



Denis Durand

20 janvier 2011

Statistique nationale et statistique européenne : dialogue et complémentarité

Intervention à l'assemblée plénière du CNIS, 20 janvier 2011

Près de la moitié des enquêtes présentées devant le CNIS sont liées à des règlements européens ou des projets internationaux. Entre 60 et 90 % des programmes de travail statistiques des États membres concernent des programmes de travail de l'UE. Le poids des exigences européennes s'est en particulier beaucoup accru depuis maintenant vingt ans avec la préparation, puis la réalisation de l'Union monétaire européenne et les besoins nouveaux qu'elle a fait surgir dans l'analyse conjoncturelle à l'échelle de la zone euro, devenue indispensable à la définition de la politique monétaire de la BCE et à la mise en œuvre des critères de convergence, puis du Pacte de stabilité et de croissance.

D'où la prise de conscience progressive, au CNIS, de la nécessité d'intégrer la dimension européenne dans la représentation des utilisateurs de la statistique publique.

Plusieurs éléments incitent à penser que nous sommes, de ce point de vue, à un tournant :

- la « gouvernance » de la statistique publique a été réformée en France. Nous avons eu l'occasion de faire savoir les réserves que ces changements inspirent à la CGT. Par exemple, nous persistons à penser qu'une réunion comme celle d'aujourd'hui aurait davantage de poids si elle était ouverte à une composition plus large ;

- pour ce qui concerne notre sujet d'aujourd'hui, il est important de noter que cette réforme résulte d'événements spécifiquement européens : la première alerte sur les statistiques de dette publique grecque et la crise d'Eurostat, puis l'adoption d'un code des bonnes pratiques de la statistique européenne et l'instauration d'un dispositif de surveillance des instituts statistiques nationaux par leurs pairs ;
- la « gouvernance » du système statistique européen a elle-même évolué de telle façon qu'une sorte de convergence s'observe : des « autorités indépendantes » ont été instaurées sur un modèle voisin au niveau européen avec l'ESGAB comme au niveau national avec l'ASP. Les réunions de l'ESAC ressemblent davantage à celles de notre bureau du CNIS que ce n'était le cas avec l'ancien CEIES ;
- l'aggravation de la crise financière et économique (avec, dans le cas grec, à nouveau une place centrale de la question statistique) un contexte semblable de restrictions budgétaires auquel les systèmes statistiques n'échappent pas.

Tout cela pose aux représentants des usagers des systèmes statistiques deux questions : face aux contraintes budgétaires qui pèsent sur les systèmes statistiques publics, quel type de relations rechercher entre le service public statistique national et le système statistique européen ? Comment concevoir le rôle de la représentation des usagers ?

1. Endiguement des exigences européennes ou partage des meilleures pratiques : quelle « stratégie nationale » dans la préparation des programmes statistiques européens ?

La position actuelle du bureau du CNIS, telle qu'elle est exprimée dans le projet d'avis que nous allons examiner dans la suite de cette séance, peut être qualifiée de défensive. Dans un contexte de restrictions budgétaires, elle prend acte de ce qu'une concurrence peut exister entre les besoins nationaux et les demandes européennes, et donc une concurrence, dans l'attribution de moyens, entre Eurostat et les instituts statistiques nationaux. Elle affirme donc le principe selon lequel les

exigences européennes n'ont pas par nature priorité sur les besoins nationaux.

Ce constat repose sur des bases sérieuses. On peut donner des exemples de projets statistiques spécifiquement européens dont l'utilité est plus ou moins contestable. L'un des plus révélateurs, souvent évoqué de façon critique au CNIS, a été la constitution de séries trimestrielles de déficits et d'endettement public au sens de Maastricht, utiles sans doute à l'alimentation des modèles macroéconomiques de la BCE mais d'une signification par nature douteuse vu le caractère institutionnel des variables fiscales, dont la manipulation s'opère, au demeurant, dans le cadre d'exercices annuels.

Il est donc légitime, comme le fait le CNIS, d'appeler Eurostat et la BCE à s'appliquer à eux-mêmes une révision critique de projets qui seraient susceptibles de faire concurrence à la satisfaction de besoins nationaux.

Il reste que cette revendication s'exprime en termes de « priorités négatives ». Cette notion a été contestée de longue date au CNIS par des représentants d'horizons très différents. Elle a droit de cité dans le système statistique européen, et je reviendrai sur la position qui me semblerait devoir être celle des représentants des usagers à son propos.

Mais je voudrais à ce stade proposer une conception plus positive de l'articulation entre programmes statistiques nationaux et européens. En premier lieu, au-delà de la concurrence pour des moyens limités, il y a des synergies à exploiter. Pour un syndicaliste, le terme de « synergie » est ambivalent. Il peut être un terme pudique pour désigner des suppressions d'emplois. Mais il peut aussi, en se gardant de surestimer les économies qu'on peut en retirer, signaler qu'un principe de coopération peut avoir plus d'efficacité qu'une stratégie de concurrence entre acteurs de la statistique européenne. Je propose d'aller plus loin, et d'adopter, de la part des représentants nationaux des usagers de la statistique, une stratégie coopérative de proposition. Le meilleur moyen de rendre compatible le programme statistique européen avec nos propres besoins, c'est de faire prévaloir nos propres attentes au niveau européen aussi. Il y a là une logique de partage des meilleures pratiques, non seulement en matière de gouvernance mais plus généralement dans l'exercice même des missions des systèmes statistiques publics.

En la matière, le système statistique français, qui a longtemps exercé une forte influence sur le système statistique européen, a des raisons très fortes de n'éprouver aucun complexe de supériorité mais il n'a pas non plus de raison d'éprouver des complexes d'infériorité. Il arrive que nos réalisations et nos méthodes de travail diffèrent de celles des autres ; cela peut aussi vouloir dire qu'elles sont meilleures. Citons par exemple la place que tient dans la tradition statistique française la prise en compte des catégories socio-professionnelles, et les perspectives passionnantes ouvertes par la rencontre du CNIS organisée il y a deux ans sur ce sujet.

Tout cela plaide pour renforcer encore la démarche entamée par le CNIS en vue de contribuer le plus en amont possible à la définition des programmes statistiques européens.

Ce que je viens de dire soulève évidemment la question des moyens : peut-on faire mieux avec moins, en période de restrictions budgétaires ? Cela m'amène au deuxième point de mon intervention.

2. Quelles responsabilité des représentants des usagers face aux restrictions budgétaires ?

Les restrictions budgétaires sont un fait qui ne peut être nié, dans la plupart des pays de l'UE plus encore qu'en France. Cela ne signifie pas qu'on doive les approuver. Ainsi, la CGT est opposée aux politiques de restriction des dépenses publiques (exemple : précisément pour ce motif, elle s'est abstenue de voter le dernier avis de conjoncture du Conseil économique, social et environnemental). Pour ce qui concerne notre débat d'aujourd'hui, le rôle des représentants des usagers est-il d'intérioriser les restrictions budgétaires dans leurs demandes, et de se mettre, en quelque sorte, au service du processus de définition des priorités négatives ?

Je soutiens que cela n'entre pas dans ce qui revient aux usagers dans le partage des responsabilités entre acteurs du système statistique : services statistiques, autorités politiques, maîtresses des choix budgétaires, et usagers.

Pour des raisons de fond d'abord. Comme cela a été indiqué aussi bien dans les prises de vue du CNIS, la période de crise que nous connaissons ne demande pas moins de connaissance des réalités économiques, sociales, environnementales, culturelles, mais au contraire davantage d'efforts pour « cartographier des eaux inconnues ». Les statisticiens sont donc fondés à deman-

der des moyens suffisants pour exercer leurs missions. À plus forte raison est-ce la responsabilité des usagers, et c'est d'ailleurs ce que dit notre projet d'avis.

On peut penser que ce sentiment est moins fort dans les autres pays membres de l'UE. L'idée des priorités négatives y est plus naturellement acceptée. Plusieurs prises de position au sein de l'ESAC m'ont néanmoins démontré, pour le moins, que l'idée d'accepter telles quelles les conséquences des restrictions budgétaires ne fait pas l'unanimité. C'est important au moment où Eurostat déclenche une procédure de révision systématiques des actions inscrites dans le programme statistique européen, remettant en cause des actions parfois désignées comme des priorités par l'ESAC lui-même moins d'un an auparavant. Ma position est que les représentants des usagers peuvent – et même doivent – dire que cela se fait sans leur aval.

Pour des raisons plus précisément liées aux modalités de gestion de l'information statistique, ensuite. Ainsi, la CGT mis en garde depuis longtemps contre des espoirs exagérés qu'on mettrait dans le remplacement d'enquêtes par des sources administratives : en tout état de cause, l'exploitation de ces données a un coût, d'autant plus élevé qu'elles ne sont pas conçues et organisées à des fins statistiques. L'homogénéité et la continuité des séries, par exemple, peut être très problématique. C'est un point de vue que j'aurai probablement l'occasion d'exprimer à l'ESAC. La CGT l'exprime au niveau national en soulignant, comme l'a fait le président Duport devant l'ASP, que le CNIS a à connaître de toutes les options disponibles en matière d'accès à la connaissance de la réalité sociale et économique, qu'il s'agisse d'enquêtes ou de sources administratives.

Cela signifie-t-il que les représentants des usagers se déroberaient à la mission de définir des priorités dans les besoins qu'ils expriment ? Il suffit de prendre un peu de recul sur ce qu'ont apporté les travaux du CNIS ces dernières années pour se convaincre du contraire. C'est bien l'expression de la société qui a donné une impulsion aux travaux en matière de mesure des niveaux de vie et des inégalités sociales, ou en matière d'amélioration des statistiques d'emploi, de sous-emploi et de chômage. À l'inverse, je me félicite que le CNIS manifeste une certaine sobriété dans l'engouement général pour la mobilisation des moyens de la statistique publique au service d'une certaine conception de l'évaluation des politiques publiques.

Mes premières expériences à l'ESAC m'ont convaincu que malgré les différences de traditions au sein de l'UE ces débats se retrouvent aussi à l'échelle européenne, sous des formes souvent transposées, d'autant plus que la communication entre le niveau national et le niveau européen, dans cet exercice, ne va pas de soi.

J'en conclus que les représentants des usagers ont tout intérêt à poursuivre leurs efforts pour développer des espaces de dialogue dans ce domaine. J'indique que, pour notre part, nous nous y efforçons dans le cadre de la CES, avec l'aide de ma collègue qui la représente à l'ESAC, et je salue l'initiative du président Duport lorsqu'il a invité la présidente de l'ESAC à la séance d'aujourd'hui.