



L'EUROPE NUMÉRIQUE

# Histoire d'Eurostat

Marja ALASTALO

## RÉSUMÉ

La nécessité de disposer de données statistiques sur l'Union européenne, que ce soit au niveau de l'Union ou à celui des États membres, ne fait plus débat. Il s'agit à l'évidence d'un outil essentiel de gouvernance. Mais la production de statistiques fiables est un processus ardu qui requiert une bureaucratie bien formée. Dans le cas d'Eurostat, l'office statistique de l'Union européenne, plusieurs décennies ont été nécessaires pour mettre au point un système capable de produire des statistiques comparables d'un État à l'autre. L'histoire d'Eurostat peut se diviser en deux périodes. Durant la première, qui va du début des années 1950 aux années 1990, l'office œuvre à harmoniser les concepts et les méthodes statistiques afin que les États puissent fournir des données commensurables. Durant la seconde, le développement d'indicateurs et la stabilisation législative du système statistique constituent la nouvelle priorité. L'office employant quelques fonctionnaires qu'était Eurostat à ses débuts a grandi pour devenir un institut doté d'un budget opérationnel de 60 millions d'euros (en 2018) et d'un personnel de plus de 800 personnes.



Logo of Eurostat. Source: Eurostat (2018).

## Les premières décennies

L'histoire de l'Office statistique remonte aux premières années de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). Un service annexe créé en 1952 est chargé de fournir des informations statistiques à la Communauté, notamment en ce qui concerne le charbon et l'acier dans les États membres, afin qu'elle puisse prendre des mesures dans ce secteur. Cet office statistique fait l'objet de plusieurs réorganisations. Le premier changement organisationnel a lieu en 1958, après la signature du Traité de Rome établissant

la Communauté économique européenne (CEE). Le service des statistiques devient alors l'office statistique de l'organe exécutif de la CEE, la Commission, et accède à son statut actuel de direction générale. D'autres changements interviennent avec l'apparition de nouvelles compétences, l'élargissement de la Communauté, puis de l'Union, ainsi que l'installation du siège de la Commission à Bruxelles. L'office statistique est renommé Eurostat à l'occasion du premier élargissement de la CEE en 1973.

La première difficulté tient au fait que chaque État membre a son propre système statistique, fondé sur les spécificités de son histoire, même s'il existe une longue tradition de collaboration statistique depuis [1853, date du premier congrès international à Bruxelles](#). Pour l'office statistique, la standardisation (ou harmonisation, dans la terminologie de l'UE) des méthodes et concepts utilisés pour collecter des données et compiler des statistiques se révèle ardue. Elle passe souvent par la contrainte, car elle implique de passer d'une grille de lecture du monde à une autre. L'office étant tributaire des données fournies par les instituts statistiques nationaux, il est indispensable que ces derniers aient les mêmes critères de mesure. En obligeant les États membres à communiquer leurs données à la Haute Autorité, le traité instituant la CECA offre déjà des garanties sur ce point.

Pendant quelques décennies, Eurostat reste un acteur de second plan dans la communauté internationale des statisticiens. Mais il prend de l'importance à mesure que la Communauté gagne en poids politique. Depuis les années 1960, Eurostat exporte son savoir-faire en matière de statistiques dans le cadre de la coopération et de l'aide au développement. C'est le cas dans les anciennes colonies françaises en Afrique. Cela passe notamment par la formation de statisticiens, qui se renforce en 1962 avec la création du Centre européen de formation des statisticiens-économistes des pays en voie de développement (CESD), financé par Eurostat et un organisme français, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). On peut y voir une volonté de promouvoir la démocratie et la bonne gouvernance, mais aussi une forme de colonialisme statistique, dans laquelle l'Europe impose ses méthodes et ses concepts à l'Afrique, aux pays candidats à l'Union européenne et, plus récemment, à certains pays d'Asie comme la Géorgie, le Kazakhstan et l'Ouzbékistan.

### **Montée en puissance des indicateurs et mise en place d'un cadre législatif pour les statistiques européennes**

Après l'Acte unique et le traité de Maastricht, l'intégration européenne se renforce. Des négociations s'engagent pour une union économique et monétaire, avec un recours accru aux statistiques pour mesurer les performances économiques des États membres et fixer des critères de convergence. Eurostat est particulièrement sollicité dans ce processus, comme il le sera plus tard avec le Pacte de croissance et de stabilité, lui aussi fondé sur des indicateurs statistiques. L'intégration économique et les statistiques sont interdépendantes : l'instauration de la monnaie unique aurait été impossible sans statistiques économiques, tandis que ces dernières voient leur rôle renforcé par la monnaie unique.

Depuis l'an 2000, une part considérable de l'activité d'Eurostat est consacrée aux indicateurs. Un indicateur est une donnée chiffrée, souvent élaborée à partir de plusieurs variables. On lui donne une appellation simple afin de rendre plus accessibles des informations sur des sujets complexes. Dans des contextes politiques tendus, les indicateurs présentent l'avantage de dépolitiser la définition des objectifs, en la sortant de l'arène

politique pour la confier à des groupes d'experts. On peut y voir une forme de *soft law*, tout comme dans les rapports et les comparaisons internationales, avec lesquels ils sont en étroite interaction. Les indicateurs jouent un rôle essentiel dans la Méthode Ouverte de Coordination (MOC), adoptée pour la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne. Il s'agit d'harmoniser les politiques publiques sans recourir à une législation contraignante, mais en généralisant, à travers la MOC, le *benchmarking* et l'usage d'instruments de mesure communs. Ainsi, les indicateurs de Laeken sur l'inclusion sociale, adoptés en 2001, contribuent largement à l'élaboration d'une politique sociale européenne, ce qui constitue une avancée majeure.

C'est en grande partie grâce au travail législatif effectué depuis les années 1990 que l'on dispose de statistiques comparables et commensurables dont l'UE en expansion a un besoin vital. Le Système statistique européen est consolidé par un Règlement adopté par le Parlement européen et le Conseil. La plupart des statistiques de l'UE s'inscrivent dans un cadre législatif, auquel s'ajoutent des méthodes plus souples et plus incitatives d'harmonisation des pratiques. Eurostat organise ainsi des échanges de personnel dès les années 1980 ; vient ensuite, au début des années 1990, un programme de formation pour les statisticiens européens. Ces actions, toujours en place, permettent à de nombreux personnels des instituts statistiques nationaux de se familiariser avec Eurostat et le système statistique de l'UE.

### **La recherche d'un équilibre entre indépendance professionnelle et adaptation aux attentes des politiques**

Pour être utilisables, les statistiques doivent être crédibles et légitimes. Cela requiert une stricte séparation entre les statisticiens et la sphère politico-administrative, deux milieux distincts mais indispensables l'un à l'autre. L'indépendance professionnelle, vue comme un gage de qualité, est le premier principe du code de déontologie de la statistique européenne, mais celle-ci entretient un rapport paradoxal avec les politiques publiques. On attend à la fois des statistiques qu'elles soient utiles à l'élaboration des politiques de l'Union, et qu'elles satisfassent à la présomption d'indépendance.

La crise économique mondiale de 2008 en déclenche une autre, qui porte sur les statistiques économiques grecques, et émane d'une trop grande proximité entre les statisticiens et le gouvernement du pays. En 2009, le déficit budgétaire et le montant de la dette publique annoncés dans un premier temps par Elstat, l'institut national de la statistique, sont trop bas. Les chiffres plus élevés publiés après la nomination d'un nouveau directeur-général, Andreas Georgiou, provoquent une détérioration rapide de la conjoncture économique. Accusé d'avoir nui à l'intérêt national, Georgiou devient un bouc émissaire en Grèce. Il doit démissionner en 2015. Mis en examen l'année suivante, il est condamné à deux ans d'emprisonnement avec sursis. Cette condamnation est dénoncée par la communauté internationale des statisticiens et la Commission européenne, qui y voient une forme de persécution politique.

Malgré les difficultés, Eurostat parvient à fournir des données suffisamment cohérentes pour éclairer les décisions de l'UE, que ce soit en matière d'inflation, de déficit public, d'emploi ou de démographie. Ses compétences statistiques sont devenues indispensables pour les institutions politiques dans bien des aspects de la gouvernance de l'UE, qu'il s'agisse de calculer le montant des contributions des États membres ou d'attribuer les subventions du fonds de développement régional comme celles du fonds social. Pour ce qui est de

l'élaboration des politiques publiques, les objectifs stratégiques sont fixés au moyen d'indicateurs statistiques, ceux-ci permettant en retour d'évaluer la performance des États membres par rapport aux objectifs. On peut même voir dans l'outil statistique un moyen de renforcer l'identité européenne, car il permet aux citoyens du continent d'apprendre à mieux se connaître les uns les autres.

---

## **BIBLIOGRAPHIE**

ALASTALO, Marja, "Eurostat: Making Europe comparable and commensurable" in HEISKALA, R. & J. ARO (eds.), *Policy Design in the European Union. An Empire of Shopkeepers in the Making?*, London, Palgrave Macmillan, 2018, 87-110.

ATKINSON, Anthony. B., MARLIER, Eric, NOLAN, Brian, "Indicators and targets for social inclusion in the European Union," *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 42 - 1, 2004, p. 47-75.

DESROSNIÈRES, Alain, *The Politics of Large Numbers: A History of Statistical Reasoning* Cambridge, Harvard University Press, 1998.

DESROSNIÈRES, Alain, "Measurement and its uses: Harmonization and quality in social statistics," *International Statistical Review*, 68 - 2, 2000, p.173-187.

PENISSAT, Étienne, Jay, Rowell, "The Creation of a European Socio-economic Classification: Limits of Expert-driven Statistical Integration", *Journal of European Integration*, 37 - 2, 2015, p. 281-297.

---

## **Source URL:**

<https://ehne.fr/encyclopedie/thématiques/civilisation-matérielle/l'europe-numérique/histoire-d'eurostat>