

Développement de la statistique de l'Union européenne : une action coopérative multinationale en réseau



Yves Franchet

Ancien Directeur général d'EUROSTAT de 1987 à 2003

A partir de 1987, anticipant la croissance exponentielle de la demande de statistiques d'une Europe en intégration politique accélérée, une « statistique européenne » s'est construite d'une façon énergique dans un projet coopératif en réseau, associant étroitement, au service des politiques communautaires, les instituts de statistiques des pays membres et futurs membres, ainsi que les utilisateurs publics et privés

Le développement des statistiques officielles est étroitement lié au contexte politique et administratif dans lequel il se situe. Vers la fin des années 80, l'accélération de l'intégration européenne conduite par le Président Jacques Delors va entraîner une croissance exponentielle de la demande de statistiques harmonisées pour de nouvelles politiques communautaires et pour de nouveaux pays associés : les futurs pays membres.

La prise de décision dans l'Union européenne

C'est la Commission européenne qui a presque toujours l'initiative d'une proposition de décision nouvelle. Le collège des Commissaires, nommés par les gouvernements, propose un texte juridique au Conseil des ministres (ou au Conseil des chefs d'État, s'il s'agit d'une proposition majeure). Ce Conseil décide à l'unanimité ou à la majorité. Le Parlement européen est de plus en plus associé à cette démarche. Le texte juridique une fois approuvé (directive, règlement, traité) est ensuite mis en œuvre par les Etats membres.

Cette procédure relève donc d'une mise en commun de la souveraineté et non d'une perte de souveraineté des Etats membres.

Parmi les politiques communautaires, la statistique de l'Union européenne (UE) présente une triple singularité :

- elle doit être disponible en amont des décisions politiques pour préparer ces décisions ;
- elle doit fournir des données qui ne contredisent pas les données officielles des pays membres ;
- elle doit limiter la charge de réponse des citoyens et entreprises.

Chaque étape de la construction européenne, qu'il s'agisse de l'Acte unique (1986), des traités de Maastricht (1992), Amsterdam (1997) et Nice (2001), donne à la statistique européenne le temps nécessaire pour adapter la production statistique aux besoins des nouvelles décisions politiques. La mise en œuvre des traités prend entre cinq et dix ans, ce qui est le temps nécessaire pour produire des données harmonisées entre pays membres en modifiant les systèmes de collecte nationaux.

La mise en œuvre des traités s'accompagne aussi de ressources financières et la statistique en bénéficiera. Pour prendre un exemple concret, les nouveaux pays membres bénéficieront pendant dix ans de financements pour adapter leurs systèmes statistiques aux besoins des économies de marché. Ces ajustements seront presque entièrement réalisés avant qu'ils ne deviennent membres de l'UE, et leur coût représentera environ 0,5 % des montants affectés à la préparation de l'entrée de ces pays dans l'Union.

De l'OSCE à Eurostat

Jusqu'au milieu des années 80, la statistique communautaire produite par l'Office statistique des Communautés européennes (OSCE) se concentre sur la macroéconomie et l'agriculture, et la coopération entre les pays membres pour la produire reste minimale.

La politique agricole commune participe largement au financement d'une statistique agricole hypertrophiée sur laquelle s'appuie toute la gamme de subventions du secteur.

Lorsque se met en place l'accélération de l'intégration européenne autour des nouveaux instruments juridiques (Marché unique, puis traités de Maastricht, Amsterdam, Nice), les services de la Commission européenne concernés cherchent d'abord une solution rapide pour obtenir les données dont ils ont besoin pour préparer et suivre les nouvelles politiques. Ils demandent à des consultants de les leur fabriquer, sans passer par les systèmes statistiques nationaux.

Le « clash » ne se fait pas attendre : protestation des pays membres confrontés à des chiffres qui contredisent les données officielles nationales, protestation des entreprises qui doivent répondre deux fois à des questions semblables – mais pas identiques – rejet des rapports sur la pauvreté par le Parlement européen...

La Commission européenne renforce alors l'organisation statistique communautaire qui s'appellera désormais Eurostat et lui confie le soin d'organiser une politique statistique communautaire efficace. Cela ne s'est pas fait sans débats. A l'époque, en effet, le Président de la Commission est conscient que l'Office statistique n'est pas en mesure de faire face aux défis à venir. Il hésite entre l'option de le découper en morceaux et d'affecter chaque morceau au service politique le plus concerné, et l'option de le renforcer en cherchant à l'extérieur un directeur général capable de relever ces défis et à qui seront donnés des moyens financiers adaptés et l'appui politique nécessaire. C'est finalement cette option qui l'emporte.

La nouvelle politique statistique va se développer à partir de 1987 avec un double volet : coordination de la demande des services de la Commission, coordination de la production et de la diffusion avec les systèmes statistiques nationaux.

Coordination de la demande

Les services de la Commission veulent des données sans attendre, alors que la production de statistiques harmonisées de qualité est un exercice long. Il faut donc trouver un compromis entre les deux exigences et développer des partenariats où les services demandeurs participent au financement des coûts supplémentaires qu'implique l'harmonisation statistique. Ce type de partenariat est développé à partir de 1987.

Ce compromis va fonctionner très bien avec les politiques d'élargissement (fonds PHARE¹) et de relations extérieures (fonds TACIS²). Il va fonctionner bien avec la politique sociale et la politique de l'environnement. Il sera plus difficile dans d'autres secteurs (par exemple marché intérieur, énergie), les différences tenant plus à des problèmes d'attitude des services concernés qu'à des questions de fond.

1. Programme PHARE : initialement (en 1989) « Pologne, Hongrie : Aide à la reconstruction économique ».

Voir : http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/e50004_fr.htm

2. Programme TACIS (2000-2006) : "Technical Aid to the Commonwealth of Independent States". Ce programme visait à favoriser la transition vers une économie de marché et à renforcer la démocratie et l'état de droit dans les États partenaires d'Europe orientale et d'Asie centrale.

Voir : http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17003_en.htm

Coordination de la production : le Système statistique européen

Eurostat choisit d'associer étroitement les systèmes statistiques officiels des pays membres dans la production d'un service d'informations statistiques harmonisées qui réponde aux besoins de l'intégration européenne accélérée, et plus particulièrement aux demandes de la Commission européenne.

Ce choix n'est pas simple, car il implique 27 pays – membres ou futurs membres - dans des secteurs où la coopération a été jusque là minimale (social, environnement, monétaire, finances publiques, données à court terme) avec des exigences de comparabilité fortes.

Les systèmes de statistiques officiels de ces pays se sont développés au cours des décennies en fonction de leur histoire politique et administrative. Il y a par exemple peu de similarités entre le système statistique fédéral allemand, où la création ou la suppression d'une statistique est soumise à l'approbation d'une loi fédérale et des Länder, où l'accès à des fichiers administratifs à des fins statistiques est interdit par la Constitution, et le système statistique d'un pays nordique, où toutes les activités des citoyens et des entreprises sont enregistrées dans des fichiers administratifs qui sont la base essentielle de la statistique officielle.

Les systèmes statistiques des pays d'Europe centrale fonctionnent à l'envers de ceux de l'UE en ce qui concerne la protection des données : les données individuelles sont mises à disposition de tous les services de l'Etat - notamment ceux chargés du contrôle des libertés - alors que les données agrégées sont confidentielles car elles seront « corrigées » par les services politiques avant publication.

L'association des pays membres est appelée le «Système statistique européen» (SSE). Il se compose des systèmes statistiques nationaux et d'Eurostat.

Son fonctionnement va se traduire par une organisation quasi militaire des travaux d'harmonisation statistique :

- programmes quinquennaux à réaliser dont le contenu répond aux demandes prioritaires de la Commission européenne, découlant des traités européens. Ces programmes sont approuvés par un règlement du Conseil et comportent un volet financier pour participer au coût des travaux supplémentaires nécessaires dans les pays membres qui en ont besoin ;
- programmes annuels de réalisation qui définissent les groupes de travail et les « task-forces », petits groupes de représentants de pays membres sur une base volontaire, qui vont mettre en œuvre les tâches nécessaires. Il y aura jusqu'à 80 groupes travaillant en parallèle ;
- adoption de règlements statistiques thématiques une fois dégagés les consensus des groupes de travail.

Tout ce travail est piloté par un Comité du Programme Statistique (CPS) dirigé par Eurostat et dont les membres sont les présidents ou directeurs généraux des instituts statistiques des pays concernés.

Une démarche originale

Pour obtenir l'adhésion des pays membres dans ces travaux menés à un rythme rapide, Eurostat se démarque de l'approche traditionnelle de l'intégration européenne, où la Commission prépare seule une proposition, les pays membres n'étant consultés qu'au stade des négociations au Conseil européen.

Au contraire, les membres du SSE sont invités à mettre en avant leurs propositions dès que le choix du thème à harmoniser est décidé dans les programmes annuels ou pluriannuels. Ils dirigent de nombreuses task-forces, présentent et échangent les meilleures pratiques existantes. Les statisticiens de ces pays se forment ensemble sur les décisions qui ont été prises dans les instituts de formation nationaux. Les membres de l'UE aident dans des opérations de jumelage les pays candidats à adapter leurs systèmes statistiques.

Si cette démarche « en réseau » présente de nombreux avantages, elle constituera un obstacle

à la reconnaissance du SSE par les autorités de l'UE. Le service juridique de la Commission refusera de reconnaître un système qui lui paraît mettre en cause les rôles respectifs de la Commission et des Etats membres (Conseil). Pour les juristes de la Commission, l'intervention de représentants des pays membres d'une façon officielle avant qu'elle n'ait élaboré sa propre position est un risque à ne pas prendre. Le rôle de guide du SSE ne sera ainsi jamais reconnu formellement dans les textes juridiques européens³.

Ouvertures et extensions

Plusieurs caractéristiques du fonctionnement du SSE méritent d'être signalées :

- ce bouillonnement de travaux d'harmonisation statistique tous azimuts a des répercussions sur les travaux d'harmonisation statistique au niveau mondial, et Eurostat choisit dès le départ d'associer les institutions actives dans ce domaine (ONU, FMI, OCDE) à ses travaux. C'est au sein de la Conférence des statisticiens européens dirigée par ONU-Genève que sera assurée une bonne coordination des travaux. L'OCDE, ONU-Genève et Eurostat publient chaque année un programme conjoint d'activités qui élimine tout risque d'interventions contradictoires. Le FMI et la Banque mondiale informent le groupe de leurs actions sur ces thèmes ;
- la création de l'euro conduit à des travaux d'harmonisation très détaillés dans les domaines des finances publiques, de la monnaie et des balances de paiement. Eurostat associe étroitement le SSE avec le Système européen de banques centrales - qui inclut la Banque centrale européenne - et cette association jouera un rôle très important dans la création et la gestion de l'euro ;
- les statistiques à court terme de la zone euro ont un nouveau client très exigeant en termes de délais et de qualité : les marchés financiers. La référence est la zone dollar et donc les statistiques à court terme des USA. Répondre à cette exigence de production et de diffusion avec un ensemble de 27 pays n'a pas été un mince défi.

Une méthode généralisable ?

L'invention du SSE en réponse à une demande très accrue et dans un temps très court de statistiques harmonisées est singulière au sein des politiques européennes. Dans d'autres secteurs qui ont eu à traiter de problèmes semblables, comme les douanes et le fisc, les coopérations sont restées classiques, sous la forme d'une ou deux réunions annuelles, sans chercher à créer un réseau de coopération structurée.

Peut-être la statistique a-t-elle pu s'organiser en forme de réseau parce qu'elle traite d'un domaine, l'information, où la notion de réseau et le fonctionnement en réseau se sont beaucoup développés dans les dernières décennies. Dans certains pays avancés – par exemple les pays nordiques - la statistique en réseau est une réalité depuis longtemps.

On peut penser que l'intégration européenne gagnerait énormément en efficacité et que l'idée européenne se rapprocherait des citoyens si ce fonctionnement en réseau était étendu à beaucoup d'autres fonctionnalités de la gouvernance européenne.

Bien sûr, cette démarche nécessite de la part des services nationaux concernés de changer leurs modes de fonctionnement, et la résistance au changement est une réalité que le SSE a dû affronter souvent.

3. NDLR : Le règlement européen n°223/2009 sur la statistique européenne a reconnu l'existence du Système statistique européen et créé le « Comité du système statistique européen », successeur du CPS.

Pour mettre en place un réseau efficace dans un domaine spécifique, il faut que les conditions suivantes soient réunies :

- une vision partagée du futur ;
- de bons standards ;
- des réseaux de communication efficaces ;
- un système d'évaluation des résultats ;
- un bon partenariat entre les grands et les petits membres du réseau ;
- de bonnes infrastructures ;
- de la formation à tous les niveaux ;
- un très bon management et un staff motivés ;
- la capacité de surmonter les différences culturelles.

La plupart de ces conditions ont été réunies au sein du SSE, et c'est pour cela que des résultats appréciables ont été obtenus.

Rien, en théorie, n'empêcherait que cette démarche s'applique à d'autres domaines très éloignés, comme par exemple une politique d'immigration européenne, une politique de santé, si bien sûr la volonté politique de le faire était présente.