

Statistique européenne : l'efficacité exige davantage d'intégration



Entretien avec Walter Radermacher

Directeur général d'Eurostat

Procédure concernant les déficits excessifs, procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques : de plus en plus de décisions politiques européennes reposent sur des statistiques, et cette tendance va se poursuivre. Face à une demande toujours plus pressante, les moyens alloués aux statisticiens publics n'iront pas en s'accroissant, alors que la comparabilité des données cruciales sera scrutée avec toujours plus d'attention. Le système statistique européen, composé d'Eurostat et des instituts nationaux, doit gagner en efficacité. Si les activités qui dépendent le plus des cultures nationales appellent seulement un accroissement de la coopération, certaines opérations seront réalisées en commun dans un modèle plus intégré.

Statistique & Société : Vous êtes le directeur général d'Eurostat depuis août 2008. Quels sont les défis que votre organisme doit relever ?

Walter Radermacher : Pour les comprendre, il faut avoir en tête les deux grandes tendances qui conditionnent notre évolution. La première, c'est bien sûr la construction européenne. Le développement d'Eurostat, né en 1952 au temps de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), est étroitement corrélé avec celui des institutions européennes. Le regretté Alain Desrosières ne manquait pas de rappeler que la statistique est une partie de l'État moderne - elle fait partie, étymologiquement, de la « science de l'État » - et qu'à ce titre elle participe de son évolution. Nous souffrons et nous gagnons au rythme du projet européen. La seconde tendance, c'est le déploiement de la société de l'information, avec tous les défis qui l'accompagnent : données massives (Big Data), confidentialité, etc. La communauté statistique voit s'ouvrir devant elle un avenir rempli d'inconnues, qui peuvent être autant d'opportunités.

S&S : Au point où en est aujourd'hui la construction de l'Europe, quelles sont les principales demandes de statistiques ?

WR : L'Europe est au stade de la « gouvernance économique », qui est le début d'une intégration plus grande des politiques économiques. Eurostat est au cœur de la mise en place des outils de cette gouvernance. On l'a vu avec la mise en place des indicateurs de la procédure concernant les déficits excessifs¹, on le voit aujourd'hui avec les indicateurs de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques². Eurostat est chargé d'établir et de publier des indicateurs qui ont des conséquences directes sur l'activité de la Commission et sur les États membres.

1. NDLR : « EDP - Excessive deficit procedure » - Mesure du déficit public et de la dette publique de chaque État membre.

2. NDLR : « MIP - Macroeconomic imbalance procedure » - Onze indicateurs clés (faisant partie de domaines tels que les comptes nationaux, la balance des paiements, les statistiques du marché du travail) pertinents pour la détection précoce de déséquilibres macro-économiques existants ou émergents dans les États membres

Par exemple, il y a une quinzaine de jours, nous avons publié les indicateurs MIP 2012 : celui concernant la balance des comptes courants dépassait légèrement +6% pour l'Allemagne. Cela a conduit la Commission à décider l'établissement d'un bilan approfondi de ce pays. Immédiatement cet indicateur a attiré une énorme attention en Allemagne ! Or il s'agit d'un indicateur très complexe et difficile à mesurer. Il faut que ces indicateurs soient irréprochables. Dès qu'un indicateur devient politique, une armée de sociétés privées offre ses conseils aux gouvernements des États membres pour critiquer la manière de l'établir ou pour agir sur lui. Les exigences de comparabilité sont bien plus grandes maintenant : y faire face, c'est le défi auquel les statisticiens sont confrontés.

S&S : Et cette tendance va se poursuivre ?

WR : La génération suivante, ce seront les indicateurs du programme « Europe 2020 » lancé par la Commission, qui inclut des indicateurs sociaux et environnementaux. Par exemple, ce programme demande des indicateurs sur l'éducation. Il faudra appliquer la classification internationale des niveaux d'éducation « ISCED » établie par l'UNESCO aux données nationales. Quelle comparabilité obtiendra-t-on si on n'y prend pas garde ?

S&S : Tout cela exige de gros efforts de la part des statisticiens. Vont-ils avoir les moyens de faire ces efforts ?

WR : Il serait irréaliste de croire que nous allons recevoir plus de moyens. J'étais il y a quelques semaines en Roumanie et au Portugal : dans ces pays, les administrations publiques connaissent une période très difficile, les salaires sont baissés, les effectifs sont réduits dans des proportions dramatiques. J'ai rencontré le ministre des finances du Portugal, le Premier ministre de Roumanie : ils m'ont dit « On ne peut pas donner plus d'argent à l'Institut de statistique alors qu'on baisse les retraites des fonctionnaires, que les policiers manquent de munitions... ». Il faut vivre avec cette situation.

S&S : Alors, comment faire ?

WR : La seule issue, c'est d'aller vers plus d'efficacité. En théorie, il y a trois solutions face à un manque de moyens : arriver à obtenir plus de ressources – ce n'est pas très plausible ; produire moins de statistiques – mais nous sommes confrontés à nos utilisateurs pour savoir ce qu'il faudrait abandonner ; ou gagner en efficacité - c'est la seule vraie solution.

S&S : Comment l'ensemble constitué par Eurostat et les Instituts nationaux de statistique peut-il gagner en efficacité ?

WR : Cela passera par plus de partage de souveraineté. C'est comme au niveau général : faire un pas supplémentaire dans la construction européenne requiert de partager sa souveraineté, et c'est ce qui provoque des oppositions. Dans notre cas, les résistances s'expriment en termes de « propriété » : ce que chacun perçoit comme un droit de propriété qu'il aurait sur son information, sur ses données. Pour les institutions statistiques, en particulier les Instituts nationaux de statistique [INS], les données c'est « l'actif », « le trésor ». Il faut se demander : face aux défis, allons nous chercher 28 réponses, ou allons-nous chercher une voie de co-développement ?

S&S : Est-ce d'intégration que vous parlez ?

WR : Cela dépend. Nous n'avons pas en tête une solution « passepartout », valable pour tous les domaines. Par exemple, les recensements de population ont changé, ils changeront encore : mais c'est un cas où nous ne devrions pas viser une pleine intégration. Nous n'avons pas besoin

d'une nouvelle législation à ce stade, celle qui a été prise pour le cycle de 2010³ suffit : dans ce domaine, ce qu'il nous faut, c'est seulement renforcer la coopération entre les INS, les échanges d'expériences, etc. A l'autre extrémité du spectre, il y a les phénomènes qui sont par nature transfrontaliers : le commerce intra-européen, les entreprises multinationales, les migrations entre pays de l'Union. Là, il nous faut parler en termes d'intégration plus poussée, car les liens entre pays sont très, très forts : une bonne méthodologie n'est plus significativement séparable en 28 « boîtes » indépendantes. La solution doit bien sûr faire l'objet d'un accord : et c'est là que l'acceptation d'un partage de souveraineté pose problème, plus que les aspects techniques.

S&S : Comment voyez-vous ce partage de souveraineté ?

WR : Prenez le cas des statistiques d'entreprises multinationales. Bien « profiler⁴ » les 2 % d'unités légales les plus importantes permet d'obtenir de meilleures données sur 28 % de l'emploi (graphique 1). La plupart d'entre elles relèvent de groupes multinationaux. Nous devons donc trouver une solution, une solution efficace, pour traiter ces groupes : et notre conviction est qu'il nous faut ici parler en termes d'intégration. Cela n'a pas de sens de répliquer le traitement d'un groupe multinational dans tous les pays où il est implanté, et en plus de différentes manières. EADS, par exemple, a des filiales dans plusieurs pays de l'Union : Allemagne, Hollande, etc. Son quartier général est à Toulouse : pour moi, l'Insee devrait être l'institut compétent pour le profilage d'EADS partout en Europe, alors que la collecte des données auprès des unités légales pourrait rester dans les pays où elles sont localisées. L'institut hollandais serait chargé de profiler Philips, l'institut allemand de profiler Siemens, etc. Dans un tel schéma, ce n'est pas Eurostat qui prend en charge la production. De façon générale, nous n'en aurions pas les moyens : il y a 50 000 statisticiens publics dans les 28 pays, alors qu'Eurostat n'a que 800 employés. Mais Eurostat organise les choses, pour qu'il n'émerge pas autant de solutions que de pays. Cela nécessite des méthodes harmonisées, la confiance des instituts nationaux de statistique les uns envers les autres pour bien appliquer ces méthodes (chacun doit avoir confiance dans son voisin), et un partage des micro données. Et c'est là que nous nous heurtons à un point très sensible : le sentiment de propriété sur les données, considérées comme un « actif » national.

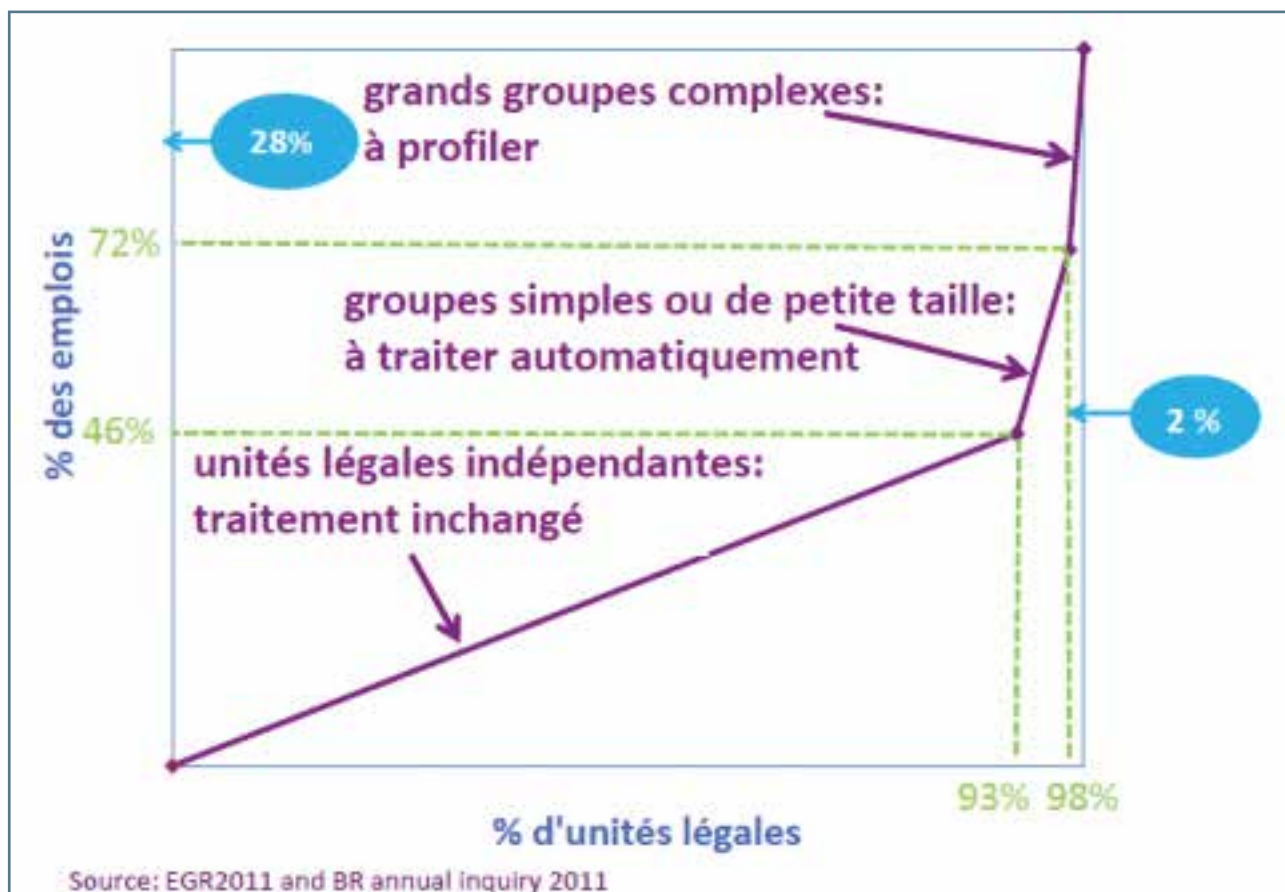
S&S : Voulez-vous dire que les INS ne se font pas assez confiance entre eux ?

WR : Je vais prendre un exemple plus épineux : le cas des statistiques du commerce intra-communautaire. Lorsque les contrôles douaniers ont été abolis au début des années 1990, il a fallu remplacer la statistique administrative des déclarations en douane, avec ses résultats très détaillés (la nomenclature de produits est à huit chiffres). Pour cela, on a créé alors un véritable monstre statistique : Intrastat, un recensement mensuel de tous les flux intracommunautaires de biens, tant à l'exportation qu'à l'importation. C'est l'enquête statistique la plus coûteuse que nous avons, qui représente à elle seule 50 % de la charge de réponse totale imposée par la statistique aux entreprises. Un mastodonte, qui au demeurant ne donne pas des résultats satisfaisants : on constate de grosses différences dans les données obtenues « en miroir », qui devraient être égales⁵. Chaque INS fait confiance à ses propres données d'exportation et d'importation, plus qu'aux données des autres INS pour les flux qui le concernent. Nous avons là un concept de qualité qui dit en substance : « la qualité de mes données est bonne, celle des autres est incertaine ».

3. Règlement européen n°763/2008 qui « établit des règles communes pour la fourniture décennale de données exhaustives sur la population et le logement » en acceptant de multiples méthodes.

4. NDLR : le « profilage » est l'opération qui consiste à découper un groupe industriel en un certain nombre « d'entreprises », dans le sens précis de ce mot : ensembles d'unités légales (sociétés, etc.) jouissant d'une autonomie de décision pour la production de biens ou de services.

5. Par exemple : flux d'importation dans le pays A en provenance du pays B = flux d'exportation de B vers A. NDLR : Rappelons que la collecte d'informations porte indépendamment sur les exportations et les importations.



Graphique 1 : Bien « profiler » 2 % des unités légales permet d'avoir de meilleures données sur 28 % de l'emploi

S&S : Quels remèdes proposez-vous ?

WR : Nous proposons de reprendre la question dans une approche directement européenne. C'est le projet « Simstat » (pour « Single market statistics »). Il consiste à focaliser les efforts de qualité sur un seul flux, les exportations, parce qu'il y a beaucoup moins d'entreprises exportatrices que d'entreprises importatrices ; et à créer un « hub » à partir duquel toutes les données d'exportation seraient accessibles par tous les pays qu'elles concernent. Parallèlement, l'obligation européenne de déclaration serait levée pour les importations (les pays restant libres de les mesurer encore s'ils le souhaitent). Ce système procurerait des gains d'efficacité importants (un seul flux au lieu de deux, mesuré du côté concentré), gains que nous proposons de réinvestir pour améliorer la connaissance statistique des échanges de services, très déficiente pour le moment.

Voilà un projet important, urgent même dans la perspective d'une économie globalisée où les services prennent de plus en plus de place. Mais il se heurte à la même difficulté : la souveraineté. C'est l'Insee qui calcule le PIB de la France : actuellement il utilise ses propres données de commerce extérieur. Avec « Simstat », chacun devra avoir confiance dans la fiabilité des données collectées par les autres. Et devra permettre aux autres producteurs du système statistique européen d'avoir accès aux micro données qu'il produit.

S&S : Mais la confidentialité des données n'est-elle pas un principe de base de la statistique publique ?

WR : J'ai travaillé trente ans dans l'institut de statistique fédéral d'Allemagne et je l'ai dirigé pendant trois ans : vous pouvez croire que ce n'est absolument pas mon intention de saper

en quoi que ce soit la nécessaire confidentialité des données. Mais nous devons trouver des méthodes modernes pour l'assurer.

Nous parlons ici de données concernant les exportations des entreprises, pas de données sur des individus ou des ménages. En ce qui concerne ces données d'entreprise, est-ce que la seule solution, pour préserver leur confidentialité, est de construire une barrière de protection autour de chaque INS ? Ne pouvons-nous construire en Europe un régime légal étanche, un « Schengen des données » en quelque sorte ? Une barrière de protection autour de l'ensemble des producteurs statistiques européens, sous l'empire de la loi statistique européenne ? Sachant que les législations nationales de protection de ces données sont très semblables dès maintenant.

Notre mission est d'informer la société, pas de protéger les données.

Et il existe des solutions technologiques. Par exemple, pour les tests de « Simstat », nous utiliserons le réseau « CCN » (Common communication network) : une « autoroute de données administratives », avec un très haut niveau de protection des données, qui a été créée pour les besoins d'échanges intra-européens en matière de données de taxation et de douanes. Il n'est pas nécessaire d'inventer cette infrastructure, cette autoroute existe déjà, les statisticiens ne sont pas seuls !

S&S : Avez-vous en tête d'autres cas de coopération possible ?

WR : Oui, je pense à un exemple concernant les possibilités que vont offrir les « données massives » (Big Data). Dans la galerie marchande, en dessous des bureaux d'Eurostat, vous trouvez un supermarché Auchan. Auchan a son siège en France et des filiales au Luxembourg, en Roumanie et je ne sais où. Quel est l'avenir des statistiques de prix de détail ? Quel usage les statisticiens feront-ils des données de caisse scannées d'un groupe comme Auchan ? Si ces données sont disponibles, elles concerneront toutes les filiales, et pas seulement celles d'un pays. Quelle est la bonne manière de coopérer entre les INS pour tirer parti de ces données ? Faut-il les collecter dans chaque pays ? Devrions-nous étudier un mode complètement intégré pour produire les indices de prix à la consommation ? Ou faut-il recourir à un modèle de simple coopération, moins ambitieux ?

S&S : Vous ouvrez des perspectives pour plus d'intégration statistique. Mais, comme on l'a dit au début, l'intégration statistique avance au rythme du progrès général de l'Europe. Vos projets ne sont-ils pas en avance par rapport à la diversité des cultures des pays européens ?

WR : Pour vous répondre, je vais utiliser un petit schéma (graphique 2). C'est une figuration du travail statistique, de l'amont – le questionnaire, la collecte des données – à l'aval – l'établissement et la diffusion des résultats. Entre les deux, il y a tout le travail de « back-office ». Les deux « blocs » extrêmes, la collecte et la diffusion, ne sont pas candidats à plus d'intégration. C'est là qu'il faut communiquer avec les citoyens, dans leur langue, pour établir des questionnaires adéquats, pour choisir les bons produits, pour mettre en avant les résultats significatifs. C'est là que les cultures nationales sont fortement présentes. La standardisation des enquêtes européennes en matière sociale, c'est un beau rêve, mais nous en sommes encore loin.

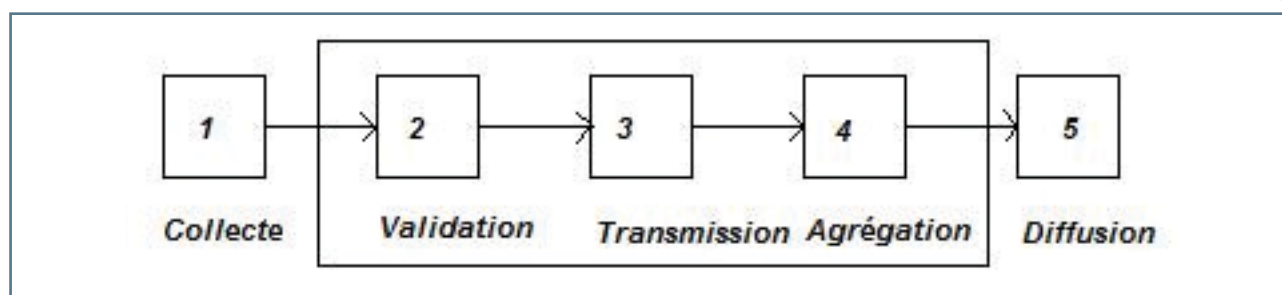
S&S : Est-ce que pourtant les enquêtes sur les forces de travail ne sont pas déjà harmonisées ?

WR : C'est indispensable pour pouvoir comparer les taux de chômage des pays. Chaque hétérogénéité a un prix en termes de comparabilité. Pour moi, c'est une question de dosage : quel besoin de comparabilité entre les États membres ressent-on ? S'il y a un dispositif politique accroché à la valeur de l'indicateur, alors le besoin est très fort. En matière sociale, au contraire, on n'a pas un programme politique européen fort, il s'agit plus d'appliquer la « méthode ouverte

de coordination »⁶, et il y a beaucoup plus de place pour l'adaptation. C'est pourquoi nous devons laisser plus de place pour les solutions nationales dans ce genre de domaine.

En revanche, lorsqu'il s'agit d'entrepôts de données, d'outils de validation des données, d'algorithmes, on est dans le domaine des « back-offices », et le besoin d'intégration, de partage de services entre les INS, est très grand. Il existe 200 ou 250 processus statistiques, et pour chacun d'eux 28 solutions nationales ont été développées. Une matrice 200x28 de méthodologies ! Il faut retourner la question : pouvons-nous justifier l'existence de 28 solutions ? Prenons le cas de la validation des données : c'est un domaine à rationaliser. Nous sommes dans le milieu du schéma, lorsque les données sont entrées dans l'INS et qu'on doit en vérifier la plausibilité. Des outils modernes, communs aux INS européens, utilisant la même syntaxe, permettraient de garantir que l'on fait cela partout avec efficacité. Et là nous ne sommes pas dans la difficulté de partager des micro-données : un tel dispositif peut fonctionner totalement en parallèle.

Savez-vous qu'actuellement Eurostat reçoit des données de 400 organismes émetteurs : les INS bien sûr, mais aussi les Banques centrales, les ministères de l'éducation, de l'agriculture, etc. Et malheureusement, non seulement les formats diffèrent, mais la post-validation et la correction sont souvent de qualité insuffisante. Des ressources se perdent à Eurostat et chez les expéditeurs dans un travail de ping-pong qui pourrait être évité par des infrastructures communes modernes.



Graphique 2 : Les étapes d'une opération statistique européenne
Seules les étapes 2, 3 et 4 sont candidates à l'intégration

S&S : Vous avez parlé de la confiance que les INS se doivent entre eux, je voudrais parler aussi de la confiance que les citoyens doivent avoir dans les productions du système statistique public. Cette confiance repose avant tout sur l'indépendance des statisticiens publics. Où en est-on de ce point de vue au niveau européen ? Les textes juridiques sont-ils au point ?

WR : Le texte fondamental, en quelque sorte la « loi statistique » européenne, est le règlement adopté en 2009 que vous trouvez sur le site d'Eurostat⁷. Il y a un amendement qui circule depuis deux ans dans la machinerie législative européenne et qui s'est heurté à quelques difficultés, mais je pense que nous atteignons la fin du processus.

S&S : De quoi s'agissait-il ?

WR : Il s'agit du rôle de coordination des instituts nationaux. Pour vous en France, ce problème peut paraître étrange : votre INS, l'Insee, a un rôle de coordination très fort. Ce n'est pas le cas partout : dans les pays fédéraux – l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne et d'autres la Constitution donne beaucoup d'autonomie aux régions. Dans d'autres cas, c'est le rôle de l'INS par rapport

6. Adoptée au sommet européen de Lisbonne en 2000, la « méthode ouverte de coopération » (MOC) est définie par opposition à la « méthode communautaire » aboutissant à des règlements européens contraignants. Dans la MOC, les États se donnent un certain nombre d'objectifs, mais sans recours à la contrainte légale. Le dispositif est censé fonctionner par l'incitation et par l'émulation, sur la base de classements entre États rendus publics.

7. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:087:0164:0173:Fr:PDF>

à d'autres autorités nationales qui ne va pas de soi. Il nous faut trouver un moyen de donner à l'INS ce pouvoir de coordination.

S&S : Au-delà de l'aspect juridique, le responsable statistique a besoin d'appuis pour résister à des pressions politiques qui se présenteraient. Sur quelles forces pourriez-vous compter en pareil cas ?

WR : Ne sous-estimez pas l'aspect légal. La culture de la Commission européenne est très légaliste. L'empire de la loi est très fort : quand quelque chose est écrit dans la loi, les officiels obéissent. Dans une situation multiculturelle comme la nôtre, rien n'est laissé à l'oral, tout doit être écrit.

Or, en termes légaux, Eurostat est dans une très, très forte position. Son indépendance est affirmée dans une décision écrite de la Commission, datée de septembre 2012, que vous trouvez aussi sur notre site⁸.

Bien sûr, il y a aussi l'autorité personnelle. C'est la raison pour laquelle j'ai été recruté par une procédure publique, un appel d'offres à la suite duquel je me suis porté candidat. C'est un recrutement professionnel normal, comme celui d'un professeur d'université ou d'un directeur d'hôpital. Le but est de conférer une autorité personnelle.

C'est la combinaison des deux qui fonctionne. Si vous avez seulement l'autorité personnelle sans le fondement juridique, il peut se passer des choses. Au Canada, Ivan Fellegi a incarné pendant plus de vingt ans l'autorité statistique indépendante ; dès qu'il est parti, les problèmes ont commencé. Vous connaissez l'interférence politique qui a eu lieu sur le recensement. L'autorité personnelle seulement, ce n'est pas suffisant.

S&S : Et la presse ? Peut-elle contribuer à l'indépendance ?

WR : Au niveau européen, nous sommes face à une presse fragmentée – à 28 « presses nationales » ; il y a peu d'organes qui touchent toute l'Europe, sauf peut-être le Financial Times, Bloomberg... Notre politique de communication est protégée et la répartition des compétences est claire : par exemple, en ce qui concerne la procédure de déficits excessifs, Eurostat répond sur les chiffres et les porte-parole de la Commission à Bruxelles répondent sur les conséquences politiques.

Il ne faut pas oublier d'autres petites aides à l'indépendance. Formellement, une administration ne peut pas être indépendante : d'un point de vue constitutionnel, il faut un organisme pour la contrôler. Pour nous, c'est l'ESGAB – « European statistical governance advisory board » qui remplace le contrôle ministériel. D'ailleurs, depuis 2011, le commissaire européen auquel Eurostat est rattaché n'est plus le commissaire chargé de l'économie et des finances (« ECFIN »), mais un commissaire « neutre », qui n'a pas un portefeuille sensible aux résultats statistiques d'ensemble puisqu'il s'occupe de lutte contre la fraude, d'audits et d'impôts.

Donc il y a des moyens pour assurer l'indépendance. Mais le plus grand risque est parfois oublié : c'est la faiblesse.

S&S : Que voulez-vous dire ?

WR : Je veux parler de faiblesse en termes de réputation administrative, en termes de salaires même. Dans certains États membres, le niveau de rémunération des statisticiens officiels est très en dessous du niveau dans les autres administrations. Une telle position rend faible. Si vous êtes dans cette situation, vous ne pouvez pas aller dire à la Banque centrale : « je vais vous coordonner », ils vont rire de vous !

Et « indépendance » ne doit pas signifier « tour d'ivoire ». Nous devons nous trouver au milieu du débat politique, mais protégés, et forts.

8. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:251:0049:0052:FR:PDF>