statistiques sociales (IESS), d'entreprises (FRIBS) et agricoles (IFS)³, pierres angulaires d'un nouveau triptyque juridique (règlement-cadre /acte délégué/acte d'exécution) indispensable à la production des statistiques européennes.

📊 UNE STATISTIQUE ORGANISÉE POUR APPUYER LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

Le pilotage de l'Union européenne (UE) nécessite des statistiques fiables et harmonisées entre les pays. Les besoins d'information sont liés à la mise en œuvre et au suivi des politiques européennes, lesquelles concernent des domaines variés : finances publiques, politiques macroéconomique, régionale, environnementale, sociétale, etc.

Le terme de « statistiques européennes » recouvre les informations quantitatives nécessaires à l'accomplissement des activités européennes. Elles sont régies par le programme statistique européen, dont les modalités sont définies par le règlement statistique du Conseil et du Parlement européen 223/2009 modifié en 2015 (2015/759). D'emblée, en matière de statistique européenne, le cadre juridique apparaît au premier plan (Mordant, 2009).

« D'emblée, en matière de statistique européenne, le cadre juridique apparaît au premier plan. »

Afin d'assurer la comparabilité et la cohérence des données de tous les États membres, celles-ci doivent se conformer à des cadres communs de référence. Ces normes sont très majoritairement inscrites

dans un texte adopté par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne. Le cadre législatif leur confère un statut juridique fort et une priorité dans l'allocation des ressources : cela vaut pour les instituts nationaux de statistique (INS), qui ont une obligation de réponse, mais aussi pour Eurostat qui peut allouer des subventions aux États membres.

Malgré des organisations et des périmètres variables, tous les INS mettent en œuvre la législation européenne relative aux statistiques. Ils participent ainsi à des travaux et des opérations communs sur la base des orientations stratégiques du système statistique européen (SSE) (**encadré 1**).

1. Ce terme désigne le processus d'élaboration et d'encadrement des compétences d'exécution ou des compétences déléguées que la Commission peut se voir confier par un règlement législatif.
2. Il s'agit du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne.
3. En anglais, IESS : *Integrated European Social Statistics*, FRIBS : *Framework Regulation Integrating Business Statistics*, IFS : *Integrated Farming Statistics*.

Encadré 1. Le système statistique européen, du politique à l'opérationnel

Le système statistique européen (SSE) comprend :

- l'autorité statistique de la Commission, à savoir la direction générale Eurostat,
- les instituts nationaux de statistique (INS) et les autres autorités statistiques nationales (ONAs pour *Other National Authorities*), responsables dans chaque État membre du développement, de la production et de la diffusion des statistiques européennes.

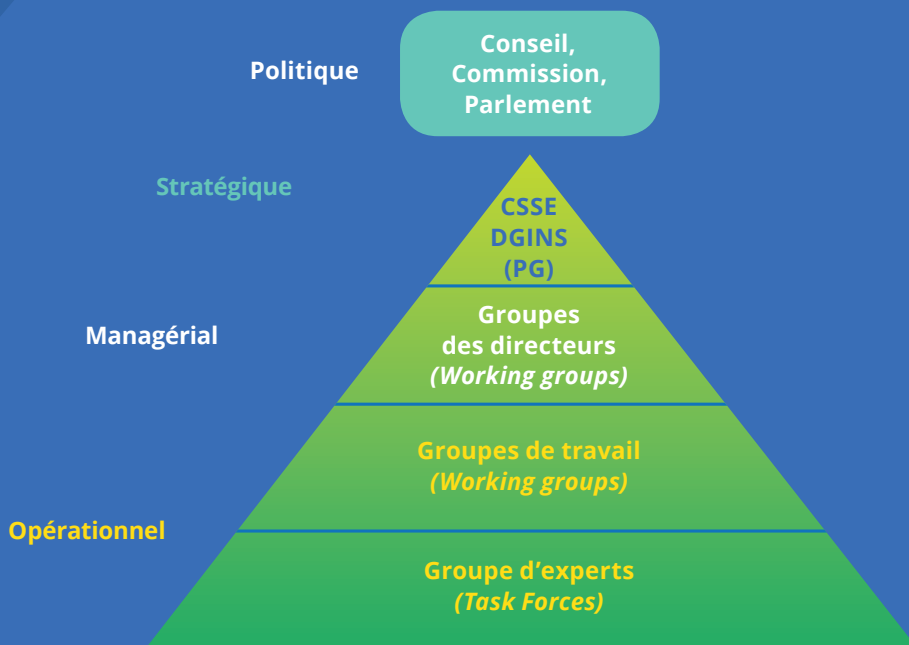
En France, ces missions incombent à l'Insee et à certains services statistiques ministériels.

Le SSE fonctionne comme un réseau, au sein duquel Eurostat est chargé de promouvoir la production de statistiques comparables, en étroite collaboration avec les autorités statistiques nationales.

Le comité du SSE (CSSE), qui est présidé par Eurostat et regroupe les directeurs généraux des INS (DGINS), conseille le SSE pour le développement, la production et la diffusion des statistiques européennes selon les principes statistiques énoncés à l'article 338 du traité sur le fonctionnement de l'UE, et précisés dans le Code de bonnes pratiques de la statistique européenne.

Le comité du SSE est épaulé dans ses missions par les groupes de directeurs établis par grands domaines d'activité (méthodologie, informatique, statistiques sociales, d'entreprises, comptes nationaux...) eux-mêmes secondés par des groupes de travail ou des groupes d'experts.

Cet ensemble dessine quatre niveaux : politique, stratégique, managérial et opérationnel.



La production repose sur un même modèle : l'institut national de statistique de chaque État membre produit des données soit détaillées soit agrégées, à partir desquelles il élabore ses propres statistiques « européennes ». Celles-ci sont transmises à Eurostat qui les centralise et les exploite sous forme d'indicateurs et de tableaux diffusés sur son site internet⁴. En parallèle, la diffusion nationale des statistiques européennes est assurée par chaque INS.

Au nom du principe de subsidiarité, selon lequel une autorité centrale ne peut effectuer que les tâches qui ne peuvent pas être entreprises à l'échelon inférieur, les statistiques européennes sont essentiellement produites par les systèmes statistiques nationaux, selon les méthodes que ceux-ci jugent les plus adaptées : enquêtes, exploitation de sources administratives, ou de données massives (*big data*), etc. Ils ont aussi le choix des modes d'enquête, des techniques d'échantillonnage, des méthodes de traitement des données, etc. L'essentiel réside dans l'obligation qui leur est faite d'aboutir à des statistiques conformes aux définitions et aux normes de qualité adoptées dans le cadre législatif européen.

📍 UNE DEMANDE DE STATISTIQUES EUROPÉENNES EN AUGMENTATION CONSTANTE

L'évolution de la construction européenne a conduit ces dernières années à une accélération et une amplification des demandes de statistiques communes et comparables. Le spectre « législatif » des statistiques européennes s'est en conséquence progressivement étendu, fruit d'une demande grandissante d'indicateurs mais aussi d'un besoin d'informations à des niveaux géographiques de plus en plus fins.

“ Pas moins d'une soixantaine de textes encadrent la production de statistiques. ”

Ce contexte a conduit à un foisonnement de textes législatifs, relevant plus de l'« empilement » que d'une organisation structurée : pas moins d'une soixantaine de textes encadrent la production de statistiques, dans de nombreux

domaines, tels que l'agriculture, l'industrie, l'énergie, les transports, l'emploi ou le revenu des ménages.

📍 UNE ADAPTATION RENDUE NÉCESSAIRE SUR LE PLAN LÉGISLATIF

Dans un souci de mieux satisfaire les attentes des décideurs et du public notamment en termes de comparabilité et de disponibilité des statistiques, tout en veillant à améliorer le rapport coût-efficacité de leur production, la Commission européenne a jugé opportun d'adapter son approche législative.

Elle a d'abord cherché à rationaliser, harmoniser et simplifier, à travers des règlements-cadres, la base législative pour les statistiques européennes, en intégrant des règlements sectoriels jusqu'alors autonomes. La rationalisation de l'appareil législatif a aussi donné une base législative à la production de certaines statistiques, qui étaient jusqu'alors fondées sur des accords entre Eurostat et les États membres.

4. Voir <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/home>.

Dans ce contexte, trois règlements-cadres ont été mis en chantier en restructurant la statistique européenne dans trois grands domaines (statistiques agricoles, statistiques d'entreprises, statistiques sociales) couverts chacun par un règlement-cadre :

- ❶ IESS : *Integrated European Social Statistics*, ou Statistiques sociales européennes intégrées ;
- ❶ FRIBS : *Framework Regulation Integrating Business Statistics*, ou règlement cadre pour les statistiques d'entreprises intégrées ;
- ❶ IFS *Integrated Farming Statistics*, ou Statistiques agricoles intégrées.

Leur entrée en application devrait permettre de réduire de près de 20 % la masse des textes législatifs régissant la production des statistiques européennes⁵.

Par exemple, le règlement-cadre sur les statistiques sociales IESS⁶ a permis d'abroger et donc d'intégrer les deux principaux règlements législatifs qui constituaient les piliers des enquêtes sociales : celui sur l'enquête Emploi (*Labour Force Survey*) et celui sur l'enquête relative aux Ressources et conditions de vie des ménages (*SILC*). FRIBS, le règlement-cadre relatif aux statistiques d'entreprises, remplace à lui seul dix règlements législatifs sectoriels⁷.

❶ RENFORCER LA COMPARABILITÉ DES STATISTIQUES EUROPÉENNES

Au premier rang des améliorations attendues, un objectif de ces règlements-cadres est de permettre une meilleure comparabilité des statistiques européennes entre pays mais aussi entre les sources de chacun des domaines.

Par exemple, IESS doit permettre d'améliorer la comparabilité des statistiques sur le statut d'activité de la population (au sens du Bureau International du Travail) par la mise en place d'une structure commune et obligatoire du questionnaire de l'enquête Emploi. En parallèle, dans le cadre de la refonte de la législation pour les statistiques sociales, un travail important de standardisation des variables, ainsi qu'une harmonisation des concepts (introduction du concept de ménage économique dans l'enquête Emploi et dans l'enquête Ressources et conditions de vie des ménages) ont été entrepris.

Dans le domaine des statistiques d'entreprises c'est la définition d'une Entreprise qui a été rendue plus cohérente dans le règlement-cadre FRIBS.

Toujours dans le but de renforcer la comparabilité, cette nouvelle approche législative vise également :

- ❶ à promouvoir des échanges de données individuelles entre pays lorsque cela est nécessaire ;
- ❶ à exploiter des sources multiples (données administratives, enquêtes, mégadonnées, etc.) ;
- ❶ à développer des méthodes innovantes et la mise à disposition d'informations à des niveaux géographiques très fins.

FRIBS apportera par exemple des simplifications et des adaptations au nouveau contexte de la mondialisation, notamment pour l'échange de micro-données sur les flux d'exportations intracommunautaires et par la production d'un répertoire communautaire des groupes d'entreprises qui est sensiblement enrichi.

5. Les règlements FRIBS, IESS et IFS ne couvrent pas la totalité de la production statistique européenne.

6. Voir l'article de Chantal Cases sur IESS dans ce même numéro.

7. Voir l'article de Christel Colin sur FRIBS dans ce même numéro.

Dans le domaine des statistiques agricoles, IFS vise à simplifier et mieux intégrer les processus de collecte par la fusion et la refonte du règlement relatif aux structures des exploitations avec celui consacré aux différentes cultures développées sur ces exploitations.

📍 ÉLARGIR LES THÉMATIQUES...

Eurostat a souhaité également établir des normes dans des domaines plus étendus que ceux couverts jusqu'à présent. De nouveaux thèmes apparaissent, comme la mondialisation, le changement climatique, le vieillissement de la population.

IFS, le premier règlement-cadre adopté en août 2018, avait par exemple pour but d'intégrer les nouvelles demandes induites par les évolutions de la politique agricole commune, les nouvelles exigences agro-environnementales, ainsi que les attentes sociétales et économiques.

Sur le sujet de la mondialisation, on vise à mieux en mesurer les effets par un meilleur profilage des entreprises. Les registres nationaux d'entreprises et le répertoire européen des groupes seront ainsi davantage exploités sur cette thématique. La mise en œuvre de FRIBS permettra également d'élargir la couverture à des secteurs en forte croissance comme les services et le commerce. Un indice mensuel de production dans les services sera notamment produit (Scherrer, 2019).

Enfin, IESS fournit désormais un cadre légal pour le calcul de l'indicateur mensuel européen de chômage même si les modalités de son calcul par Eurostat à partir de données transmises par les États membres restent quasi inchangées.

“ Ces règlements-cadres sont aussi l'occasion d'établir une base législative et donc contraignante à des enquêtes qui étaient jusqu'à présent menées sur une base volontaire. ”

Ces règlements-cadres sont aussi l'occasion d'établir une base législative et donc contraignante à des enquêtes qui étaient jusqu'à présent menées sur une base volontaire. Ainsi, le champ du règlement-cadre IESS inclut désormais les enquêtes Budget de famille et Emploi du temps, et même si cette dernière demeure pour le moment optionnelle, elle devrait à terme être rendue obligatoire⁸.

📍 ... POUR RÉPONDRE AUX BESOINS ACCRUS DES DÉCIDEURS PUBLICS

Si les règlements-cadres prévoient une extension du champ des statistiques européennes, c'est également pour mieux prendre en compte les demandes des utilisateurs particuliers que sont les décideurs politiques : pour le suivi des politiques européennes, de nouveaux indicateurs sont toujours nécessaires ; la tendance étant à l'amplification, il convenait donc d'anticiper, autant que possible, les demandes futures. Cette volonté s'illustre au moins de trois manières.

Ainsi, IESS précise déjà les concepts et les définitions pour l'enquête Emploi du temps alors que celle-ci demeure facultative pour le moment. L'élaboration d'un programme pluriannuel pour les enquêtes sociales annuelles, couplé avec l'introduction de sujets *ad hoc*

8. Aucune date n'est toutefois précisée dans le règlement-cadre. Eurostat avait initialement souhaité rendre cette enquête obligatoire mais a dû se résigner face à la forte opposition des États membres (voir *infra*).

complémentaires, permettra également de satisfaire plus aisément les futures demandes en matière de statistiques sociales. Deux sujets *ad hoc* sur une période de huit ans doivent compléter l'enquête Emploi et pas moins de quatre pour l'enquête relative aux Ressources et conditions de vie des ménages sont inscrits dans ce programme.

« La flexibilité est renforcée par la mise en place d'études pilotes, ou de faisabilité, qui permettront non seulement d'incorporer les nouvelles demandes des utilisateurs mais aussi de les tester. »

La flexibilité est renforcée par la mise en place d'études pilotes, ou de faisabilité, qui permettront non seulement d'incorporer les nouvelles demandes des utilisateurs mais aussi de les tester avant un éventuel passage en production de manière pérenne. De nouvelles thématiques testées dans le cadre d'études pilotes sont déjà propo-

sées pour FRIBS tels que les échanges internationaux de services, l'immobilier commercial et résidentiel, ou encore l'environnement et le climat.

Les délais de diffusion des statistiques et des données à Eurostat ont parfois été raccourcis. Les données relatives aux Ressources et conditions de vie des ménages devront ainsi être transmises avant la fin de l'année de référence, et à un niveau géographique plus fin, dans le but de mieux satisfaire les attentes des décideurs pour le suivi des politiques régionales. L'indicateur de pauvreté et d'exclusion sociale (AROPE) sera ainsi désormais calculé par Eurostat au niveau NUTS 2⁹ sur la base de données détaillées transmises par les États membres. Dans le domaine des statistiques d'entreprises, certains indicateurs conjoncturels tels que les indices de chiffre d'affaires seront désormais publiés sur une base mensuelle et non plus trimestrielle.

🕒 UNE NÉGOCIATION LONGUE ET LABORIEUSE

Cette refonte de la législation européenne a des implications majeures pour la production statistique. En France, elle a nécessité une forte mobilisation de l'Insee et des services statistiques des ministères, ainsi qu'une étroite concertation entre les acteurs pour mener à bien les négociations (**encadré 2**).

Le premier règlement-cadre relatif aux statistiques sur les exploitations agricoles européennes a été adopté après 18 mois de négociations, ce qui est raisonnable au regard de la durée moyenne de la procédure législative (**figure 1**). La durée des négociations a été bien plus longue en ce qui concerne les deux autres règlements-cadres : près de trois ans de négociations ont été nécessaires pour trouver un accord de compromis par les deux co-législateurs européens pour IESS et près de deux ans pour FRIBS. Pour IESS, quinze réunions du groupe statistique du Conseil, échelonnées entre septembre 2016 et janvier 2019 ont été nécessaires avant l'ouverture des discussions avec le Parlement européen (contre seulement dix réunions entre mars 2018 et janvier 2019 pour FRIBS).

Au final, il aura fallu près de dix ans entre la phase de préparation et l'entrée en application de IESS, et sept ans de préparation et de négociations pour FRIBS.

9. Nomenclature des unités territoriales statistiques d'Eurostat, dont le niveau 2 (NUTS 2), est destiné à comparer les régions européennes entre elles. En France, ce niveau correspond aux régions avant la réforme territoriale. Voir également <https://insee.fr/fr/metadonnees/definition/c2112>.

Encadré 2. Processus de négociations d'un règlement-cadre : l'exemple de IESS

(Étape 1) Contrairement à l'approche traditionnelle de l'élaboration des règlements européens, les membres du système statistique européen (SSE) ont été étroitement associés à la préparation du projet de règlement, en participant à différents ateliers, groupes de travail, où chacun a pu exposer ses propositions et meilleures pratiques.

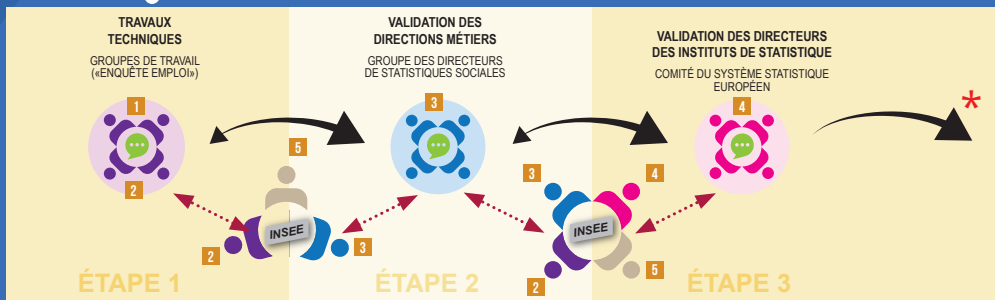
(Étape 2) Puis les propositions de chaque groupe de travail ont été transmises au groupe des directeurs concerné qui a veillé à la cohérence d'ensemble.

(Étape 3) Avant soumission au comité du système statistique européen (CSSE), ces propositions ont été examinées dans chacune des capitales européennes pour en étudier l'impact et la charge sur les systèmes nationaux de statistique. Cette étape marque la fin de la phase « technique » de l'ébauche d'un règlement.

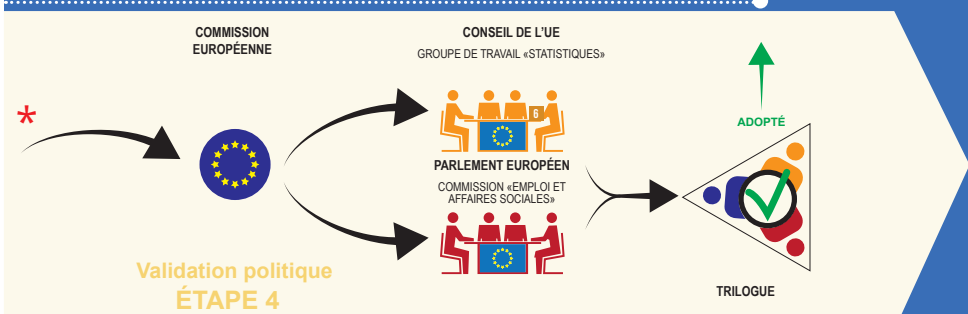
(Étape 4) La Commission (Eurostat) a ensuite transmis son projet de loi aux deux co-législateurs, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ; ceux-ci, après examen, ont chacun proposé des amendements à Eurostat. Il s'agit donc de l'étape « politique ».

Malgré le travail technique mené en amont, certains pays peuvent revenir sur des accords passés ou s'opposer fortement aux amendements introduits par le Parlement. Le processus de négociation peut s'avérer fastidieux : il s'agit de réconcilier les exigences politiques de la Commission, celles du Parlement et la nécessité de disposer de statistiques fiables pour le suivi des politiques européennes. Le compromis recherché doit définir une production de données respectant des normes de qualité, dans des délais et à un coût raisonnables pour les INS. Sur ce dernier point, Eurostat accorde des subventions aux États membres, afin de faciliter la mise en œuvre des nouvelles spécifications induites par ces règlements (délais, précisions, nouvelles données...), mais aussi dans la perspective de nouveaux développements.

2010



Mise en œuvre 2021



DES DIFFICULTÉS LIÉES AU NOUVEAU CONTEXTE INSTITUTIONNEL...

Les difficultés rencontrées pour faire aboutir les négociations concernant ces règlements européens sont principalement liées à la mise en œuvre des nouvelles règles du traité de Lisbonne sur le fonctionnement de l'Union européenne (2009). En effet, une nouvelle architecture légale a émergé au fil de ces négociations, un triptyque constitué du règlement-cadre, des actes délégués et des actes d'exécution (*figure 2*). Selon les termes du traité¹⁰ :

- ❶ « un acte législatif peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif » ;
- ❷ par ailleurs¹¹, des actes d'exécution peuvent être adoptés « lorsque des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires... ».

Une difficulté importante rencontrée dans la négociation de ces différents règlements tient aux incertitudes que génèrent les actes délégués. Les critiques suscitées par les actes délégués résultent pour partie du caractère hybride de ces actes : non législatifs de par leur forme, car non adoptés selon la procédure législative européenne, ils le sont de par leur portée puisqu'ils permettent de modifier des textes législatifs (Guilloud, 2011). De plus, à la différence des actes d'exécution, les actes délégués ne sont pas votés par le comité du système statistique européen (CSSE) : ils entraînent de ce fait une perte d'influence des INS, tout en renforçant en contrepartie celle de la Commission (qui reçoit la délégation), ainsi que le pouvoir de contrôle du Parlement européen.

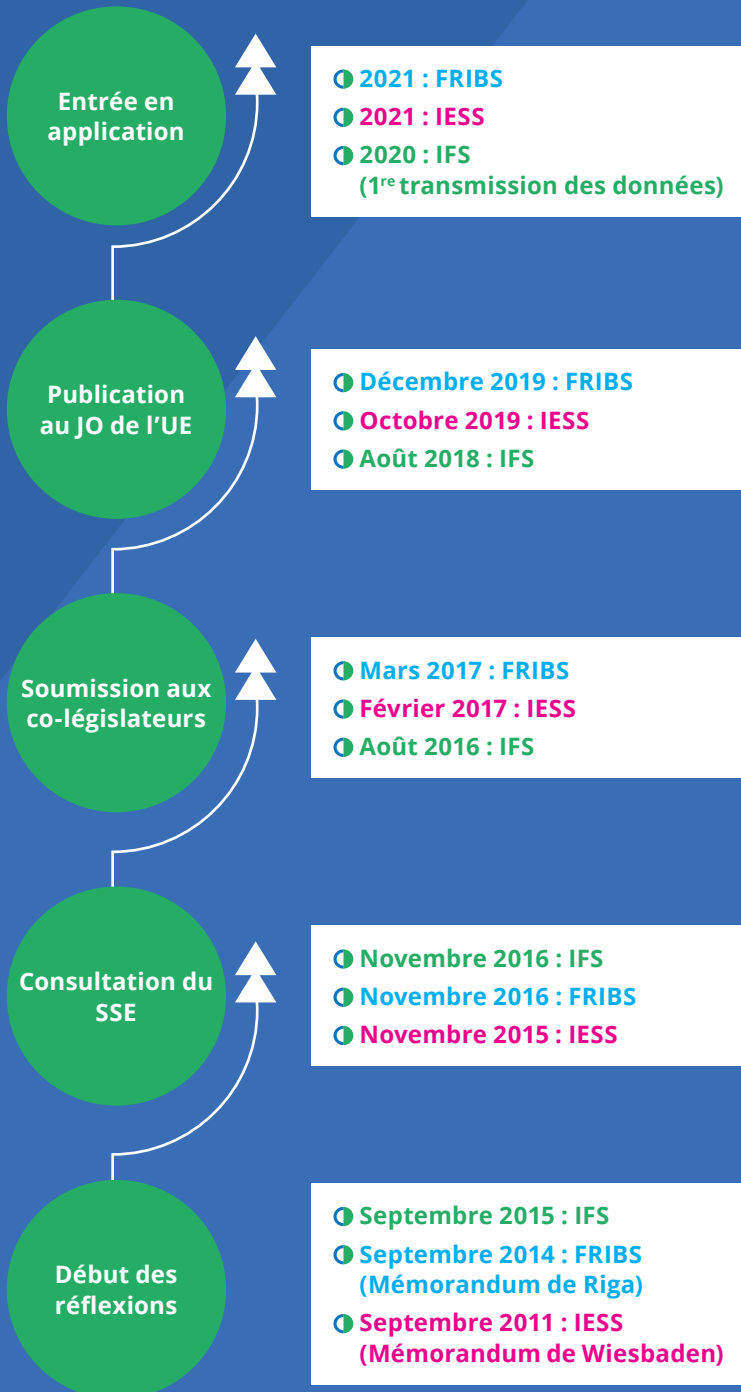
La Commission a pour objectif de couvrir par des règlements-cadres tous les grands domaines des statistiques européennes ; elle aura tendance à recourir à des actes délégués pour compléter les actes de base, qui ont par définition un contenu de nature assez générale. Cet objectif est légitime et l'intérêt des règlements-cadres est reconnu de façon unanime au sein du CSSE. Bien qu'elle suscite des inquiétudes chez quelques États membres, la délégation est également perçue comme un instrument permettant d'adapter autant que de besoin la production statistique des INS sans recourir à des procédures législatives répétées et longues.

Une autre nouveauté introduite par le traité de Lisbonne pose également problème : il s'agit des trilogues, réunions tripartites entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission. Les INS se plaignent notamment que les États membres sont souvent contraints de choisir entre le blocage du processus législatif (exemple sur IESS) ou l'acceptation de compromis difficiles. Si les INS sont étroitement associés en amont, à l'élaboration du projet du règlement (*encadré 2*), le CSSE n'est pas toujours bien informé de l'avancée des négociations menées en trilogue. Pour y remédier, le CSSE avait suggéré de renforcer les liens avec les rapporteurs du Parlement européen en charge des règlements statistiques afin de faciliter la recherche d'un compromis tout en préservant les fondements de la statistique tels que décrits dans le code de bonnes pratiques.

10. Article 290 du Traité de Fonctionnement de l'Union européenne.

11. Article 291 du Traité de Fonctionnement de l'Union européenne.

Figure 1. Genèse d'un règlement-cadre (FRIBS, IESS, IFS)

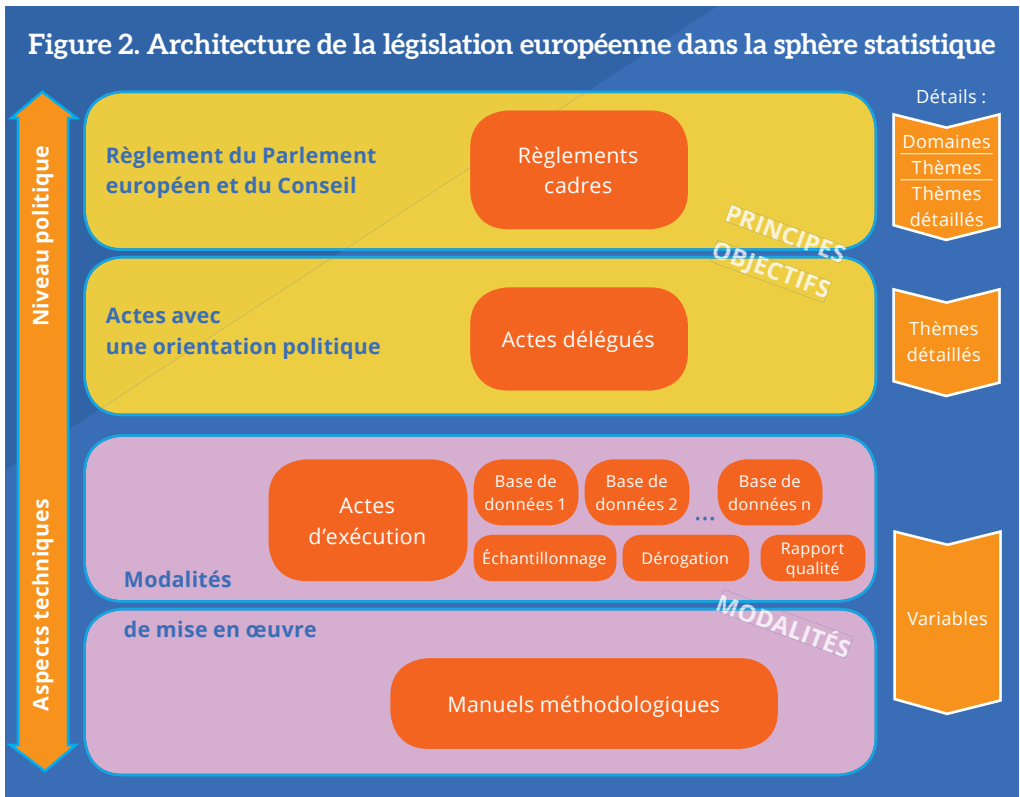


IFS : Integrated Farm Statistics
 IESS : Integrated European Social Statistics
 FRIBS : Framework Regulation Integrating Business Statistics

... MAIS AUSSI LIÉES À LA FORTE INFLUENCE DU PARLEMENT EUROPÉEN...

Au-delà du renforcement de ses pouvoirs suite au traité de Lisbonne, le Parlement européen voit s'exprimer à travers lui l'influence de divers groupes de pression ou d'agences.

Parmi ses propositions d'amendements pour IESS, le Parlement avait souhaité autoriser les agences européennes, qui n'appartiennent pas au SSE, à produire des statistiques en obligeant les États à leur fournir des échantillons ou de l'information pour le tirage d'échantillons¹². Le Parlement avait également exprimé sa volonté de confier à des agences hors SSE, la mission de contribuer à la production de statistiques européennes alors que ce rôle était jusqu'ici dévolu aux seuls acteurs du SSE, selon les dispositions de la loi statistique de 2009 et le code des bonnes pratiques¹³. L'introduction d'un tel amendement avait alors constitué un frein majeur à l'obtention d'un texte de compromis pour IESS. La rédaction en a finalement été ajustée pour éviter qu'à terme, le SSE soit élargi à certaines agences de l'Union pour la production de statistiques européennes. Toutefois, ce risque n'est pas complètement écarté puisque cette assimilation entre agences de l'Union européenne et le système statistique européen transparait, au moment de la rédaction de cet article, dans les amendements introduits par le Parlement dans le projet de programme statistique pluriannuel¹⁴.



12. Cette disposition a été considérablement amoindrie dans le compromis final : la Commission est simplement invitée à contribuer à l'expertise des agences qui mèneraient des enquêtes statistiques dans le domaine social ne relevant pas du SSE pour l'élaboration de nouveaux indicateurs.

13. Certaines enquêtes auprès des ménages au niveau européen s'appuient déjà sur des instituts de sondage privés (EUROFRA par exemple sur l'enquête Discriminations).

14. Le règlement relatif au programme pluriannuel des statistiques européennes est désormais intégré au programme plus vaste en faveur du marché unique, de la compétitivité des entreprises et des statistiques européennes.

L'extension de couverture de ces règlements-cadres a été appuyée par le Parlement qui a ainsi proposé que le commerce international de services, ainsi que le calcul d'indicateurs financiers relatifs aux entreprises puissent être mieux intégrés à FRIBS. De la même façon, le Parlement avait souhaité que l'enquête Emploi du temps puisse être rendue obligatoire. Ces dispositions figuraient, entre autres, parmi les points les plus clivants âprement discutés lors des trilogues.

... ET AUX FORTES RÉTICENCES DES ÉTATS MEMBRES

Dans un environnement externe mouvant et de plus en plus concurrentiel, la réduction des ressources nationales dédiées à la statistique publique accroît les difficultés des INS face à une demande croissante de statistiques. Si la délégation de pouvoirs consentie à la Commission permet d'adapter de manière flexible la production statistique des INS, elle a néanmoins suscité de fortes inquiétudes au cours des négociations parmi les États membres. Une majorité d'entre eux ont alors souhaité introduire des clauses de sauvegarde qui restreignent le nombre de thèmes et de variables qui peuvent être ajoutés ou modifiés, en vue de limiter les charges additionnelles. L'institut de statistique danois avait mené la

Encadré 3. L'Insee et les services statistiques ministériels concernés, favorables à la mise en œuvre des règlements-cadres

L'Insee a soutenu fortement les deux projets de règlements-cadres IESS et FRIBS dès leur préparation. Ceux-ci visaient en effet à moderniser et harmoniser les définitions et concepts qui avaient émergé au fil de l'élaboration des règlements sectoriels. L'Insee était d'autant plus favorable à la mise en œuvre de ces nouveaux règlements que l'institut avait déjà largement anticipé la rénovation de son système d'enquêtes sociales avec le lancement d'un programme d'enquêtes en multimode. Cette approche intégrée était également soutenue du côté des statistiques d'entreprises : cela permettait de gommer les incohérences et de réduire les redondances, notamment en ce qui concerne les concepts relatifs à l'unité statistique. L'Insee et le service statistique en charge du commerce extérieur ont également activement contribué à l'élaboration de FRIBS en participant dès le lancement à des projets pilotes tels que ceux relatifs au profilage des grands groupes multinationaux et aux échanges de biens intra-UE.

L'Insee avait cependant quelques réserves sur certaines des dispositions introduites par ces deux règlements, notamment en ce qui concerne les délais de transmission à Eurostat des données SILC* et les contraintes de précision introduites dans IESS. L'assouplissement de certaines des mesures lors des négociations au Conseil (recours possible aux estimations sur petits domaines), l'ajustement des échantillons d'enquêtes, voire le recours à des mesures dérogatoires permettront finalement à l'Insee de se conformer à ces nouvelles exigences. Pour FRIBS, les principales inquiétudes portaient sur l'arborescence juridique de ce texte qui dans sa phase initiale accordait une place prépondérante aux actes délégués.

Enfin, en ce qui concerne IFS, il s'agissait de simplifier et de rendre plus flexible le processus de collecte des données relatives aux exploitations agricoles, avec des variables de base à collecter, de manière exhaustive *via* un recensement exhaustif, puis sur la base d'un échantillon pour les enquêtes intermédiaires. L'Insee et le service statistique du ministère de l'Agriculture ont veillé à préserver cette flexibilité et à la renforcer notamment par l'ajout de modules et de variables.

* L'enquête statistique sur les Ressources et conditions de vie (Dispositif SRCV) est la partie française du système communautaire EU-SILC (*European union-Statistics on income and living conditions*).

« Dans un environnement externe mouvant et de plus en plus concurrentiel, la réduction des ressources nationales dédiées à la statistique publique accroît les difficultés des INS face à une demande croissante de statistiques. »

fronde avec les instituts néerlandais et polonais : ces trois INS ont justifié la mise en place de tels garde-fous par leur souhait de mieux prioriser les demandes toujours croissantes de la Commission européenne. L'introduction de telles clauses restrictives vient par conséquent amoindrir les bénéfices attendus des règlements-cadres, d'autant que leurs modalités de mise en œuvre sont complexes, voire impraticables.

L'harmonisation de la production des statistiques sociales, tant au niveau des concepts que des méthodes employées, a parfois été vivement contestée par quelques États membres qui jugeaient sans doute cette harmonisation par les inputs comme une entrave à la production nationale de statistiques sur ces mêmes thèmes. L'Allemagne s'est ainsi longtemps opposée à l'instauration d'une structure commune et obligatoire pour le questionnaire de l'enquête Emploi, ce qui avait contribué fortement à l'enlisement des négociations.

L'échange de micro-données confidentielles sur les répertoires d'entreprises et sur le commerce international de biens, l'une des innovations majeures de FRIBS, a également été fortement contesté, notamment par l'Irlande qui le considère comme une entorse au respect du secret statistique.

➊ APRÈS DE LONGUES NÉGOCIATIONS, UNE NOUVELLE ARCHITECTURE LÉGALE ÉMERGE...

L'analyse des trois règlements-cadres adoptés en 2018 et 2019 (**encadré 4**) permet finalement de dégager quelques grandes lignes de l'architecture légale des nouveaux règlements-cadres statistiques.

L'acte de base décrit, selon une approche modulaire (domaines/thèmes/thèmes détaillés/modules), les principes généraux pour la production des statistiques européennes, tandis que les actes délégués et les actes d'exécution en détaillent les modalités. Au fil des discussions au sein du Conseil, une référence collective informelle a été peu à peu établie :

- ➊ la population statistique couverte, la fréquence des statistiques, le thème traité et les exigences de précision sont généralement considérés par les co-législateurs comme des éléments essentiels. Ils sont donc présents dans l'acte de base ;
- ➋ au-delà de ce « noyau dur », des différences liées à la nature des statistiques apparaissent entre IFS, IESS et FRIBS sur ce qui figure ou non dans l'acte législatif, notamment en ce qui concerne le niveau de ventilation des résultats ou leur date limite de transmission à Eurostat.

Le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont signé une convention d'entente¹⁵ afin d'établir des critères non contraignants pour distinguer les actes délégués et les actes d'exécution. Ces critères, ainsi que la jurisprudence de la cour de justice européenne, servent

15. Accords entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne du 18 juin 2019 (JO 2019/C 223/01).

Encadré 4. Les architectures légales de FRIBS, IESS et IFS sont partiellement différentes

Le règlement-cadre sur les statistiques sociales (IESS) renforcera la cohérence entre les enquêtes ménages pour les concepts employés et les statistiques produites. Les enquêtes couvrent sept domaines principaux. Chaque domaine est composé de plusieurs thèmes qui peuvent être décomposés en thèmes détaillés. Cette approche modulaire, que l'on retrouvait déjà en partie dans le règlement-cadre des statistiques agricoles, est fixée dans le texte législatif, avec un tronc commun de variables couvrant tous les domaines conformément à une approche dite « d'harmonisation par les inputs ». Cette architecture thématique peut être amendable par acte délégué selon des dispositions fortement encadrées et précisées dans le texte législatif.

Pour IESS, le planning pluriannuel des enquêtes est également adopté par acte délégué alors que la périodicité des enquêtes est fixée par le règlement de base. La Commission (Eurostat) décide donc simplement du millésime de chacune des enquêtes à périodicité supra-annuelle. Cet exemple est assez éloquent de la porosité qui existe entre les éléments essentiels de l'acte législatif et ce qui peut être modifié ou complété par un acte délégué.

Par ailleurs, en vue d'assurer une forte comparabilité des données en matière d'emploi et de chômage et donc la possibilité de renforcer l'harmonisation par les inputs, les co-législateurs ont cherché, par le recours à un acte d'exécution, à fixer non seulement les variables à mesurer mais la conception précise des questionnaires dans le cas spécifique de l'enquête Emploi (architecture des questions dans le module BIT). Cette disposition a en particulier été soutenue par l'Insee.

Le règlement-cadre sur les statistiques d'entreprises (FRIBS) va remplacer dix règlements sectoriels et apportera des simplifications et des adaptations au nouveau contexte de la mondialisation (échange de micro données sur les flux d'exportations intracommunautaires, production d'un répertoire communautaire des groupes d'entreprises, etc.). L'articulation globale entre la structure thématique (domaines\ thèmes\ thèmes détaillés) et l'architecture légale du texte est assez proche de celle qui prévaut pour les statistiques sociales, avec toutefois certaines différences (par exemple le niveau de ventilation des résultats qui ne figurerait pas dans l'acte de base). L'architecture légale sous-jacente (actes d'exécution vs acte délégué) est toutefois différente en raison de l'exploitation de sources de données et de processus d'élaboration des statistiques distincts de ceux utilisés pour les statistiques sociales.

Le règlement-cadre sur les exploitations agricoles (IFS) vise à refondre les deux règlements législatifs l'un sur les exploitations agricoles et l'autre sur leur production afin de réduire la charge et le coût de ces statistiques. L'approche retenue dans ce règlement est une approche modulaire, avec des variables de base à collecter de manière exhaustive *via* un recensement en 2020, puis sur la base d'un échantillon pour les enquêtes intermédiaires en 2023 et en 2026. Dans la perspective de la refonte de la politique agricole commune, les co-législateurs ont habilité Eurostat à adopter des actes délégués pour compléter les données à collecter dans ces modules si des besoins supplémentaires émergent.

de lignes directrices aux co-législateurs. Si la discussion sur les contours des actes délégués et des actes d'exécution est parfois difficile tant au niveau du Conseil qu'en trilogue avec le Parlement, une certaine « jurisprudence » tend toutefois à se dessiner au fil de la rédaction des règlements-cadres dans la sphère statistique :

- ❶ lorsqu'il s'agit de modifier une production statistique suffisamment décrite dans le texte de base, le Conseil tend à borner très fortement la délégation, par exemple par des clauses qui imposent de ne pas accroître de manière significative la charge et les coûts tant pour les INS que pour les répondants ;
- ❶ lorsque le sujet n'est pas suffisamment détaillé voire pas du tout défini dans le corps du texte, et que la délégation a pour objet principal de compléter le règlement, les États membres ont tendance à exiger que l'ajout de dispositions par acte délégué soit expressément motivé par la Commission.

Les négociations des règlements-cadres ont aussi conduit à faire évoluer progressivement les positions des États membres. Une majorité d'entre eux ont ainsi accepté que les thèmes et les thèmes détaillés soient décrits dans le règlement de base, et que la liste des variables au sein de chacun des thèmes – dont le nombre peut être limité par le règlement de base

« Les négociations des règlements-cadres ont aussi conduit à faire évoluer progressivement les positions des États membres. »

– soit définie par un acte délégué. Il est aussi désormais communément admis que le thème et le contenu des enquêtes *ad hoc* supra annuelles greffées sur les enquêtes annuelles soient définis par un acte délégué¹⁶.

Le comité du SSE peut par ailleurs adopter des actes d'exécution, principalement pour définir les spécifications techniques des variables statistiques, le contenu des rapports qualité, les formats de transmission, éventuellement d'autres standards techniques (dans le cas de l'enquête Emploi, on va plus loin puisqu'on fixe aussi par acte d'exécution le détail et l'ordre des questions du module BIT, voir **encadré 2** sur IESS et **encadré 4**).

❶ ... POUR ABOUTIR À UN SYSTÈME LÉGISLATIF DÉJÀ SENSIBLEMENT RESTRUCTURÉ POUR LES STATISTIQUES

La mutation en cours du cadre législatif pour le système statistique européen s'est donc traduite par l'adoption de trois règlements-cadres couvrant les statistiques sociales, d'entreprises et agricoles. Les négociations ont fait émerger peu à peu l'ossature d'un triptyque juridique, qui constitue le socle à partir duquel la Commission (Eurostat) pourra continuer à élaborer ses futurs règlements-cadres. Les textes sont examinés dans différentes enceintes juridiques : les actes d'exécution par le CSSE, les actes délégués par les experts des INS et le texte législatif par le Conseil et le Parlement. La transmission simultanée par Eurostat aux États membres de tous ces projets de textes, constitutifs du nouveau triptyque juridique, en amont des discussions au Conseil, aurait sans doute permis d'améliorer le processus de négociation. Pour le règlement FRIBS, les États membres avaient ainsi pu disposer des différentes mesures d'application, ce qui avait facilité l'obtention d'un compromis comme en atteste la durée plus courte des négociations au Conseil.

16. Exemple des données *ad hoc* (article 9 du règlement-cadre sur les exploitations agricoles 2018/1091) dont l'ajout doit être motivé et ne pas entraîner une charge disproportionnée et injustifiée sur les INS.

Deux autres règlements-cadres sont en préparation, l'un concernant les statistiques de production agricole¹⁷ et un second relatif aux statistiques de population. Ils viendront enrichir le socle légal du SSE à partir duquel seront désormais produites la majorité des statistiques européennes. Cette adaptation du système statistique et de son socle législatif contribue à mieux structurer la demande croissante de statistiques par grands domaines, dans un contexte par ailleurs marqué par la réduction des ressources. Cette mutation du système statistique européen constitue un levier fort pour l'Insee, pour s'adapter d'une part aux évolutions économiques et sociales et d'autre part aux défis soulevés par les évolutions du contexte de la statistique aux niveaux national et européen.

17. Le règlement-cadre sur la production agricole (produits et matières utilisées pour la production agricole) complètera les statistiques du recensement agricole définies par le règlement IFS.

BIBLIOGRAPHIE

EUROSTAT, 2009. *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant la méthode de production des statistiques de l'Union européenne : une vision de la prochaine décennie*. [en ligne]. 10 août 2009. N° COM/2009/0404. [Consulté le 19 novembre 2019]. Disponible à l'adresse :

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0404&from=FR>

EUROSTAT, 2010. *Cadre juridique pour les statistiques européennes, la Loi statistique*. [en ligne]. Compact guides, édition 2010. [Consulté le 19 novembre 2019]. Disponible à l'adresse :

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5719345/KS-31-09-254-FR.PDF/f2bb628d-5d6b-49a2-bc5c-3292d5840597?version=1.0>

GUILLOUD, Laetitia, 2011. La nouvelle nomenclature des actes dans le Traité de Lisbonne. In : *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*. [en ligne]. 2011/1, Vol. 66, pp. 85-108. [Consulté le 19 novembre 2019]. Disponible à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-interdisciplinaire-d-etudes-juridiques-2011-1-page-85.htm>

MORDANT, Guillaume, 2009. La nouvelle loi statistique européenne. In : *Courrier des statistiques*. [en ligne]. Septembre-décembre 2009. N°128, pp. 25-32. [Consulté le 19 novembre 2019]. Disponible à l'adresse :

<https://www.epsilon.insee.fr/jspui/bitstream/1/8551/1/cs128g.pdf>

SCHERRER, Philippe, 2019. Statistiques conjoncturelles d'entreprises – Des impulsions européennes, des avancées françaises. In : *Courrier des statistiques*. [en ligne]. 27 juin 2019. N°N2, pp. 72-85. [Consulté le 19 novembre 2019]. Disponible à l'adresse :

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/4168406/courstat-2-8.pdf>

FONDEMENTS JURIDIQUES

(IFS) Règlement (UE) 2018/1091 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 concernant les statistiques intégrées sur les exploitations [en ligne]. [Consulté le 13 décembre 2019]. Disponible à l'adresse :

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1091&from=FR>

(IESS) Règlement (UE) 2019/1700 du Parlement européen et du Conseil du 10 octobre 2019 établissant un cadre commun pour des statistiques européennes relatives aux personnes et aux ménages fondées sur des données au niveau individuel collectées à partir d'échantillons. [en ligne]. [Consulté le 13 décembre 2019]. Disponible à l'adresse :

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1700&from=FR>

(FRIBS) La publication au Journal Officiel de l'Union Européenne du règlement-cadre FRIBS est en cours à la date de publication de cet article.

Critères non contraignants pour l'application des articles 290 et 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. [en ligne]. 18 juin 2019. [Consulté le 19 novembre 2019]. Disponible à l'adresse :

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019Q0703\(01\)&from=FR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019Q0703(01)&from=FR)