

Distr.
GÉNÉRALE

CES/AC.61/1999/9
24 mars 1999

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION DE STATISTIQUE et
COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS
EUROPÉENNES (EUROSTAT)

CONFÉRENCE DES STATISTICIENS EUROPÉENS

ORGANISATION DE COOPÉRATION
ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES
(OCDE)

ORGANISATION DES NATIONS UNIES
POUR L'ALIMENTATION ET
L'AGRICULTURE (FAO)

Réunion sur les statistiques
alimentaires et agricoles en Europe

(Genève, 23-25 juin 1999)

L'ADAPTATION DES NOUVEAUX ÉTATS MEMBRES POTENTIELS
AU SYSTÈME DE L'UNION EUROPÉENNE -
LE POINT DE VUE DE L'UNION EUROPÉENNE

Communication sollicitée de l'Office statistique
des Communautés européennes *

I. Introduction

L'agriculture est traditionnellement l'un des secteurs les plus importants dans la plupart des pays candidats à l'adhésion. La superficie cultivée, la contribution de l'agriculture au PIB et l'emploi dans ce secteur y sont plus importants que dans l'Union européenne. En conséquence, l'adhésion à l'Union européenne des pays qui ont posé leur candidature augmentera l'importance de l'agriculture dans l'Union européenne élargie. Le potentiel de production augmentera et les transformations qui se produiront dans les structures et dans les zones rurales nécessiteront une réorientation de la PAC. Dans ce contexte, il importe de disposer d'un système de statistiques agricoles bien développé pouvant servir de source d'information pour l'élaboration et la gestion de la PAC, qui représente encore 50 % du budget total de l'Union européenne.

*Élaborée par M. Giuseppe Calo, Office statistique des Communautés européennes.

II. Objectifs dans le domaine des statistiques liés à l'élargissement de l'Union européenne

a) Mise en place d'une infrastructure statistique appropriée (renforcement des institutions) :

- Il faut réformer les institutions officielles en abandonnant les structures centralisées et en s'orientant vers des services de statistique implantés localement, ce qui implique un renforcement des capacités administratives et techniques en vue de développer les structures, les ressources humaines et les compétences en matière de gestion.
- Il est nécessaire de passer du système comptable précédent au système de statistiques officielles reposant sur des enquêtes.
- Il y a lieu de créer des registres agricoles, mais cela risque d'être difficile en raison de changements structurels et de la réforme agraire dans un contexte où il n'y a souvent pas de droits de propriété.

b) Investissement dans l'acquis communautaire :

Les règles de l'Union européenne dans le domaine des statistiques agricoles qui devront être adoptées par les pays candidats à l'adhésion comportent trois éléments principaux :

- La législation communautaire (60 % de l'acquis communautaire).
- Des accords verbaux (40 % de l'acquis communautaire), dans des domaines importants tels que les statistiques agrimonétaires, les bilans de l'offre, l'utilisation des terres, le système agromet.
- Des documents "techniques" tels que des méthodologies, des guides et des rapports d'États membres, des ateliers, etc.

Les statistiques agricoles de l'Union européenne constituent un domaine fluctuant et les détails des règles actuelles évoluent. Il est cependant utile que les pays candidats à l'adhésion adaptent leurs statistiques agricoles pour se conformer aux règles actuelles de l'Union européenne, car :

- les règles de l'Union européenne sont au moins le point de départ des besoins de demain;
- il s'agit d'un ensemble global qui s'insère dans le système mondial;
- les données relatives aux négociations d'adhésion reposeront sur le système de l'Union européenne (comparaison avec les chiffres communautaires existants).

III. Le cadre de l'action de l'Union européenne : la stratégie de préadhésion

Partenariats pour l'adhésion

Le nouveau cadre de la stratégie de préadhésion a été adopté dans le Règlement du Conseil n° 622/98 du 16 mars 1998. Les partenariats pour adhésion, qui en constituent un élément essentiel, mobiliseront tous les types d'assistance technique et financière aux pays candidats à l'adhésion grâce à un cadre unique. Ce dernier aborde de façon détaillée les priorités à respecter. Dans les premiers partenariats pour adhésion, rendus publics en 1998, il est indiqué que l'agriculture est une priorité, mais les statistiques ne sont mentionnées que dans un petit nombre de cas. Il est manifestement essentiel de disposer de bonnes statistiques pour suivre la PAC et d'autres politiques communautaires, mais si les statistiques ne sont pas officiellement incluses dans les partenariats pour l'adhésion, il existe un risque qu'aucun programme d'assistance ne soit adopté. En conséquence, Eurostat a proposé de tenir compte des statistiques dans les partenariats pour l'adhésion révisés que l'on examinera en l'an 2000.

Les partenariats pour l'adhésion sont complétés par les Programmes nationaux pour l'adoption de l'acquis communautaire (PNAC), qui donnent des informations sur les engagements que chaque pays a pris en vue de répondre aux critères adoptés lors du Conseil européen de Copenhague en 1993 (stabilité des institutions, garanties démocratiques, État de droit, droits de l'homme, protection des minorités, économie de marché, aptitude à s'acquitter des obligations liées à la qualité d'État membre) et de se conformer à l'acquis communautaire. Des PNAC pour les statistiques ont été élaborés par les autorités statistiques des pays en 1998. Ils sont accompagnés de programmes annuels et de plans trimestriels, qui constituent la base de toute l'assistance technique fournie. On doit également réviser les PNAC parallèlement à l'adoption de nouveaux partenariats pour l'adhésion.

Programmation PHARE

Depuis 1997, l'assistance financière et technique de l'Union européenne aux pays candidats à l'adhésion a été fournie via le programme PHARE. Il existe deux types de programmes PHARE en matière de coopération statistique :

- Les programmes nationaux PHARE; et
- Les programmes à bénéficiaires multiples (multipays), qui représentent environ un tiers du montant total alloué.

Alors que les programmes nationaux sont principalement orientés vers l'amélioration de l'infrastructure statistique, notamment par la fourniture du matériel plus moderne, les programmes à bénéficiaires multiples portent essentiellement sur la communication en temps utile de statistiques comparables et pertinentes dans certains domaines prioritaires, ainsi que sur le transfert de compétences relatives aux règles statistiques que doivent respecter les États membres de l'Union européenne.

- Les programmes nationaux de statistique PHARE sont présentés principalement à l'initiative des administrations des pays candidats à l'adhésion. Ils constituent un élément des programmes annuels de pays, qui sont mis en oeuvre sur la base de mémorandums de financement entre la Commission et le gouvernement de chacun des pays candidats à l'adhésion.

Du point de vue des statistiques, le principal avantage de ces programmes nationaux est qu'ils ouvrent la possibilité d'affecter des fonds relativement importants à des domaines où les pays candidats à l'adhésion ont besoin d'une assistance spécifique. En outre, la plupart de ces programmes adaptés à des besoins particuliers sont beaucoup trop coûteux pour faire l'objet d'un programme multipays.

La principale faiblesse des programmes nationaux de statistique est qu'ils entrent en concurrence avec des programmes présentés par d'autres autorités, qui demandent également une part équitable du montant total affecté au programme annuel de pays. Dans le passé, les offices nationaux de statistique des pays candidats à l'adhésion ont souvent eu du mal à obtenir de leur gouvernement le soutien nécessaire à l'adoption de programmes appropriés en matière de statistique.

Dans le domaine des statistiques agricoles, il sera essentiel que les offices nationaux de statistique et les ministères de l'agriculture se préparent ensemble et exercent des pressions coordonnées au cours de la phase préparatoire des programmes annuels de pays. De plus, la Commission européenne et plus précisément Eurostat devraient être associés à l'élaboration de programmes nationaux de statistique à un stade suffisamment précoce, en vue d'éviter des problèmes au cours du processus de décision de l'Union européenne, qui commence après la présentation officielle du programme annuel de pays.

- Programmes de statistique à bénéficiaires multiples PHARE

La Commission a la responsabilité globale en matière de gestion de ces programmes. L'autorité de gestion est déléguée à Eurostat, auquel incombe la passation des contrats et qui agit en tant qu'autorité de passation des contrats au nom des pays partenaires. Le Groupe de la politique, composé de hauts fonctionnaires des bureaux nationaux de la statistique des pays candidats à l'adhésion, exerce les fonctions de conseil de surveillance du programme. Il sera assisté par un groupe de gestion, constitué de représentants d'offices nationaux de la statistique des pays candidats à l'adhésion et des États membres. Le Secrétariat du programme s'acquittera des fonctions de coordination et de surveillance permanentes et commandera également des études sectorielles. En outre, on a désigné, conformément aux procédures normales du programme PHARE, un entrepreneur chargé d'exécuter les projets proposés et de gérer les services d'assistance technique.

De 1991 à 1997, un total de 35,5 millions d'écus a été affecté aux programmes à bénéficiaires multiples dans le domaine de la statistique. Pour 1998, un crédit de 5 millions a été approuvé récemment et, pour 1999, un montant de 15 millions a été affecté provisoirement. Les ressources ne sont pas ventilées par pays candidat à l'adhésion. Le budget multipays est subdivisé en fonction des différents types d'action.

Pour la période allant de l'an 2000 à la date d'adhésion des pays, deux instruments supplémentaires de la Commission, l'ISPA (Instrument structurel de préadhésion) et le SAPARD (Programme spécial d'adhésion pour le développement agricole et rural) ont été proposés. L'aspect conditionnel sera maintenu, c'est-à-dire que l'assistance financière ne sera accordée que dans la mesure où le pays candidat à l'adhésion respecte ses engagements au titre de l'Accord européen, prend des mesures pour se conformer aux critères de Copenhague et accomplit des progrès dans la mise en oeuvre du partenariat pour l'adhésion.

Une fois que les candidats auront adhéré à l'Union européenne, ils pourront bénéficier de l'assistance de celle-ci, notamment dans le cadre des fonds structurels. Il est possible de mettre en oeuvre des plans de restructuration spéciaux pour assurer la mise en place d'une infrastructure technique appropriée aux niveaux central et régional dans chaque pays candidat à l'adhésion.

c) Examen analytique de l'acquis communautaire

Cet examen repose sur une décision du Conseil aux termes de laquelle la Commission doit présenter à ce dernier un rapport annuel sur l'adoption de l'acquis communautaire juridique dans chaque pays qui a demandé à adhérer à l'Union européenne. Le premier rapport de la Commission au Conseil a été établi en 1998 et sert de base pour les négociations relatives à l'adhésion. D'autres rapports seront élaborés annuellement. L'objet de l'examen est de permettre à la Commission de porter une appréciation sur le degré d'adoption de l'acquis communautaire dans les différents domaines.

Le premier examen relatif aux statistiques agricoles a eu lieu en 1998 dans le cadre du chapitre "Statistiques" (sous la direction de la DG IA) et du chapitre "Agriculture" (sous la direction de la DG VI). L'objectif recherché était de combiner les déclarations d'Eurostat et de chaque pays candidat à l'adhésion en ce qui concerne le degré d'adoption de l'acquis communautaire juridique dans les différents domaines statistiques. Les accords verbaux ne sont pas inclus dans cet examen. En résumé, des progrès moins importants ont été accomplis dans les domaines structurel et agrimonétaire que dans celui des statistiques concernant la production. Pour cette dernière, le champ couvert par les données correspond généralement à ce dont Eurostat a besoin. Cependant, la qualité des données n'a pas encore été vérifiée. Il existe bien entendu des différences dans le degré d'adoption entre les pays candidats à l'adhésion. Les résultats de l'examen de l'acquis communautaire constitue la base politique des décisions concernant l'octroi d'une assistance technique.

IV. Assistance offerte par Eurostat en matière de statistiques agricoles

a) Documents concernant l'acquis communautaire

Trois types de documents ont été établis :

- Le recueil des règles d'Eurostat en matière de statistiques, qui contient une brève description de chaque module statistique (accords verbaux inclus) ("livre bleu");

- Une compilation de tous les instruments juridiques sur les statistiques agricoles ("livre rose");
- Une codification des instruments juridiques sur les statistiques agricoles.

En outre, tous les documents communautaires concernant les méthodologies ont été fournis.

Deux guides, l'un sur les comptes économiques concernant l'agriculture et l'autre sur les statistiques des prix agricoles, sont en cours de traduction dans les dix langues des pays candidats à l'adhésion. Ils constituent la base des travaux en vue de la mise en conformité des systèmes statistiques.

b) Flux de données

Il existe un flux régulier de données sur la production agricole des pays candidats à l'adhésion vers Eurostat. Les données sont incorporées dans la base de données New Cronos d'Eurostat, dans un sous-domaine distinct intitulé "ZPAL-CC". Dès que des données statistiques structurelles et monétaires seront disponibles, leur intégration dans New Cronos sera préparée.

c) Projets pilotes

Le premier projet pilote sur les statistiques agrimonétaires (programme PHARE à bénéficiaires multiples de 1998) a été lancé en 1999. Il comprend quatre sous-projets sur les comptes économiques de l'agriculture, les statistiques des prix agricoles, les statistiques sur les apports en main-d'oeuvre agricole et le modèle SPEL. Une première réunion extraordinaire d'un groupe de travail a eu lieu le 8 février 1999 pour les pays candidats à l'adhésion.

Cinq autres projets pilotes concernant les statistiques agricoles ont été proposés cette année. Leurs thèmes sont les suivants :

- Préparation d'une enquête sur la structure des exploitations agricoles, y compris un registre des exploitations;
- Bilans de l'offre;
- Utilisation des terres (y compris sondage aréolaire dans six pays);
- Statistiques sur l'emploi dans le secteur de la pêche;
- Revenus du secteur des ménages agricoles.

Ceux qui seront acceptés par le groupe de gestion du programme PHARE et le Groupe de la politique pourront bénéficier d'un financement au titre du programme à bénéficiaires multiples PHARE de 1999.

d) Assistance technique

Une première réunion extraordinaire du Comité de la statistique agricole consacrée à l'élargissement et à l'assistance technique a eu lieu en octobre 1998, avec la participation des États membres de l'Union européenne et des pays candidats à l'adhésion. Elle a assuré la transparence, a clarifié le cadre politique de la coopération, a mis en évidence les besoins statistiques des pays candidats à l'adhésion et a permis de concevoir des idées concernant de futurs programmes d'assistance technique reposant sur des partenariats bilatéraux. Les besoins ont pu être répartis en deux catégories, selon qu'ils correspondent à des objectifs à court terme ou à long terme.

Court terme :

- Organisation à l'intention des pays candidats à l'adhésion de 10 ateliers spéciaux correspondant chacun à un domaine statistique en 1999. Ces ateliers et les réunions ordinaires des groupes de travail ont lieu consécutivement; les ateliers visent à concentrer les ressources financières et humaines sur certaines journées pour tous les pays, plutôt que de mettre sur pied différentes visites de courte durée d'Eurostat consacrées à des questions particulières et destinées à chacun des 11 pays candidats à l'adhésion. Les résultats des ateliers faciliteront l'inclusion de travaux progressifs centrés sur des thèmes avec les pays candidats à l'adhésion dans les travaux quotidiens avec les États membres de l'Union européenne et, en outre, l'élaboration de déclarations pour la prochaine opération d'examen de l'acquis communautaire.

Long terme :

- Projets pilotes (voir plus haut).
- Partenariats bilatéraux et élaboration de programmes d'assistance technique sur les statistiques agricoles entre des États membres de l'Union européenne et des pays candidats à l'adhésion. Ces partenariats sont davantage orientés vers des aspects concrets que les activités d'Eurostat.
- Formation des ressources humaines (stagiaires).
- Renforcement des institutions.

e) Réseau organisationnel

Il faut coordonner de façon rationnelle toute l'assistance technique destinée aux pays candidats à l'adhésion et éviter tout double emploi. De nombreuses entités sont concernées : Eurostat, États membres de l'Union européenne, institutions des pays candidats à l'adhésion et organisations internationales.

Le 7 juillet 1998, le Comité de la statistique agricole a adopté une résolution concernant des principes de base relatifs à la coopération avec les pays candidats à l'adhésion dans les domaines de l'agriculture, de la pêche et

du développement rural; cette résolution a été distribuée aux autorités des pays candidats à l'adhésion. Au sein de la Commission, elle contribue beaucoup à orienter vers ce Comité le processus de décision relatif aux programmes d'assistance technique concernant les statistiques agricoles. Les objectifs sont les suivants :

- L'élaboration de programmes de développement statistique avec les pays candidats à l'adhésion;
- La coordination thématique : mise en place d'une structure organisationnelle efficace et souple;
- Le versement de contributions financières pour d'importantes opérations statistiques doit s'effectuer au moyen de fonds affectés à l'agriculture.

On a créé un réseau triangulaire d'information associant la direction F d'Eurostat (où 11 fonctionnaires sont responsables chacun d'un pays candidat à l'adhésion), les États membres de l'Union européenne et les pays candidats à l'adhésion. Au sein de la direction F d'Eurostat, chaque fonctionnaire responsable d'un pays doit suivre l'évolution de la situation et être le point de contact pour le pays dont il est responsable, connaître la politique de la Commission et contribuer à coordonner les activités d'assistance relatives à ce pays.

Sur le plan international, l'organisation est assurée par les réunions ordinaires du Groupe de travail intersecrétariats des statistiques agricoles. Cet organe (où sont représentés la FAO, la CEE/ONU, l'OCDE et Eurostat) a coordonné l'organisation d'une série de séminaires annuels dans les pays d'Europe orientale (et également dans des États de la CEI), sur des thèmes tels que les enquêtes sur la structure des exploitations agricoles, les registres d'exploitations agricoles et les statistiques agrimonétaires.

En outre, on a créé, à l'initiative des autorités statistiques de certains États membres, un organe appelé "LANDSIS-EEIG", qui est chargé d'exécuter des programmes statistiques principalement dans les domaines de l'agriculture, du développement rural et de l'environnement. Cet organe existe depuis 1998. Le fait que des services de statistique des États membres de l'Union européenne ont pris l'initiative de la création de cet organe d'exécution garantit la qualité du travail statistique de base. La cohérence globale des activités des autorités statistiques, conformément aux besoins de l'Union européenne en matière de données, est assurée par la coordination et la direction qui incombent au Comité de la statistique agricole.
