



Les cafés de la statistique

**"La statistique éclaire-t-elle
les questions de société" ?**

Soirée du 7 décembre 2012

Quelle confiance accorder aux statistiques européennes ?

Synthèse des débats ^[*]

Les statistiques européennes, et plus particulièrement les données sur les déficits et dettes publics, sont au cœur de la "nouvelle gouvernance" de l'Union européenne. Pour les élaborer, l'institut européen Eurostat s'appuie sur les données transmises par les Instituts Nationaux de Statistique (INS). L'expérience grecque a pu ébranler la confiance inspirée par ce processus. Comment Eurostat peut-il contrôler la qualité et la comparabilité des chiffres que lui transmettent les instituts nationaux ? Réciproquement, comment les INS peuvent-ils continuer à tenir compte des besoins propres de leurs Etats et de leurs spécificités ? Quelle pourrait être leur place, dans le cadre d'une intégration budgétaire renforcée, au sein d'un "fédéralisme statistique" ?

Invité :

François Lequiller

Directeur des statistiques des finances des administrations publiques à Eurostat

Exposé introductif

La confiance envers les statistiques européennes ne va pas de soi, non seulement pour les citoyens, mais aussi pour les gouvernements et les décideurs politiques des pays de l'Union européenne. Le cas particulier des finances publiques est au cœur de l'actualité depuis 2009 : c'est de ce cas que l'invité va parler, laissant aux participants le soin de généraliser au cours du débat. En tant que responsable de l'équipe d'Eurostat chargée de recueillir, vérifier et publier les « notifications » des Etats de l'Union relatives à leurs déficits publics et à leurs dettes publiques (voir encadré page 11), il est en permanence mobilisé pour assurer la qualité de ces statistiques. Cet effort de qualité est d'ailleurs un travail collectif, qui ne repose pas seulement sur l'équipe d'Eurostat, mais sur des milliers de comptables publics, des centaines d'auditeurs certifiant les comptes, des dizaines de statisticiens dans les instituts de statistique des pays membres.

^[*] Tant l'exposé liminaire que le contenu des échanges sont structurés en quelques thèmes, sans suivre l'ordre chronologique. Par ailleurs, l'identité des intervenants n'était pas toujours connue et l'on a choisi de ne pas attribuer nominativement les propos. Au reste, ceux-ci ont été reconstitués à partir des notes du secrétariat sans reprendre leur formulation détaillée. Pour retracer le débat, les thèmes sont souvent introduits sous forme d'une question : ce qui vient ensuite n'est pas la seule réponse de l'invité, mais l'ensemble des contributions des participants.

Les réactions au problème statistique de la Grèce

Un rappel de l'histoire récente s'impose d'abord. La « crise des dettes souveraines » en Europe a commencé techniquement en 2009 par une question statistique : la crédibilité des statistiques grecques a été ébranlée par des notifications erronées suivies de rectifications massives. En réalité, il s'agissait plus des prévisions que des constats de situations passées, mais l'effet sur les responsables politiques a été le même : l'événement les a traumatisés, et les statisticiens aussi bien sûr ! Trois ans plus tard, dans une émission de télévision sur Arte, madame Lagarde revenait encore à trois reprises sur l'effet produit alors par ce problème statistique, qualifié de « terrible ». Pour que cela ne se produise plus, la Commission européenne a pris un certain nombre de dispositions. Certaines sont du domaine législatif, comme la modification du règlement européen n° 223 qui régit la statistique européenne, visant à assurer une plus grande indépendance aux instituts nationaux de statistique. Les pouvoirs d'investigation d'Eurostat quant aux sources primaires des statistiques qui lui sont transmises ont été étendus : en matière de finances publiques, c'est la qualité des sources amont qui peut constituer le problème, c'était le cas pour la Grèce. Depuis le 26 novembre 2012, Eurostat peut proposer au Conseil européen une sanction à l'égard d'un pays coupable de manipulation de ses données de finances publiques, ou de négligence grave dans leur établissement : cette sanction financière peut atteindre 0,2% du PIB de l'Etat concerné. D'autres dispositions, contenues dans les règlements et la directive constituant le « Six-pack » adopté à l'automne 2011¹, ont des aspects statistiques importants. Les moyens humains qu'Eurostat consacre aux finances publiques ont été triplés depuis 2009, ils atteignent maintenant 55 personnes, ce qui a permis de mettre en place des « visites-amont » auprès des comptables publics des pays membres, d'établir des plans d'assurance-qualité, et d'amorcer une coopération avec les cours des comptes nationales.

Importance des concepts

La mesure des déficits publics et des dettes publiques est devenue un enjeu majeur. D'ailleurs, certains gouvernements font travailler des banques d'investissement avec des financements importants pour trouver des moyens de s'endetter sans que cela apparaisse dans les statistiques. Des dispositifs divers peuvent être imaginés : « special purpose vehicles », entités séparées, engagements hors bilans... La direction des statistiques de finances publiques d'Eurostat doit travailler en permanence pour préciser les concepts, et pour dire comment les différents cas particuliers doivent être enregistrés : en particulier, elle intervient en « back-office » à chaque sommet européen sur la crise financière pour expliquer les conséquences des mesures envisagées. Par exemple, les opérations du « Fonds européen de stabilité financière » (FESF) ont été consolidées avec les opérations des gouvernements qui garantissent ce fonds, dont le capital (30 millions d'euros) est minime par rapport à sa capacité de prêter (440 milliards d'euros). Ce fonds vient de prêter 44 milliards d'euros à la Grèce : on a considéré que ce sont les divers pays membres du FESF qui ont fait ce prêt. En sens inverse, le « mécanisme européen de solidarité » (MES) qui se met en place sera

¹ Le "six-pack" renvoie aux six actes législatifs destinés à rendre la gouvernance économique plus rigoureuse dans l'UE. Quatre propositions traitent de questions budgétaires, y compris de la réforme du pacte de stabilité et de croissance de l'UE, tandis que les deux autres portent sur l'identification et la correction effective des déséquilibres macroéconomiques au sein de l'UE et de la zone euro.

considéré comme une institution internationale- le début d'un « FMI pour l'Europe » ; en effet il disposera d'un capital « payé » de 80 milliards d'euros souscrit par les Etats ; ses opérations ne seront donc pas consolidées avec celles des gouvernements. Autre exemple : actuellement le gouvernement espagnol recapitalise des banques, mais Eurostat estime que pour certaines il le fait « à perte » et qu'il s'agit donc d'une dépense courante, qui accroît le déficit. C'est ainsi que le déficit de l'Irlande a culminé à 30% de son PIB en 2010, au moment où ce pays recapitalisait ses banques.

Statistique ou comptabilité ?

Dans le domaine des finances publiques, il n'y a pas encore de « consolidation micro-macro » complète entre les comptes des milliers d'entités publiques que peut comporter un grand pays et le compte global des administrations publiques de ce pays. Le calcul de ce compte, fait dans les instituts nationaux de statistique, relève de la statistique et non de la comptabilité, et il subsiste dans les tableaux des lignes « d'écarts statistiques » provenant par exemple du fait que les données sur les opérations financières des entités publiques et les données sur leurs opérations courantes ne sont pas issues des mêmes sources. Mais les directives européennes sont de plus en plus précises et contraignantes : la directive 85-2011, qui fait partie du « Six-pack », contient de nombreuses dispositions concernant la statistique. Cette directive confirme l'importance du concept d'administrations publiques (« General government ») retenu par le système européen de comptabilité nationale, et incluant l'Etat, les collectivités locales et les administrations de sécurité sociale : c'est une victoire de la comptabilité nationale ! La directive va plus loin : elle impose aux pays membres des contrôles internes et externes de toutes les entités relevant des administrations publiques. La France va devoir se mettre en conformité en progressant dans la certification des comptes des collectivités locales. La directive impose aussi la publication de données mensuelles et trimestrielles sur les finances publiques, et l'établissement d'un déficit trimestriel (ce que la France ne fait pas pour le moment) d'ici fin 2013. La tendance est à aller de plus en plus vers un travail presque comptable.

Vers un système harmonisé ?

Dans cet esprit, la directive 85-2011 demande à Eurostat d'étudier la pertinence d'un système de comptabilité publique harmonisé au niveau européen. Il existe déjà des normes « International public sector accounting standards » (IPSAS), qui sont un peu l'équivalent pour les finances publiques de ce que les « International financial reporting standards » (IFRS) sont pour les entreprises privées. Mais ces « IPSAS » ne sont pas applicables immédiatement en Europe : certains pays membres de l'Union en contestent des dispositions, ainsi que la manière dont elles sont gérées (leur gouvernance ne fait pas une place suffisante aux responsables nationaux des comptabilités publiques). La crédibilité des statistiques de finances publiques en Europe nécessite la mise en place de normes européennes spécifiques applicables dans tous les pays. C'est par un tel supplément d'intégration européenne que sera surmontée la crise de confiance dans les statistiques de finances publiques en Europe.

Débat

Au cours du débat, les interventions ont porté tantôt sur les statistiques de finances publiques en Europe, tantôt sur les statistiques européennes en général, en s'appuyant sur cet exemple. Ce compte rendu reprend d'abord les questions techniques avant de retracer les discussions d'ensemble.

Mesurer la dette et le déficit des pays européens

Un participant, qui déclare faire partie des « 99,5 % de gens qui ne comprennent rien à la finance », s'étonne que des Etats endettés recapitalisent des banques. Une retraitée sympathise avec cette expression et se demande si les « fonds monétaires » nouvellement créés en Europe ne servent pas à camoufler des dettes. Ces interventions appellent des précisions techniques de l'invité, qui explique comment les exemples cités ont été pris en compte pour le calcul des montants officiels de dette ou de déficit des pays.

Tout d'abord, il faut savoir que les montants officiels de dette sont des montants de dette brute, ne tenant pas compte des actifs détenus par les pays. Il serait possible de déduire certains actifs financiers liquides détenus par les administrations², pour aboutir à des dettes nettes : Eurostat va proposer de publier de tels montants en complément des dettes brutes, mais ces dernières resteront incontournables, car ce sont elles qui sont mentionnées dans le traité de Maastricht. Autre précision : dans ces montants de dette, les obligations émises par les Etats sont comptées à leur valeur nominale et non pas au prix du marché, quelquefois très inférieur³. Dans le cadre du système européen de comptabilité nationale, Eurostat établit aussi des montants de dettes aux prix du marché, et les publie, mais discrètement.

La différence de traitement entre le FESF et le MES illustre bien la notion de consolidation : dans le premier cas (FESF), les prêts consentis à un Etat seront considérés comme des prêts émanant des autres Etats, et donc pris en compte dans les comptes financiers de ces derniers (« consolidés avec les comptes des Etats ») ; dans le second (MES), les prêts consentis à un Etat seront considérés comme émanant d'une organisation internationale particulière, et ne seront donc pas pris en compte dans les comptes financiers des Etats (« non-consolidation »). Sinon, il y aurait un double compte, car les Etats ont apporté leurs parts au capital important du MES en empruntant sur les marchés pour cela.

La recapitalisation des banques a été jugée indispensable en Irlande et en Espagne pour sauver des systèmes bancaires mis en danger par la présence dans les bilans de créances immobilières « douteuses ». Les statisticiens ont dû déterminer quelle nature comptable donner à ces aides gouvernementales. La réponse varie selon la situation des banques : si l'argent public a été investi à perte, il s'agit d'une dépense et donc d'une augmentation du déficit de l'Etat concerné.

² Cash, actions de sociétés cotées

³ Le gouvernement grec mène en ce moment une opération de « rachat de sa dette », dont les valeurs de marché sont environ de 30 % des valeurs nominales. Si cette opération réussit, les titres correspondants disparaîtront de sa dette officielle à concurrence de 100 %.

Le principe directeur pour prendre ces décisions techniques est d'appliquer au mieux les règles de la comptabilité nationale, précisément du « SEC95 » (système européen de comptabilité nationale 1995) qui a été inséré dans un règlement européen. Cette référence permet de répondre à une participante, qui se demande si les opérations des collectivités locales ne font pas double compte avec celles de l'Etat central : non, car le traitement intégré de ces institutions (« consolidé ») est prévu de longue date par le SEC. Et c'est aussi en s'appuyant sur ce cadre bien établi que les statisticiens peuvent préciser les informations complémentaires, dont la publication a été décidée par les autorités européennes. Ainsi, la directive 85-2011 prévoit-elle la publication d'informations sur les engagements « hors bilan » des Etats, qu'il s'agisse des garanties données à des entreprises, ou des dispositions des partenariats public-privé. Un participant qualifie ces engagements de « bombes à retardement », et souligne qu'ils sont importants dans certains pays à structure fédérale ; en particulier, dans des « länder » allemands, qui sont actionnaires d'entreprises ou de banques parapubliques. L'intervenant confirme que, par cohérence avec le SEC, les engagements qui seront publiés par Eurostat incluront ceux des collectivités locales ; sujet auquel les représentants allemands au parlement européen sont effectivement très sensibles.

Le SEC prévoit que les comptabilités soient établies « en droits constatés », et non pas « sur base caisse »⁴ : or certaines comptabilités publiques en Europe ne sont pas encore établies en droits constatés, obligeant les statisticiens à des corrections délicates, nécessitant des compétences particulières. C'est une des raisons pour lesquelles Eurostat propose d'asseoir les agrégats de finances publiques sur un système harmonisé de comptabilité publique, de la même façon que les évaluations du PIB reposent sur les comptabilités privées normalisées⁵. Un tel système permettrait en outre de comparer les comptes de collectivités locales de pays différents : les comptes de la municipalité de Paris avec les comptes de la municipalité de Londres, par exemple. C'est un projet très ambitieux, qui doit être discuté en 2013 dans les instances de l'Union européenne.

Statisticiens et autres acteurs

Avec 55 personnes, comment pouvez-vous contrôler valablement les statistiques de finances publiques de 27 pays ? demande un participant. L'invité ne prétend nullement que sa direction soit le certificateur des finances publiques des 27 pays : il définit son rôle comme étant d'assurer la qualité de la traduction des comptes publics en comptabilité nationale. Vérifier tous les comptes des entités publiques est une tâche qui va bien au-delà des moyens de 55 personnes, et même de l'ensemble des équipes que les instituts nationaux de statistique peuvent y consacrer. Il faut que soit mis en place dans chaque pays un système permettant de certifier ces comptes, ce qui est de la responsabilité des cours des comptes. Pour aller en ce sens, Eurostat a lancé un programme d'audits internes et externes des comptabilités publiques nationales, et a entrepris de construire un « partenariat stratégique » avec les cours des comptes. Statisticiens et magistrats financiers

⁴ Voir encadré page 14

⁵ Un échange a eu lieu sur ce point : un participant a estimé que seulement la moitié du PIB repose sur les comptabilités d'entreprises, tout le reste étant selon lui « purement conventionnel ». Les comptables nationaux présents ne partageaient pas ce point de vue : selon eux, seul le travail au noir fait l'objet d'une évaluation conventionnelle. Une question majeure est de savoir si l'évaluation de la valeur ajoutée des administrations doit être considérée comme conventionnelle.

constituaient deux mondes qui ne se parlaient pas : ainsi, au Portugal, la Cour des comptes connaissait depuis un an ½ certains trucages de comptes commis par une région (Madère), mais elle n'en avait pas informé l'institut national de statistiques chargé de la notification des chiffres à Eurostat. Les démarches en cours devraient remédier à ce manque de communication. En France, l'Insee a signé avec la Cour des comptes un accord allant dans ce sens.

La Cour des comptes européenne est-elle impliquée dans ce processus, se demande un participant, qui rappelle qu'au temps du « comité PNB »⁶, cette cour avait demandé à plusieurs reprises, en vain, qu'on lui communique les marges d'erreur de la mesure des PNB nationaux. Ce même participant s'interroge sur le degré d'indépendance des magistrats des cours des comptes dans chacun des pays. L'animateur de séance indique que, précisément, la Cour des comptes européenne a produit en mars dernier un rapport sur la qualité des statistiques européennes. Dans ce rapport, la Cour se félicite de l'existence du « code de bonnes pratiques de la statistique européenne », mais souligne qu'il ne faut pas en rester à de bonnes intentions, et qu'il importe de mettre en place des contrôles beaucoup plus détaillés qu'à présent. Ce que le journal satirique français « Le Canard Enchaîné » a traduit par une caricature signifiant : « Eurostat ne prend guère de temps pour contrôler les statistiques de finances publiques ». L'invité estime que cela n'est pas exact, et que sa direction consacre un temps important à « embêter » les pays membres.

Les statisticiens ne sont pas seuls pour contrôler les données : ils ne le sont pas non plus pour établir les normes. A propos des normes comptables, un participant rappelle qu'au moment de la mise en place des IFRS, de nombreuses voix en France n'étaient pas d'accord avec certaines options « court-termistes » privilégiées par des cabinets de conseil anglo-saxons, mais que ces options, qu'il juge néfastes, ont été retenues quand même. Que va-t-il en être pour les normes de comptabilité publique ? Selon ce participant, tout système comptable est conçu en fonction d'un but précis : à quoi doit servir celui-là ? L'invité met en garde contre la tentation de considérer par principe les recommandations anglo-saxonnes comme mauvaises ! Selon lui, les « IPSAS » ne tiennent pas compte des spécificités des administrations publiques qui se financent par l'impôt⁷ et qui versent des prestations sociales sans contrepartie. Par ailleurs, leur gouvernance n'est pas satisfaisante : Eurostat va proposer une gouvernance européenne des normes de comptabilité publique dans laquelle les autorités publiques soient représentées.

Faut-il que ces problèmes soient traités au niveau de l'Union à 27 pays, ou dans le cercle plus restreint de la zone euro ? Selon un participant, l'attitude du gouvernement britannique et du peuple britannique vis-à-vis des mécanismes communautaires de stabilité financière ne laisse pas d'espoir de lier la situation des finances publiques à une politique budgétaire commune de l'Union, alors que, selon lui, il serait indispensable de créer en cette matière un pouvoir de coercition à un niveau fédéral ou confédéral comme ceux qui existent aux Etats-Unis ou en Suisse. Mais ce sujet déborde largement du cadre de ce débat.

Constats et prévisions

⁶ Comité chargé de déterminer les contributions des différents pays à l'Union européenne en fonction de leurs PNB ; depuis la mise en place du SEC95, il a été remplacé par le « comité RNB » (revenu national brut).

⁷ Pour elles, l'impôt est une ressource, alors que pour les entreprises c'est une charge

Les notifications que les pays de l'Union doivent adresser à Eurostat concernent cinq années de finances publiques : les quatre années passées et l'année courante. Pour cette dernière, il s'agit donc d'une prévision, et non d'un constat. L'intervenant rappelle qu'en ce qui concerne la Grèce en 2009, c'est la prévision de déficit pour l'année 2009 qui a fait l'objet d'une réévaluation radicale entre avril et octobre, passant de 6 % à 13 % du PIB de ce pays – chiffre corrigé à 15 % en 2010. Etablir ce genre de prévision est un travail de nature différente de l'établissement des constats statistiques, et appelle des vérifications différentes, relevant de compétences d'économistes plus que de statisticiens. A ce propos, un participant rappelle la répartition des rôles instaurée en France dans les années 1960 : à l'Insee la confection des comptes nationaux rétrospectifs, à une autre direction du ministère des finances la confection des comptes prévisionnels ; cette direction s'est longtemps appelée Direction de la prévision. Cette répartition des rôles a aidé à bien voir la différence entre le constat et l'anticipation, qui pour partie incorpore les vœux du gouvernement. Au contraire, les notifications à Eurostat brouillent la distinction en associant les deux. Ce participant considère néanmoins qu'il s'agit dans les deux cas de « statistique », au sens étymologique de : « ce que l'homme d'Etat doit savoir ». La profession statistique, selon lui, se doit d'expliquer ces deux types de données, même s'il est utile qu'elles soient produites par des institutions distinctes. L'intervenant indique que, pour les statisticiens des instituts nationaux, la situation actuelle est inconfortable, car souvent ils n'ont aucune responsabilité, et aucune prise, sur les données prévisionnelles qu'ils doivent transmettre dans la notification : ce fut le cas des statisticiens grecs en 2009. Eurostat va proposer que les canaux de transmission des constats et des prévisions soient séparés. Il est souhaitable que l'on établisse des techniques et des procédures de vérification adaptées aux prévisions, et différentes de celles qui concernent les constats des années passées ; des conseils indépendants de prévision devraient se mettre en place, et se doter de « codes de bonnes pratiques de la prévision ». En France aussi !

Les indicateurs économiques

Les statistiques de finances publiques ne sont pas les seules statistiques européennes à avoir fait l'objet de l'attention générale ces derniers temps : un participant attire l'attention sur les indicateurs utilisés par l'Union européenne pour identifier les risques de déséquilibres macroéconomiques et les pertes de compétitivité de certains pays⁸. Ce sont, entre autres, le solde de la balance des paiements,

⁸ Dans le cadre du « Six-pack », un « mécanisme d'alerte » est établi sur la base de la lecture économique d'un tableau de bord comportant les dix indicateurs suivants :

- moyenne mobile sur trois ans de la balance des transactions courantes en pourcentage du PIB (dans une fourchette comprise entre + 6 % et - 4 % du PIB) ;
- position extérieure globale nette en pourcentage du PIB (seuil de - 35 % du PIB) ;
- évolution des parts de marché à l'exportation, mesurée en valeur (sur cinq années, avec un seuil de - 6 %) ;
- évolution sur trois ans des coûts unitaires nominaux de la main-d'œuvre (seuils de + 9 % pour les pays de la zone euro, de + 12 % pour les États hors zone euro) ;
- variation sur trois ans des taux de change réels effectifs sur la base de déflateurs IPCH/IPC, par rapport à 35 autres pays industriels (seuils de -/+ 5 % pour les pays de la zone euro, de -/+ 11 % pour les pays hors zone euro) ;
- dette du secteur privé en % du PIB (seuil de 160 %) ;
- flux de crédit dans le secteur privé en % du PIB (seuil de 15 %) ;
- variations en glissement annuel des prix de l'immobilier par rapport à un déflateur de la consommation calculé par Eurostat (seuil de 6 %) ;
- dette du secteur des administrations publiques en % du PIB (seuil de 60 %) ;
- moyenne mobile sur trois ans du taux de chômage (seuil de 10 %).

la part dans les exportations mondiales, l'évolution du coût unitaire de la main d'œuvre. Ce participant s'étonne de la quasi-absence de débat public sur le choix de ces indicateurs et sur les seuils fixés pour eux. Aucun indicateur du côté des importations, ni de croissance potentielle, ni de démographie, ni d'investissement des entreprises ou d'innovation. Et pour les indicateurs retenus, l'interprétation est très difficile : par exemple, le solde de la balance des paiements doit être compris entre - 4% et 6% du PIB, pourquoi cette dissymétrie ? Est-ce une exigence de l'Allemagne ? Probablement, lui est-il répondu ; les indicateurs en question ont fait l'objet de discussions au moment de l'établissement des directives du « Six-pack », selon les procédures qui résultent de la construction européenne. L'intervenant confirme que la présence de ces indicateurs dans des directives va renforcer l'attention portée sur eux, et justifie qu'ils fassent l'objet d'un effort accru de la part d'Eurostat, qui va devoir « monter en degré en matière de contrôles » à leur sujet : mais va se poser un problème de moyens.

Un participant exprime à ce propos ses doutes sur la notion de compétitivité appliquée à des Etats, et sur le « benchmarking »⁹ entre Etats. Autant il trouve légitime de « trier » entre les bonnes et les mauvaises entreprises (c'est le but du capitalisme, selon lui), autant il ne voit pas ce que cela peut signifier entre pays. La mise en concurrence des pays n'est-elle pas contradictoire avec l'objectif de convergence qui fonde la construction européenne ?

Les racines de la confiance dans les statistiques

Un participant relève parmi les décisions de la Commission européenne prises à la suite de « l'affaire grecque » de 2009 celle qui concerne les directeurs généraux des instituts de statistique : désormais, selon le code de bonnes pratiques de la statistique européenne, ceux-ci devraient être nommés selon des modalités et des procédures qui leur garantissent une réelle indépendance. Ce participant prévoit que l'application de cette décision en France va présenter de grandes difficultés : actuellement, le directeur général de l'Insee est nommé par un décret en conseil des ministres, sans procédure préalable transparente. Selon ce participant, l'Autorité de la statistique publique (ASP) est en quête de procédures qui puissent instaurer un minimum de compétition et de transparence pour accéder à ce poste.

Pour l'intervenant, l'indépendance institutionnelle des statisticiens est une condition de la confiance dans les statistiques, mais ce n'est pas la seule : il attire l'attention sur la nécessaire compétence. Dans le cas des finances publiques, il faut avoir dans les INS des équipes à même de comprendre les comptabilités publiques, leur transcription en comptabilité nationale, etc. Tous les INS ne sont pas aussi bien outillés de ce point de vue que l'Insee français. Dans le cas de la Grèce, ce problème de compétence s'est posé également ; depuis, beaucoup de progrès ont été réalisés grâce en particulier à des formations dispensées par Eurostat.

⁹ Le **benchmarking** (on traduit en français par **référenciation**, **étalonnage** ou **parangonnage**) est une technique de [mercatique](#) ou de [gestion de la qualité](#) consistant à étudier et analyser les techniques de gestion et les modes d'organisation des autres [entreprises](#) afin de s'en inspirer et d'en retirer le meilleur. C'est un processus continu de recherche, d'analyse comparative, d'adaptation et d'implantation des meilleures pratiques pour améliorer la performance des processus dans une organisation.

L'animateur rebondit sur cette intervention pour énumérer ce que sont, selon lui, les trois piliers de la confiance dans les statistiques : premièrement la qualité des concepts et définitions, leur bonne adéquation aux problèmes posés ; deuxièmement la qualité des personnes qui travaillent dans le système statistique, leur formation, leurs compétences ; troisièmement, la qualité des garde-fous contre les manipulations, règles de nomination, transparence des travaux... Pour définir comment le système doit fonctionner, l'Union européenne a mis en place le code de bonnes pratiques de la statistique européenne, qui repose sur des critères auxquels tous les INS ont dit oui. Reste ensuite à vérifier qu'on fait vraiment le travail selon ce code, à en contrôler l'application : ce peut être l'objet de missions d'Eurostat pour aller voir dans le détail comment les choses se passent dans tel ou tel pays, analogues aux missions que le FMI fait dans des domaines voisins¹⁰ ; ce peut être aussi organisé sous forme d'une « évaluation par les pairs », c'est-à-dire d'audits conduits dans un INS par une équipe de statisticiens d'autres INS européens, comme cela s'est produit en 2007-2008. Au final, la confiance requiert une plus grande organisation du travail statistique en Europe.

Le rôle des statisticiens

Quel rôle le bureau de statistique doit-il jouer dans la gouvernance de l'Union ? demande un participant, qui s'inquiète de voir Eurostat cumuler des fonctions d'observateur, d'évaluateur et même de procureur, en faisant allusion à sa capacité de proposer des sanctions contre des pays. Pour ce participant, impliquer de trop près un organisme de statistiques dans la prise de décisions (« statistically driven decisions », pour reprendre la formule du statisticien américain William Seltzer) risque toujours de le conduire à des suspicions. A ce propos l'intervenant précise que les sanctions financières seraient décidées par le Conseil européen, et que la proposition d'Eurostat serait nécessairement examinée par le collège des commissaires européens. Il est prévu que de telles sanctions puissent être prononcées « en cas de manipulation ou de négligence sérieuse », et le cas récent de la région de Madère (Portugal) aurait pu relever de ce genre de situation (mais le règlement prévoyant les sanctions n'était pas encore opérationnel).

Un autre participant fait référence à l'utilisation des critères de Maastricht au moment de l'admission de divers pays dans la zone euro : à ce moment-là aussi, les statisticiens ont dû faire face aux tentatives de tricherie d'Etats désireux d'être admis¹¹. Ce participant se félicite des efforts actuels de clarification et de transparence des statisticiens, qui s'accompagnent d'une certaine sophistication de la méthodologie ; mais il regrette qu'en face de ces raffinements les utilisations des indicateurs restent « grossières ». Selon lui, il y a un écart complet entre ce qu'on calcule et ce qu'on en fait : pour atteindre des objectifs politiques justifiés (éviter en Europe les comportements de « passagers clandestins » provoquant les crises financières) on met en place des actions qui imposent des conditions sociales très violemment défavorables aux plus faibles, en s'appuyant sur les indicateurs statistiques, mais au nom de raisonnements non discutés dans le débat public. A son avis, par exemple, un ratio « dette sur PIB » de 200 % en Allemagne ne provoquerait aucune crise financière ; et pourquoi ne pas discuter d'un taux minimal d'imposition entre les différents pays ? Rien de tout cela n'est discuté ni parmi les statisticiens ni parmi les économistes. A ce propos, ce

¹⁰ Indicateurs de conjoncture

¹¹ Et qui se trouvaient un peu au dessus des valeurs maximales fixées pour être admis, mais pas trop !

participant fait un parallèle avec la controverse de « l'indice des prix sans tabac »¹², et avec les positions du rapport Stiglitz sur les utilisations du PIB ; et il qualifie de « coupable » le silence des statisticiens, qui devraient selon lui se démarquer des utilisations des chiffres qu'ils produisent. Faute de quoi ces chiffres ne pourront recueillir la confiance des populations.

A cela l'intervenant oppose sa propre vision du métier de statisticien : ce n'est pas lui qui décide des indicateurs, il est là pour mesurer, et pour vérifier que l'indicateur a la qualité requise, en s'appuyant le plus possible sur les règles de la comptabilité nationale pour que les frontières des concepts (« la zone grise ») soient précisées de façon cohérente. L'utilisation des indicateurs est du ressort des décideurs politiques, pas de son ressort à lui, statisticien. L'animateur complète ce point de vue en rappelant ce qu'il a appelé « le premier pilier de la confiance », à savoir les concepts, les définitions, les normes. Cet ensemble très en amont constitue un « background » historique et scientifique, patrimoine commun aux statisticiens et aux économistes, souvent entériné par des accords internationaux : il est important que, pour mesurer les indicateurs souhaités par les responsables politiques, les statisticiens puissent se référer à ce patrimoine qui ne dépend pas de la sphère politique. Cela n'empêche pas que le politique puisse avoir le dernier mot quant aux utilisations, comme on l'a vu sur l'indice des prix sans tabac. Et c'est bien lorsqu'il n'y a plus consensus sur des références que la mesure devient plus ardue. En matière de théorie économique, le quasi-consensus qui prévalait dans les années 1990 et au début des années 2000 représentait un courant de pensée, un « mainstream », très puissant : il a disparu depuis la crise de 2009. Il y a maintenant différentes façons d'envisager l'économie, et différents types d'indicateurs peuvent être produits en référence à ces théories.

Un autre participant exprime une position voisine. Il considère que les statisticiens n'ont pas à sortir de leur rôle pour critiquer les décisions politiques, mais qu'un corps de normes solide doit garantir leur neutralité vis-à-vis du politique. Cependant, il remarque que les priorités d'affectation des ressources humaines sont un moyen d'intervention puissant. Dans le cas des finances publiques, la référence au SEC95 est pleinement présente, mais les effectifs affectés à la vérification des comptes publics (les 55 personnes) sont sans commune mesure avec ceux affectés à la vérification d'autres postes des comptes.

Reprenant la parole, le participant qui souhaite voir les statisticiens se démarquer des utilisations qu'on fait de leurs résultats maintient sa position. Il voit une évolution dans la place des statistiques dans la société : les chiffres sont utilisés non plus pour informer, mais pour déclencher directement des décisions, par des mécanismes automatiques qui finalement nuisent à leur légitimité. Face à cela, en tant que citoyens-professionnels, les statisticiens ne peuvent pas dire « je ne m'occupe pas de l'utilisation des chiffres », ils doivent au contraire prendre leurs responsabilités et trouver les moyens d'alerter l'opinion. Ce participant remarque d'ailleurs que les statisticiens américains sont beaucoup plus sensibles que leurs homologues européens là-dessus.

¹² Au début des années 1990, un gouvernement en France a entrepris de faire sortir le tabac de l'indice des prix à la consommation, pour éviter que les hausses du prix de ce produit décidées pour des motifs de santé publique pèsent sur cet indice. Après une controverse au cours de laquelle de nombreux statisticiens ont cherché à maintenir l'indépendance de l'instrument d'observation par rapport à ses utilisations, il a été décidé que l'Insee publierait deux indices, avec et sans tabac, et que les indexations légales reposeraient seulement sur l'indice sans tabac.

La spécificité de la situation en Europe est confirmée par l'intervenant : le manuel du « SEC » est un règlement discuté au Parlement européen, qui heureusement n'entre pas en général dans le détail statistique, mais qui peut être tenté de le faire.¹³ Un participant cite à ce propos l'exemple de la définition hautement technique des « SIFIM¹⁴ » au début des années 2000, objet d'un débat parlementaire mémorable. Les statisticiens américains sont fréquemment effrayés par l'utilisation directe des statistiques en Europe : « vous êtes des statisticiens perdus ! ». Un participant rejoint ce point de vue, en regrettant qu'il n'existe pas au niveau européen une « direction du Trésor » : de ce fait incombent à Eurostat des fonctions qui ne devraient pas revenir à des statisticiens, et cette situation est dommageable pour l'image de la statistique européenne. A quoi l'intervenant rétorque que « les statistiques sont faites pour être utilisées », et que le rôle des statisticiens est de produire le meilleur chiffre possible, compte tenu des utilisations. Garantir aux citoyens que les chiffres officiels sont les meilleurs possibles, ce n'est pas à la direction du Trésor de faire cela, mais bien à l'institut de statistique.

Les citoyens peuvent-ils s'y retrouver ?

Plusieurs interventions attestent d'un certain désarroi des citoyens « de base ». « J'ai l'impression d'assister à un jeu de bonneteau », dit l'une ; « je m'y perds entre dettes des Etats, dettes des administrations, dettes des pays, dettes souveraines », dit l'autre ; « après avoir lu des dizaines d'articles comparant la France et l'Allemagne, je n'ai toujours pas d'opinion », ajoute un troisième, qui interroge le statisticien européen : avez-vous mission de favoriser la compréhension de vos statistiques et leur traduction par les médias, comment les mettez-vous à disposition du journaliste moyen et des citoyens ? L'intervenant confirme que la diffusion des données fait partie des missions d'Eurostat : peut-être faut-il renforcer l'effort de pédagogie ? Car l'objectif est bien de donner aux citoyens confiance dans les chiffres que les statisticiens produisent. Comment cela serait-il possible si ceux-ci ne savent pas les interpréter ?



¹³ Lors de la discussion du SEC2010, qui va entrer en vigueur en 2014, le Parlement a été un moment tenté de modifier le critère de classement d'entreprises parmi les administrations publiques : au lieu de classer ainsi « les entreprises ne vendant que 50 % de leurs coûts et qui sont contrôlées par des administrations publiques », le Parlement envisageait de classer ainsi « toutes les entreprises ne vendant pas au moins 100 % de leurs coûts et qui sont contrôlées par des administrations publiques » ; ce qui aurait étendu considérablement le périmètre des administrations publiques dans certains pays, et donc leurs dettes. Cette modification n'a finalement pas été retenue.

¹⁴ SIFIM : « services d'intermédiation financière indirectement mesurés » ; il s'agit d'un concept de comptabilité nationale essentiel pour définir la valeur ajoutée du secteur financier.

Annexe : document préparatoire rédigé par l'invité pour ce Café de la statistique

Eurostat est le responsable final de la mesure du déficit et de la dette publics des pays membres de l'UE, dans le cadre de la "Procédure de déficit excessif" (PDE). Cette procédure repose sur le Pacte de stabilité et de croissance (juin 1997), qui est à l'origine des fameuses règles fixant un maximum de 3 % de déficit et de 60 % de dette. Le cadre comptable utilisé est le Système européen de comptes nationaux, SEC 1995 (bientôt remplacé par le SEC 2010). Eurostat publie deux fois par an la "notification" des pays membres, en avril et en octobre (voir encadré ci-dessous). Ces données sont qualifiées de "statistiques" et non de "comptables" du fait que le SEC 95 n'est pas un cadre comptable micro-économique et que la compilation des comptes des milliers, sinon dizaines de milliers, d'unités faisant partie des "Administrations publiques" est une agrégation statistique et non une consolidation purement comptable.

C'est l'essence même du projet qui va faire la conclusion de mon intervention d'aujourd'hui que d'envisager pour le futur un cadre comptable entièrement cohérent, allant du micro au macro.

Les "notifications" bi-annuelles

Les Etats Membres doivent "notifier" à Eurostat le 1er avril et le 1er octobre leur déficit et dette des quatre dernières années passées et de l'année courante. Les données portant sur les années passées sont analysées par Eurostat au cours d'une période d'environ trois semaines, puis publiées par Eurostat (dernière publication 22 octobre 2012). Eurostat peut émettre des réserves publiques sur ces données. Les données validées par Eurostat sont utilisées ensuite dans le cadre de la procédure de déficit excessif.

Des pouvoirs renforcés

Même si les mauvais fondamentaux économiques de la Grèce, de l'Irlande, du Portugal, de l'Espagne et d'autres pays membres sont véritablement à l'origine de la crise de la dette souveraine, il reste qu'un deuxième problème "statistique" en Grèce, en 2009, a accru la défiance des marchés financiers¹⁵. Eurostat en a tiré deux leçons. D'abord, la nécessité de renforcer l'indépendance des instituts de statistique. Ensuite, l'importance de s'assurer de la qualité des comptes publics situés en amont des données du SEC 95. Ainsi, de nouveaux règlements statistiques ont été mis en place instituant une procédure indépendante de nomination du chef statisticien dans chaque pays membre. Ils permettent aussi à Eurostat et aux instituts de statistique d'accéder à tous les comptes des entités amont ("upstream"). Par ailleurs, Eurostat peut maintenant proposer au Conseil une sanction financière (jusqu'à 0.2 % du PIB) en cas de manipulation (délibérée, ou par sérieuse négligence) des statistiques de finances publiques.

Eurostat a maintenant un département de 55 personnes (soit trois fois les moyens de 2009) entièrement dévolu à la vérification des données PDE. Le nombre de missions a doublé. Une

¹⁵ En fait, en 2009, il s'agissait plus de prévisions inappropriées que de mauvaises statistiques. Malheureusement, les utilisateurs confondent souvent prévisions et statistiques. Il y avait eu déjà auparavant une crise des statistiques grecques, en 2004. La deuxième s'est révélée nettement plus destructrice, dans le contexte de la crise financière.

analyse de risque, inspirée des procédures d'audit, est dorénavant conduite chaque année et permet de concentrer les vérifications sur les points faibles. Eurostat est intervenu ces derniers mois à de multiples reprises, en "back office" des sommets européens, pour faire des recommandations sur les traitements comptables des nouveaux instruments financiers, comme le FESF ou le MES (voir encadré ci-dessous), avec en toile de fond l'objectif d'éviter que tout surplus d'endettement soit masqué en utilisant des "Special Purpose Vehicles" (SPV), tentation constante des magiciens de la finance. Ainsi le FESF a été consolidé, en SEC 95, avec les pays garants. Par contre, du fait de son important capital (80 milliards d'euros), le MES a été considéré être une institution internationale à part entière. Par ailleurs, un programme de partenariat stratégique est engagé avec les cours des comptes nationales. Enfin, ces mesures ont été renforcées par le fameux "Six Pack", dont l'importante Directive 85/2011 (voir encadré ci-dessous).

Avant de la commenter, soulignons que la qualité des comptes des administrations publiques ne dépend pas que d'Eurostat et des règlements européens. Loin de là. C'est le résultat d'un travail collectif des milliers de comptables, d'auditeurs internes et externes, des dizaines de statisticiens qui contribuent au calcul de ces données dans les pays membres.

Le FESF et le MES

Le Fonds européen de stabilité financière (FESF) est le premier outil collectif¹⁶ de la zone euro pour venir en aide aux pays en difficulté sur leurs dettes. Eurostat a considéré que cet outil était un simple arrangement d'émission conjointe de dette et de prêts des pays de la zone euro. Le FESF est en effet un organisme temporaire ayant un capital de 30 millions d'euros (pour une capacité de prêt de 440 milliards !) et ne peut donc fonctionner qu'avec la garantie des Etats de la zone euro. C'est pourquoi Eurostat consolide les comptes du FESF avec ceux des pays garants. Le Mécanisme européen de stabilité (MES), doté d'un capital propre de 80 milliards, est le mécanisme permanent qui va remplacer le FESF. Eurostat ne consolidera pas les opérations du MES, un peu comme si c'était le FMI européen.

Le "Six pack"

C'est le nom, dans le jargon bruxellois, de 5 nouveaux règlements et une directive (85/2011) qui ont été adoptés par le Conseil et le Parlement européens en novembre 2011. D'une part, le Six-pack renforce les règles de la procédure de déficit excessif, en donnant plus de pouvoir à la Commission, plus de poids à la nécessaire réduction de la dette publique, en permettant la mise en œuvre de sanctions financières avec le support d'une majorité qualifiée inverse (i.e., il faut maintenant une majorité contre la sanction pour qu'elle ne soit pas appliquée). La directive 85/2011 établit un mode de fonctionnement plus indépendant des prévisions macro, confirme que l'ensemble des administrations publiques (y compris régions, départements et communes, organismes de sécurité sociale) sont concernés par les objectifs de déficit et dette, exige la publication de données de finances publiques infra-annuelles et de données annuelles sur les dettes publiques dites "contingentes" (garanties, dette des entreprises publiques, PPP,...). D'autre part, le Six-pack met en place une nouvelle procédure, dite "Procédure de correction des déséquilibres macroéconomiques" dont le but est notamment de corriger les situations de pertes de compétitivité.

¹⁶ Il y a eu auparavant un outil bilatéral pour la Grèce.

La Directive 85/2011

Ses aspects prioritaires concernent les prévisions, le programme multi annuel de finances publiques à soumettre à la Commission et le cadre budgétaire de moyen terme. S'agissant des statistiques, je me contenterai de noter que la Directive confirme que le "monitoring" européen doit couvrir l'ensemble des Administrations publiques¹⁷, au sens du SEC 95. Ce concept est définitivement une réussite de la comptabilité nationale.

Mais la Directive a aussi d'autres aspects directement relatifs aux statistiques. Elle impose (article 3) des contrôles internes et des audits externes de l'ensemble des comptes utilisés pour la compilation des données SEC 95; la publication de résultats financiers, mensuellement pour l'Etat et les organismes de sécurité sociale, trimestriellement pour les administrations locales; (article 4.7) la publication d'un déficit trimestriel en SEC 95 (disposition encore lacunaire en France); (article 14.3) la publication de données annuelles sur les dettes "contingentes" ou "hors bilan" (garanties, dette des entreprises publiques, obligations des partenariats publics/privés, ...). Enfin (article 16.3), la Directive a exigé de la Commission qu'elle publie un rapport sur la pertinence des "International Public Sector Accounting Standards" (IPSAS). Ces standards comptables sont les seuls aujourd'hui ayant une portée internationale. Ils sont le fruit d'une organisation dépendant de l'IFAC, l'Association internationale des comptables. Ils ont été d'abord conçus comme une transposition pour les administrations publiques des "IFRS", qui constituent la norme comptable internationale pour les entreprises cotées.

L'étude sur la pertinence des IPSAS

Eurostat a pris au sein de la Commission le leadership de cette étude. C'est logique, car en tant que responsable des données macro de finances publiques, Eurostat est la Direction générale de la Commission la plus concernée par les IPSAS. Il y a en effet un enjeu capital pour renforcer la qualité des comptes publics macro dans la mise en place de normes comptables harmonisées au niveau micro, c'est-à-dire pour toutes les administrations publiques européennes.

Cette étude, qui sera disponible en fin d'année 2012, aura deux principales conclusions. La première, négative, sera que les normes IPSAS ne sont pas applicables telles quelles en Europe. Plusieurs pays membres, dont la France, contestent certaines des 32 IPSAS. Les normes IPSAS véritablement spécifiques au secteur public (enregistrement des impôts, des prestations sociales) sont soit inappropriées, soit absentes. Enfin, la gouvernance des IPSAS laisse à désirer, "l'IPSAS Board" n'étant pas assez représentatif des autorités de comptabilité publique des pays membres.

La seconde conclusion sera par contre positive. Ce sera la reconnaissance de l'importance de l'existence de normes comptables européennes harmonisées, mises en place via une gouvernance européenne. Ces normes, Eurostat, propose de les appeler "EPSAS": "European Public Sector Accounting Standards". S'inspirant du travail déjà accompli par les IPSAS, mais en s'autorisant de les amender, de les compléter ou de créer des normes spécifiques, les EPSAS seraient adoptées par

¹⁷ Le concept n'est pas nouveau, mais la Directive étend son application. Par exemple, elle exige un audit externe des comptes des communes en France.

des règlements européens et devenir l'unique norme comptable en droits constatés applicables à toutes les entités significatives des administrations publiques en Europe. Ces normes accompagneront le mouvement constaté dans la majorité des pays européens vers une comptabilité en droits constatés (voir encadré) pour les entités du secteur public.¹⁸

La comptabilité en droits constatés

En anglais "accrual". On dit aussi en français "comptabilité d'exercice" ou "comptabilité générale" ou encore "en droits et obligations". Il s'agit du moment de l'enregistrement des opérations. Cette comptabilité s'oppose à la comptabilité dite "cash", ou "budgétaire", dans laquelle les comptes reflètent exclusivement le temps des opérations monétaires (paiements, recettes). En comptabilité en droits constatés, les opérations sont enregistrées lorsque le droit est constaté (je sais que je vais recevoir) ou que l'obligation est constatée (je sais que je vais devoir payer). La comptabilité en droits constatés est la base de la comptabilité d'entreprise, et s'applique également en comptabilité nationale.

Ce vaste projet de long terme (2020 ?) permettrait de faire passer le monitoring européen du stade "statistique" au stade véritablement "comptable". Il permettrait plus de comparabilité micro et macro. Il permettrait d'unifier le corps des auditeurs européens autour de normes communes.

On ne s'étonnera pas qu'un fonctionnaire européen comme moi conclue que pour sortir de la crise actuelle, il faut "plus d'Europe". Plus d'Europe, c'est plus d'intégration budgétaire européenne. Pour plus d'intégration budgétaire, il faut un outil commun, qui serait les EPSAS. Par-delà l'étude publiée en fin d'année, Eurostat va prendre de nombreuses initiatives en 2013 pour faire avancer cette idée. Je vous remercie de m'avoir invité pour me permettre de la partager avec vous.



¹⁸ Reconnaissons néanmoins qu'une minorité, faible en nombre mais puissante, n'est pas convaincue par le principe même de la comptabilité en droits constatés. Il s'agit notamment de l'Allemagne et des Pays-Bas.