

"Le rôle d'Eurostat dans la production des statistiques européennes : Renforcement de l'indépendance professionnelle et contrôle de qualité"

Michel GLAUDE
Ancien Inspecteur général de l'Insee
Ancien Directeur à Eurostat de 2004 à 2010

*9 bis rue Gazan 75014 PARIS
michel.glaude@free.fr*

Résumé : Alors qu'elle s'efforce de répondre à une demande croissante, la statistique européenne, qui est conçue selon une logique juridique, est confrontée au regard de plus en plus critique des utilisateurs. Pour surmonter la crise de confiance des années 2004 et 2009, elle a mis en place un « code de bonnes pratiques » et des instruments de management et de contrôle de qualité. Les autorités politiques des pays membres de l'Union Européenne vont être appelées à poursuivre leur engagement pour entériner ces dispositions.

Selon W. Radermacher, ancien directeur général de l'office statistique allemand et actuellement directeur général d'Eurostat, 80% de la statistique fédérale allemande est régie par des textes européens. En France, cela serait plus de 60%.

Compte tenu de la demande croissante de statistiques comparatives au niveau des pays de l'UE dans un contexte de crise de confiance des utilisateurs dans la qualité des données et de fortes tensions sur les ressources, quel avenir se dessine pour le système statistique européen ? Sur quelles bases restaurer une confiance précaire ? Plus généralement, quelle nouvelle division du travail peut-on mettre en place entre systèmes nationaux et européen ? Quels gains de productivité peut-on attendre de la mobilisation de nouveaux gisements statistiques du type des «Big Data» ?

Une demande de données statistiques européennes en croissance constante

De la CECA (Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier) de 1951 au Pacte budgétaire européen (2012) en passant par les traités de Lisbonne (2009) et de Maastricht (1992), l'Europe a connu une montée en puissance progressive. Les compétences de l'Union européenne se sont étendues petit à petit à de nombreux domaines : Politique agricole commune, politique régionale... et à la politique budgétaire avec en particulier la création de l'Euro (1999) et le pacte de stabilité et de croissance (créé en 1997 et renforcé en 2011) définissant les critères de déficit (3% du PIB) et dette publique (60% du PIB) excessifs. Dans ce cadre, la demande de données statistiques européennes a été très forte surtout pour nourrir différentes batteries d'indicateurs adaptés à chaque domaine : des finances publiques à la politique régionale et à l'environnement, mais aussi à l'emploi, la pauvreté... Certes ces indicateurs élaborés pour concevoir, piloter et évaluer les politiques communes répondent aux besoins institutionnels de l'UE, mais ils sont aussi de plus en plus utilisés au niveau national comme éléments de comparaison entre pays.

Une offre conçue selon une logique juridique

Le « pilotage » européen de la statistique publique s'exerce par le biais de règlements, lois européennes votées par le Conseil et le Parlement européens et qui prévalent sur les lois nationales.

Chaque règlement est préparé par les services d'Eurostat, direction générale statistique de la Commission européenne, conformément au fameux « droit d'initiative » de la Commission. Ceci signifie que si chaque règlement doit être approuvé en dernier ressort par le Conseil et le Parlement européens (soit les pays membres et leurs représentants), seuls peuvent être « mis sur la table » des textes élaborés par la Commission. Bien évidemment, les différents textes et en particulier les règlements statistiques sont élaborés en collaboration étroite avec les Etats membres dans de nombreux groupes de travail et au comité du système statistique européen réunissant tous les directeurs généraux des INS.

Actuellement plus de 200 règlements statistiques élaborés au fil des années selon une logique de millefeuilles sont en vigueur. Ceux-ci détaillent très précisément chaque tableau statistique demandé (concepts, champ, variables, nomenclatures...) pour assurer une bonne comparabilité des données.

Néanmoins, cette approche qui n'offre aucune vision cohérente des différents champs statistiques et qui requiert une approbation du Conseil et du Parlement dans des détails que ses membres ne maîtrisent pas, cède petit à petit la place à une nouvelle vague de «règlements cadres» qui structurent la demande dans chaque grand domaine statistique (finances publiques, social, entreprises...). Puis les demandes détaillées seront fixées par Eurostat. Cette évolution, qui peut sembler raisonnable, se fait toutefois sur fond de tensions et négociations avec les Etats membres, qui craignent d'être écrasés par la demande européenne (le diable se cache dans les détails) et résistent au nom du «principe de subsidiarité».

Il est intéressant de noter que cette évolution juridique rejoint aussi une évolution technique ou méthodologique. Structurer la statistique par grand domaine et non par la liste des tableaux statistiques détaillés correspond à passer d'une approche par les «outputs» à une approche par les «inputs» qui fondée sur des sources et des méthodologies comparables assure in fine une meilleure comparabilité des données statistiques produites. En revanche, imposer des méthodologies harmonisées peut parfois conduire les états membres à restructurer à grand frais leur système statistique¹.

Crise de confiance et renforcement de l'indépendance professionnelle

Les doutes émis sur la qualité et la comparabilité des statistiques européennes (en particulier après les différentes manipulations des statistiques de finances publiques grecques en 2004 puis en 2009) ont mis au premier plan les questions de confiance des utilisateurs et de gouvernance des systèmes statistiques tant au niveau national qu'europpéen.

Plus généralement, les différents utilisateurs de la statistique publique, qu'ils soient décideurs politiques, chercheurs ou simples citoyens qui disposent maintenant d'un accès plus direct aux données portent un regard de plus en plus critique sur la qualité des chiffres. En un mot, la nature scientifique de la statistique ne suffit plus à placer le statisticien au-dessus de tout soupçon.

¹ L'opposition entre harmonisation par les « outputs » et les « inputs » rejoint l'opposition de deux démarches l'une « réaliste », l'autre « conventionnaliste » mise en évidence par A. Desrosières dans son article « Les qualités des quantités », Courrier des statistiques n° 105-106, juin 2003.

Ainsi, le renforcement de l'indépendance des INS et d'Eurostat, gage de qualité et d'impartialité des statistiques officielles, s'est progressivement effectué par la mise en place d'une part de «**comités d'utilisateurs**» et d'autre part de différentes «**autorités statistiques**».

Les premiers, comme le CNIS (Conseil National de l'Information Statistique) qui existe en France depuis de nombreuses années ou l'ESAC («European Statistical Advisory Committee») modifié plus récemment au niveau européen mettent directement en contact les producteurs et les différents utilisateurs de statistiques (professionnels, chercheurs, associations, syndicats..) afin que s'instaure un véritable dialogue sur les besoins mais aussi les contraintes et les moyens de la production statistique, prélude à une meilleure programmation des nouveaux développements.

Les seconds, comme l'ASP (Autorité de la Statistique Publique) créé en 2009 en France ou l'ESGAB («European Statistical Governance Advisory Board») créé en 2008 au niveau européen veillent au principe d'indépendance professionnelle dans la conception, la production et la diffusion des statistiques publiques. Ils s'appuient essentiellement sur le «Code de bonnes pratiques de la statistique européenne» pour en évaluer régulièrement sa bonne mise en œuvre.

Le «Code bonnes pratiques», outil clef d'une bonne gouvernance

Le «Code de bonnes pratiques de la statistique européenne» adopté en 2005 par l'ensemble des INS et Eurostat au sein du Comité SSE (Système statistique européen) et dont une version révisée a été adoptée en septembre 2011, s'inscrit dans une longue tradition de différents recueils de principes, chartes, déclarations... élaborés depuis une vingtaine d'années au niveau international. Citons plus particulièrement :

- Les «Principes fondamentaux de la statistique officielle» des Nations Unies (1994).
- Le «Cadre d'évaluation de la qualité des données» du FMI (2003).
- La «Charte africaine de la statistique» de l'Union Africaine (2009).
- La «Déclaration d'éthique professionnelle» de l'Institut International de Statistique (2010).
- Le «Cadre Qualité et lignes directrices pour les activités statistiques» de l'OCDE (2011).

En fait, derrière ce foisonnement ce sont toujours trois grandes dimensions qui structurent ces divers ensembles et qui renvoient à :

- L'Environnement institutionnel et organisationnel ou «Governance».
- Les Procédures statistiques ou «Process».
- Les Résultats statistiques ou «Output».

Dans le cas du Code de bonnes pratiques on trouvera les 15 principes en encadré. De manière à bien opérationnaliser ces principes (et concepts en général) et à en permettre une mesure, différents indicateurs sont associés à chaque principe (82 au total). Citons par exemple :

- Principe 1 : Indépendance professionnelle.
Indicateur 1.6 : *Les publications statistiques sont clairement distinguées des communiqués politiques et diffusées séparément.*
Indicateur 1.8 : *Les responsables des INS et d'Eurostat sont désignés en fonction de leurs compétences professionnelles uniquement. Les motifs de fin de fonction sont précisés dans le cadre juridique.*
- Principe 4 : Engagement sur la qualité.
Indicateur 4.4 : *les principales productions statistiques font l'objet d'une évaluation régulière et approfondie, le cas échéant en faisant appel à des experts extérieurs.*

- Principe 10 : Rapport coût-efficacité.
Indicateur 10.1 : *L'utilisation que l'autorité statistique fait de ses ressources est contrôlée à la fois par des mesures internes et par des études externes indépendantes.*
- Principe 13 : Actualité et ponctualité.
Indicateur 13.2 : *Un horaire standard de diffusion des statistiques est porté à la connaissance du public.*
- Principe 15 : Accessibilité et clarté.
Indicateur 15.4 : *l'accès aux microdonnées est autorisé à des fins de recherche et soumis à des règles ou des protocoles spécifiques.*

L'approche Qualité

L'OCDE et le FMI ont quant à eux abordé cette question par le biais de l'approche qualité. Celle-ci part de la qualité des produits (« fitness for use », gage d'efficacité), pour s'intéresser à la qualité des processus (gage d'efficience), et englobe pour finir le volet de la gouvernance (gage d'intégrité et de confiance). En fait, approche par les différentes dimensions de la qualité et texte fondé sur des principes apparaissent très semblables. C'est pour cette raison qu'en 2011 la dernière mouture du Code de bonnes pratiques les a intégrés dans le même document.

Notons également que l'approche qualité fournit aussi un excellent outil de management interne pour mieux mobiliser les ressources et motiver le personnel.

Après les bonnes intentions, quelle mise en œuvre ?

Deux instruments permettent d'élaborer tout d'abord un diagnostic partagé :

- L'auto évaluation (« self assessment »)

Dans le cadre de la mise en œuvre du Code de bonnes pratiques une série d'autoévaluations fondées sur un questionnaire relativement complet abordant différents principes du Code a été envoyée aux pays membres d'octobre 2005 à janvier 2006.

- La revue par les Pairs (« Peer review »)

S'appuyant sur les autoévaluations, des équipes tournantes de 3 experts (Eurostat et deux pays membres) ont expertisé sur place l'application du Code dans tous les pays de l'UE (plus Eurostat) de mars 2006 à janvier 2008 et un nouveau round a débuté en 2014.

Du diagnostic aux engagements de progrès, puis au contrôle externe et aux sanctions

Suite aux revues par les pairs, une liste d'actions de progrès a été établie pour chaque pays membre. De plus, un suivi annuel de l'implémentation de ces actions est fourni à l'ESGAB («European Statistical Governance Advisory Board») pour rédiger son rapport annuel au Parlement et au Conseil (2009-2012).

Un rapport de la cour des comptes européenne du 26 juin 2012 a toutefois émis des critiques sur la mise en œuvre du Code par le Système statistique européen :

Il subsiste une ambiguïté quant à la nature de l'obligation de respecter le Code. Aucun mécanisme d'inspection approprié n'a encore été proposé pour les cas éventuels de déclarations incorrectes de données. Aucune proposition n'a été formulée pour élaborer une fonction de surveillance indépendante. La Cour recommande ... une surveillance stricte, donnant lieu à des sanctions en cas de non-respect des normes de qualité.

Compte tenu de l'importance de fournir à la Commission et au Conseil et au Parlement européens des données de qualité irréprochable pour encadrer le suivi des politiques économiques européennes, une refonte du Règlement relatif aux statistiques européennes a

été mise en chantier mi 2012. Celle-ci prévoit un renforcement de l'indépendance professionnelle des responsables d'INS et que des « engagements nationaux en matière de confiance dans les statistiques » soient suivis régulièrement par la Commission et donnent lieu à un rapport au Conseil et Parlement européens. Après avis du Conseil et Parlement européens, la dernière version de février 2014 a renforcé le point sur l'indépendance professionnelle puisqu'il est maintenant explicitement mentionné que : « Les procédures concernant le recrutement et la nomination des chefs d'INS et des autres autorités statistiques produisant des statistiques européennes doivent être transparentes et fondées uniquement sur la compétence professionnelle. Les raisons pour lesquelles il peut être mis fin à leur mandat ne doivent pas mentionner de motifs qui compromettraient l'indépendance professionnelle ou scientifique »².

Pour les statistiques de finances publiques, Eurostat peut maintenant proposer au Conseil une sanction financière (jusqu'à 0.2% du PIB) en cas de manipulation délibérée de ces données ou de sérieuse négligence dans leur élaboration.

Face à de nouveaux défis, quelle évolution du Système statistique européen ?

Si la construction européenne se poursuit, il est clair que le besoin de statistiques fiables et harmonisées se fera de plus en plus pressant.

Toutefois, compte tenu des difficultés budgétaires actuelles et à venir, il faut s'attendre à une réduction des ressources consacrées à la statistique publique et ceci à tous les niveaux de gouvernance, du local ou régional à l'europpéen en passant par le national.

Du coté des bonnes nouvelles, on peut anticiper une meilleure mobilisation de nouveaux gisements d'informations liés au :

- Développement des systèmes administratifs et à leur possibilité d'interconnexion (sous réserve de protection de la confidentialité).
- Développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication génératrices de constitution de vastes ensembles de données (« Big Data »).

Une évolution voire une restructuration du système statistique européen dessinant une nouvelle donne entre INS et Eurostat se poursuivra vraisemblablement sur la base des éléments suivants :

- La mobilisation croissante des sources administratives.
- Une réduction concomitante des enquêtes par enquêteur en population générale qui peuvent apparaître coûteuses au vu des bénéfices et un développement concomitant des collectes par Internet (sous réserve qu'elles soient adaptées aux différents besoins).
- Un développement des travaux méthodologiques et de recherche sur la qualité potentielle et l'utilisation des « Big Data ».
- La mise au point de systèmes de production intégrés au niveau européen avec de possibles spécialisations de certains INS sur certains domaines (Prix, statistiques sur les groupes, commerce extérieur³...).

² Toutefois un point de désaccord subsiste avec le Parlement européen qui souhaite que son avis sur la nomination du directeur général d'Eurostat soit recueilli, ce que la Commission et le Conseil contestent.

³ Il s'agit du projet SIMSTAT qui vise à construire les statistiques du commerce extérieur intra-européen en se fondant uniquement sur les enquêtes export. Ceci demande une très grande coordination européenne et en particulier un échange de données individuelles d'entreprises et donc un pas en avant majeur dans l'échange de données confidentielles au sein même du système européen.

- L'approfondissement de la gouvernance et une approche qualité généralisée tant au niveau national qu'europpéen.

Toutefois l'expérience montre que les progrès sont loin d'être réguliers et que des reculs sont toujours possibles. Plusieurs éléments ont été et seront toujours nécessaires pour construire un système statistique européen à la hauteur de ses ambitions :

- En premier lieu, et bien que les statisticiens aient parfois du mal à le reconnaître, la volonté politique des pays membres de l'Union est essentielle. De fait celle-ci est largement dépendante de l'agenda politique de la construction européenne et son histoire reste complexe.
- En second lieu, les capacités d'innovation technique et d'anticipation de la demande sociale par les statisticiens sont nécessaires. Sur ce plan, on peut faire confiance à nos collègues et à la communauté scientifique des statisticiens, économistes et sociologues.
- Enfin, la volonté de coopération et une vision partagée au sein du système entre les chefs d'INS et Eurostat restent déterminantes. Si des différences de conception du système (entre une vision plus « intégratrice » et une vision plus « souverainiste ») et la défense des prés carrés sont parfois à l'œuvre, gageons que celles-ci relèvent du court terme...

ENCADRE

Le code de bonnes pratiques de la statistique européenne **Adopté par le Comité du Système statistique européen** **28 Septembre 2011**

Le code de bonnes pratiques de la statistique européenne est fondé sur quinze principes qui couvrent l'environnement institutionnel, les procédures statistiques et les résultats statistiques. Pour chacun de ces principes, différents indicateurs de bonnes pratiques constituent des critères de référence permettant d'évaluer l'application du code. Les principes du code de bonnes pratiques ainsi que les principes généraux de gestion de la qualité représentent un cadre de qualité commun dans le système statistique européen.

Environnement institutionnel

Les facteurs institutionnels et organisationnels ont une influence non négligeable sur l'efficacité et la crédibilité d'une autorité statistique développant, produisant et diffusant des statistiques européennes. Les aspects déterminants en sont :

- P1 : l'indépendance professionnelle
- P2 : le mandat pour la collecte des données
- P3 : l'adéquation des ressources
- P4 : l'engagement sur la qualité
- P5 : le secret statistique
- P6 : l'impartialité et l'objectivité

Procédures statistiques

Les normes, les lignes directrices et les bonnes pratiques européennes et internationales sont pleinement appliquées dans les procédures que suivent les autorités statistiques pour organiser, collecter, traiter et diffuser les statistiques européennes. La crédibilité des statistiques est renforcée par une réputation de bonne gestion et d'efficacité. Les aspects caractéristiques en sont :

- P7 : une méthodologie solide
- P8 : des procédures statistiques adaptées,
- P9 : une charge raisonnable pour les déclarants
- P10 : un bon rapport coût-efficacité

Résultats statistiques

Les statistiques disponibles correspondent aux besoins des utilisateurs. Les statistiques respectent les normes de qualité européennes et répondent aux besoins des institutions européennes, des administrations nationales, des instituts de recherche, des entreprises et du public en général.

Les aspects importants en sont :

- P11 : la pertinence
- P12 : l'exactitude et la fiabilité
- P13 : l'actualité et ponctualité
- P14 : la cohérence et la comparabilité entre les régions et les pays
- P15 : la facilité d'accès pour les utilisateurs

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-32-11-955/FR/KS-32-11-955-FR.PDF