

La statistique au service des politiques sociales européennes



Entretien avec Odile Quintin

Ancienne directrice générale à la Commission européenne

Dans l'Union européenne, les politiques sociales sont fondées sur des objectifs communs aux pays membres, et ces objectifs sont souvent chiffrés. Il est donc crucial de disposer de statistiques comparables crédibles pour apprécier la situation de chaque pays par rapport aux objectifs. Odile Quintin, qui a pris une part importante à la mise en place de plusieurs politiques européennes, a expliqué à Statistique et Société les leçons qu'elle a tirées de son expérience de « cliente » privilégiée de la statistique européenne.

Statistique & Société : Vous avez été à la tête de la direction « Emploi - Affaires sociales » de 2000 à 2005, puis à la tête de la direction « Éducation - Culture » à la Commission européenne. Dans ces deux postes, vous étiez chargée de définir et de mettre en œuvre des politiques européennes. Ces politiques s'appuyaient-elles sur des statistiques ?

Odile Quintin : Oui, je vais vous donner trois exemples d'objectifs chiffrés pour des politiques sociales. Le premier objectif est le taux d'emploi : alors que traditionnellement on se référait au taux de chômage, l'Union a décidé à la fin des années 1990 de se donner des objectifs de taux d'emploi des femmes et des hommes de 20 à 64 ans (d'abord 70 %, maintenant 75 %). Le deuxième, c'est le taux de pauvreté. Cela a été très difficile, parce qu'il n'y avait pas d'accord entre les pays sur la manière de mesurer la pauvreté, ni même sur la manière de la définir, entre la pauvreté matérielle, l'exclusion sociale, etc. Finalement l'objectif retenu depuis 2010 s'exprime par une réduction du nombre de personnes pauvres : dans le programme Europe 2020, vous trouvez un objectif de réduction du nombre de pauvres dans l'Union européenne de 20 millions de personnes, décliné par pays. Ce chiffre fait référence à une définition précise du nombre de pauvres qui a fait l'objet d'âpres discussions. Enfin, le troisième exemple se situe dans le domaine de l'éducation avec un objectif portant sur la prévention de l'échec scolaire (objectif de réduction du nombre de jeunes sortant sans diplôme du système éducatif), un autre sur le pourcentage d'adultes diplômés de l'enseignement supérieur. Tous ces objectifs touchent à des questions très sensibles dans chaque pays.

S&S : Avec de tels objectifs quantifiés, est-ce que ces politiques sont comparables à celle qui vise à prévenir les déficits excessifs ?

Odile Quintin : Pas tout à fait. Il y a une spécificité des politiques sociales dans la construction européenne. Avant le traité de Maastricht (1992), les traités européens ne comportaient pas de dispositions relatives à l'emploi et à l'éducation, et très peu de dispositions relatives à la protection sociale. C'est d'ailleurs la France qui a beaucoup insisté pour que les questions sociales soient davantage prises en compte par l'Union. Cela s'est produit depuis les années 1990, au cours d'un certain nombre d'étapes. Dans le domaine social, les politiques européennes sont moins contraignantes que dans le domaine économique mais leur démarche est analogue : les pays et l'Union définissent un certain nombre de lignes directrices et conviennent d'un système

de mise en œuvre. La Commission est chargée ensuite d'observer cette mise en œuvre, avec un système d'évaluation par les pairs, et de formuler des recommandations aux États dans lesquels les avancées seraient insuffisantes. C'est analogue à ce qui se passe dans le champ économique, à ceci près qu'il n'existe pas de pouvoir coercitif de la Commission, ni de sanctions juridiques.

S&S : Du coup, les Etats peuvent ne pas trop s'en soucier ?

Odile Quintin : Non, car la sanction, c'est la comparaison des performances politiques des pays, qui n'aiment pas beaucoup se retrouver en dernier ! La comparaison des performances des Etats est un puissant levier : personne n'aime être en mauvaise posture par rapport à ses voisins, ou recevoir des admonestations de la Commission. Il n'y a qu'à voir ce qui se passe en France au moment de la publication des résultats des enquêtes « PISA »¹ ! C'est pourquoi il est si difficile au moment de la mise en place des politiques de fixer les objectifs chiffrés. Le gouvernement français lui-même, qui a tant insisté pour accroître la préoccupation sociale en Europe, est « monté sur ses grands chevaux » lorsqu'il a reçu des observations européennes concernant la politique des retraites en France. Depuis 2010, l'observation des indicateurs sociaux fait partie du « semestre européen », cette procédure de discussion des politiques européennes associant les institutions de l'Union et les États membres. Il en ressort des recommandations dans lesquelles questions sociales et questions économiques sont intégrées.

S&S : Venons-en à la statistique : vous aviez donc un fort besoin de statistiques comparables et fiables. Comment faisiez-vous ?

Odile Quintin : Je vais prendre l'exemple de la mesure de la pauvreté, devenue incontournable à la fin des années 1990. Nous avons contacté Eurostat : son directeur général (Yves Franchet à l'époque) s'est montré ouvert en pressant l'importance politique de la question et son potentiel de développement. Après discussions, nous avons abouti à un nouveau type de partenariat, extrêmement solide, entre deux directions de la Commission, matérialisé par un accord écrit, très concret. Dans le cas des revenus et de la pauvreté, c'est ce partenariat qui a débouché sur l'opération « EU-SILC² », opération qui est à mes yeux exemplaire : complexe, politiquement sensible, finalement réussie et encore bénéfique aujourd'hui. C'est aussi ce type de partenariat qui a débouché sur la publication conjointe d'un rapport sur la démographie en Europe par Eurostat et ma direction (édition la plus récente : 2010).

S&S : Pourquoi selon vous un tel accord de partenariat était-il avantageux aussi pour Eurostat ?

Odile Quintin : D'abord, il y a les questions matérielles : dans le cadre de ces accords, ma direction transférait à Eurostat un certain montant de ressources budgétaires. Eurostat n'a pas toujours été un partenaire facile de ce point de vue ! Mais j'ai toujours considéré qu'il s'agissait d'un bon accord. Au-delà de ces questions, l'appui politique de ma direction à la mise en œuvre des opérations statistiques nouvelles était important pour qu'elles soient menées à bien avec les Etats membres. On l'a bien vu pour EU-SILC : la présence d'un représentant de la DG-Emploi aux réunions techniques de préparation donnait à Eurostat le poids nécessaire pour avancer malgré les objections des pays et les difficultés techniques, d'autant plus que de notre côté nous étions en relation constante avec les ministères concernés dans les différents pays.

1. « Programme for international student assessment » - enquête internationale de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) sur le niveau d'éducation des jeunes de quinze ans.
2. Système d'information sur les revenus et les conditions de vie dans l'Union européenne. Voir dans ce numéro l'article de Delphine Nivière.

S&S : Le recours à Eurostat était-il la seule voie possible ?

Odile Quintin : Non, il est toujours possible de recourir à des opérateurs en dehors de la Commission : universités, bureaux d'études, etc. C'est d'ailleurs ce qui s'est produit en 2006-2007 dans le domaine de l'économie de la culture. Nous avons approché Eurostat, qui nous a immédiatement communiqué tous les éléments statistiques à sa disposition, mais qui n'a pas souhaité aller plus loin, sans doute parce que ce domaine, quoiqu'essentiel dans le futur, était moins central dans les préoccupations politiques européennes à cette période. Il faut dire aussi qu'il n'y avait pas de consensus sur la priorité à accorder à ce sujet parmi les pays membres, ceux du Sud de l'Europe y étant beaucoup plus sensibles que les pays nordiques. Donc nous avons fait appel à des organismes d'étude extérieurs qui ont synthétisé pour nous les connaissances disponibles dans les différents pays.

S&S : Dans ces conditions, quel avantage y a-t-il à passer par Eurostat ?

Odile Quintin : Davantage de crédibilité. Revenons au cas de la pauvreté, dans lequel on a utilisé les deux voies. A la fin des années 1990, ce sont des initiatives diverses, qui ne provenaient pas toutes de statisticiens publics, qui ont ouvert la voie aux travaux sur la pauvreté : panels de ménages, etc. Mais l'opération EU-SILC a permis de reprendre tout cela pour en faire quelque chose de solide, dont les résultats par État soient comparables de façon crédible.

S&S : Vous qui avez observé divers aspects de la construction européenne, considérez-vous le processus statistique comme un processus spécifique ?

Odile Quintin : Spécifique, certainement. D'un côté, la politique de constitution d'une statistique européenne est une politique « au service des autres politiques » ; mais d'un autre côté c'est une politique qui a ses propres enjeux de crédibilité, qui lui donnent une position particulière, très forte. Au sein de la Commission, cela n'allait pas toujours de soi : certains ont pu trouver excessive la capacité d'initiative qu'Eurostat s'est donné en concluant des accords avec certaines autres directions de la Commission pour éclairer par priorité des politiques importantes. Il est remarquable aussi, et significatif, qu'Eurostat ne s'affiche pas comme un service de la Commission, mais comme... « Eurostat » !