

91^e CONFERENCE DES DGINS

COPENHAGUE, 26 & 27 MAI 2005

Quels sont les aspects importants que les pouvoirs publics doivent prendre en compte lorsqu'ils utilisent des statistiques officielles pour leurs analyses ?

Ulrik NØDGAARD
Secrétaire général adjoint, Ministère de l'économie, Danemark

Quels sont les aspects importants que les pouvoirs publics doivent prendre en compte lorsqu'ils utilisent des statistiques officielles pour leurs analyses?

Ulrik NØDGAARD

Secrétaire général adjoint, Ministère de l'économie, Danemark

Le gouvernement danois est un grand consommateur de statistiques, de sources officielles ou d'autres sources. Pour l'analyse, il est primordial de disposer de statistiques de grande qualité. La qualité des statistiques est définie par plusieurs critères, tels que l'actualité, la comparabilité et la fiabilité des données. Malheureusement, les statistiques officielles dont nous disposons actuellement ne répondent pas systématiquement à ces exigences. Il semble donc que le système statistique européen soit perfectible.

1. Statistiques utilisées à des fins d'analyse gouvernementale

Les statistiques utilisées par le gouvernement danois à des fins d'analyse proviennent de sources officielles – instituts nationaux de la statistique – et de sources tierces – instituts privés ou publics. Le gouvernement préfère généralement utiliser des statistiques officielles, de meilleure qualité, mais lorsque cela s'avère impossible, il doit se tourner vers d'autres sources.

Pour que les statistiques officielles soient véritablement pertinentes, elles doivent répondre à plusieurs exigences. Les statistiques doivent en effet être fournies en temps utile, fiables et comparables. Ces exigences n'ont pas toutes le même degré d'importance. Il ne sert à rien de disposer de données actuelles si elles ne sont pas fiables.

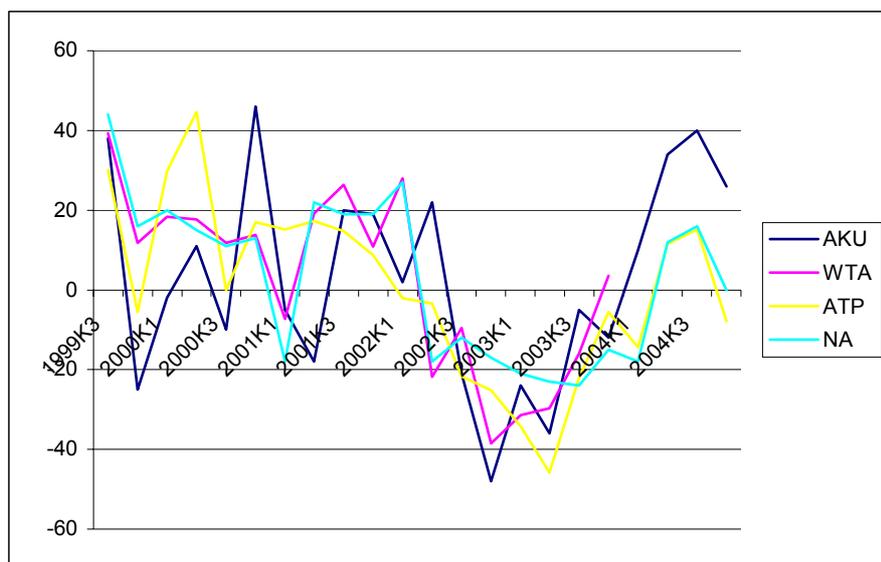
2. Statistiques sur le marché du travail

Pour prévoir les évolutions économiques, les premiers éléments à surveiller sont les changements intervenant sur le marché du travail. La fiabilité des prévisions dépend principalement de la qualité des informations fournies par les instituts nationaux de la statistique.

Pour l'utilisateur lambda, il peut sembler plutôt facile de produire des statistiques sur le marché du travail. En principe, il suffit de totaliser le nombre de personnes actives, mais dans la pratique, le problème se pose autrement, car il existe différentes mesures du nombre de personnes actives.

Au Danemark, il existe quatre mesures différentes de l'évolution de l'emploi : mesure nationale (NA), mesure du temps de travail (WTA), le régime de pensions complémentaires (ATP) et les enquêtes sur les forces de travail (AKU). Il est généralement préférable d'avoir recours à différents modes de mesure pour connaître les évolutions du marché du travail. Il s'est toutefois avéré à plusieurs reprises que les différents modes de mesure fournissaient des informations divergentes.

Figure 1 Evolution de l'emploi selon différents modes de mesure



Les différentes perspectives d'évolution du marché du travail, qui ressortent de chacun des modes de mesure, ont parfois entraîné des dérives. En effet, la détermination du meilleur mode de mesure a parfois pris plus d'importance que l'évolution du marché du travail elle-même. Pour que de telles dérives ne se produisent pas, il est primordial que les instituts de la statistique expliquent les différents résultats obtenus. Malheureusement, de telles explications sont rarement disponibles et lorsqu'elles le sont, même les utilisateurs professionnels ont des difficultés à les comprendre, alors ne parlons pas du grand public.

Les instituts nationaux de la statistique devraient tenter d'améliorer leur capacité à expliquer les différences entre les diverses statistiques. Et ce, non pas uniquement dans le cas des statistiques sur le marché du travail, mais de manière générale. C'est un objectif ambitieux, mais s'ils y parviennent, la valeur des différentes sources statistiques augmentera sensiblement.

3. Actualité

Pour surveiller l'évolution de l'économie, il est impératif de disposer de données actuelles, que ce soit en matière d'emploi, de production industrielle, de commerce extérieur ou de comptes

nationaux. Si les informations fournies à un gouvernement ne sont pas actuelles, elles ont beaucoup moins de valeur.

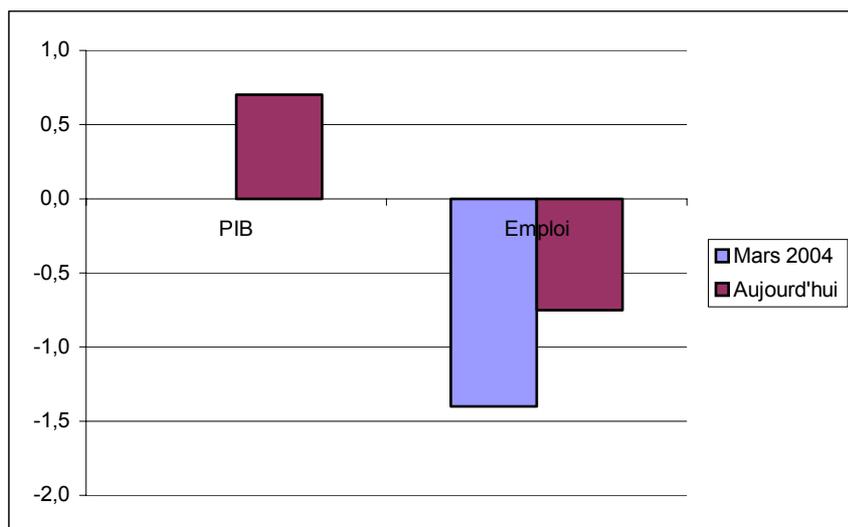
Ceci dit, obtenir des informations précocement et les faire réviser tous les mois n'est pas non plus une solution particulièrement pratique. Ainsi, si l'obtention rapide de statistiques implique une publication initiale aléatoire, il est peut-être préférable d'obtenir des informations un peu moins rapidement, mais qui demanderont moins de révisions.

Il faut donc trouver un juste équilibre entre rapidité et nombre de révisions. Par exemple, les statistiques relatives à la balance des paiements sont généralement révisées tous les mois et les modifications sont souvent nombreuses. De ce fait, les utilisateurs ont pris pour habitude de se méfier de la première publication et attendent plutôt la publication des statistiques ayant fait l'objet d'une première série de révisions. Il ne sert donc à rien de produire des statistiques sur la balance des paiements plus rapidement. Au contraire, mieux vaut disposer de données pertinentes, même si cela implique une période de traitement plus longue au sein des instituts de la statistique.

Début 2004, le gouvernement danois s'inquiétait de la croissance rampante de son pays, conséquence du ralentissement de l'activité économique internationale. En 2003, d'après la première publication des comptes nationaux, la croissance était nulle et le marché du travail connaissait un sérieux ralentissement (voir figure 2). La faible croissance de l'économie a conduit les politiciens à prendre des mesures à même de stimuler l'économie et de réduire la pression fiscale.

Les données les plus récentes sont relativement différentes. La croissance en 2003 était certes faible, 0,7 %, mais la situation n'était pas aussi dramatique que ne l'avait laissé entendre la première publication. Le recul de l'emploi est également bien moins prononcé. Les décideurs danois auraient certainement agi différemment s'ils avaient disposé d'informations plus récentes. Heureusement, les évolutions économiques qui ont suivi ont montré que les mesures de relance étaient justifiées.

Figure 2 Croissance et emploi en 2003 à différents moments



Il ressort de cette réflexion que les publications initiales des instituts de la statistique peuvent avoir un impact important – certainement trop important – sur la politique économique d’un pays, ce qui est assez embarrassant lorsque la première publication est suivie d’une version largement révisée. De toute évidence, il est du devoir de l’institut de la statistique d’informer les décideurs que la publication initiale peut faire l’objet de révisions. Les agences statistiques et les autres intervenants doivent assumer conjointement ce devoir d’information.

4. Comparabilité dans le temps

Lorsque l’on utilise des données statistiques, il est impératif qu’elles soient comparables dans le temps et entre pays. Dans le cas contraire, il est impossible de faire une analyse correcte des évolutions dans le temps ou de comparer la situation de différents pays.

C’est aux Nations Unies qu’incombe la responsabilité de prendre les mesures qui s’imposent, car c’est la seule entité couvrant l’ensemble des pays. Au sein de la Communauté européenne, de nombreuses mesures ont été prises en vue d’améliorer la comparabilité entre les pays.

La comparabilité dans le temps est principalement de la responsabilité des instituts nationaux de la statistique, mais il arrive parfois qu’Eurostat donne des lignes directrices.

Eurostat a, par exemple, donné des consignes spécifiques concernant la comparabilité dans le temps lors de la révision des comptes nationaux. Il a demandé à tous les États membres d’appliquer le SEC 95 et de créer des séries chronologiques remontant à 1970 pour certaines variables. De tels calculs peuvent s’avérer laborieux et demander un temps considérable, mais ils sont de première importance pour les utilisateurs de statistiques.

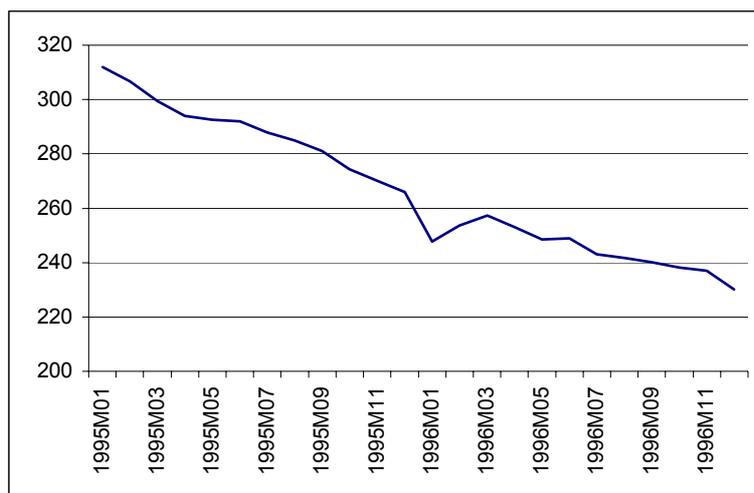
Une série chronologique de comptes nationaux interrompue tous les 5 ou 10 ans a bien peu d'intérêt si votre étude porte sur les évolutions structurelles de l'économie. Au contraire, une série statistique qui s'étend sur 30 ans ou plus offrira de nombreuses possibilités d'analyse structurelle.

Généralement, les seuls domaines pour lesquels la plupart des pays disposent des séries chronologiques les plus longues de données compatibles sont les comptes nationaux et la population. Pourtant, d'autres domaines sont tout aussi importants. Il est en particulier très utile de disposer de longues séries chronologiques concernant le marché du travail (taux de chômage sur une période donnée, par exemple). Par conséquent, si des agences statistiques entreprennent de réviser leurs données, il est recommandé qu'elles essaient de construire des séries chronologiques aussi longues que possible.

De la même manière, les instituts nationaux de la statistique auront la possibilité de s'améliorer. Il en résultera une nette augmentation de la valeur des statistiques pour les utilisateurs. Il est préférable d'envisager d'adopter le calcul à rebours des données historiques au moment où interviennent des changements en termes de sources ou de méthodes statistiques. Même si cela implique des ressources qui auraient pu être utilisées dans d'autres domaines, le gain de valeur dû aux séries chronologiques longues sera, dans de nombreux cas, plus important du point de vue de l'utilisateur.

Les séries statistiques danoises sur le chômage sont marquées par de nettes ruptures. Il peut ainsi être compliqué d'utiliser ces données pour effectuer des analyses sur des périodes relativement longues. La principale rupture date de janvier 1996 (voir figure 3). Cela remonte à quelque temps maintenant, mais lorsque la révision des statistiques a été entreprise, la série chronologique était très courte. Les prochaines révisions du nombre de chômeurs corrigé des variations saisonnières pourraient raccourcir considérablement la série et réduire d'autant sa valeur au regard des décisions politiques.

Figure 3 **Nombre de chômeurs**



5. Comparabilité entre pays

Si chaque institut national de la statistique utilise ses propres méthodes pour dresser des statistiques, il est impossible d'utiliser ces données officielles pour effectuer des comparaisons entre différents pays. Il appartient donc aux Nations Unies de définir des règles universelles. Il est certain que de telles règles, si elles doivent couvrir les besoins de tous, ne pourront être que très générales. Pour sa part, Eurostat a un rôle important à jouer au regard de l'harmonisation des statistiques des États membres.

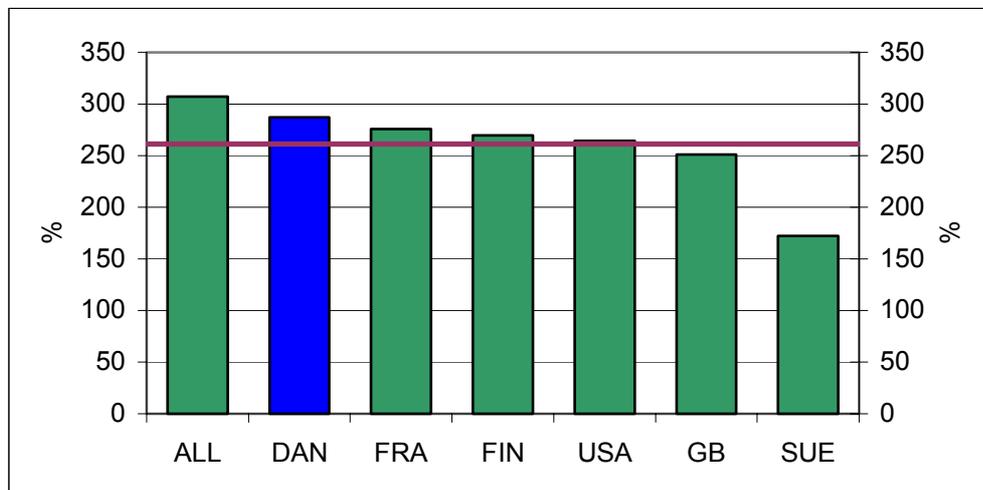
Eurostat a déjà pris des initiatives en ce sens. En effet, une grande partie de la production des instituts nationaux de la statistique est conforme aux règles définies par Eurostat. Nous disposons donc d'ores et déjà de la structure nécessaire à des pratiques statistiques uniformisées.

Les lacunes se situent plutôt au niveau de la diffusion. Cronos publie les données des États membres, ce qui s'avère très pratique, car il est bien plus facile de rechercher des données à partir d'une source unique, plutôt que de devoir s'adresser aux différents instituts nationaux de la statistique. Cependant, malgré les efforts faits par les États membres, les méthodes utilisées ne semblent toujours pas complètement uniformisées. Ainsi les données contenues dans Cronos ne permettent pas véritablement d'effectuer des comparaisons entre États membres.

Au cours d'un test de comparaison réalisé au Danemark, il y a quelques années, nous nous sommes penchés sur de nombreux aspects de l'économie générale, notamment sur le capital fixe. Cet exercice a révélé que la part du capital fixe par rapport au PIB variait considérablement d'un pays à un autre (voir figure 4). Ces variations sont certainement plus marquées que dans la réalité et s'expliquent par le fait que les pays n'ont pas tous recours aux mêmes méthodes statistiques. Les chiffres suédois en particulier (tirés de Cronos) semblent particulièrement bas par rapport aux autres

pays. Après avoir examiné cela de plus près, nous nous sommes rendu compte que la Suède n'avait publié aucune statistique relative au capital fixe pour la période étudiée. Par conséquent, les chiffres utilisés sont aléatoires.

Figure 4 Capital fixe net en pourcentage du PIB, 2000



Source : Eurostat, BEA, ONS, INSEE

Le manque de comparabilité de certaines données réduit nettement la valeur de ces données. Pour remédier à cela, différentes approches sont envisageables. Une solution possible pourrait consister à augmenter le nombre de règles édictées par Eurostat et à approfondir les règles existantes. Cette solution exige de gros efforts de la part des instituts nationaux de la statistique et risque également d'accroître la charge du secteur privé. Une autre solution, plus facile à adopter par les producteurs de statistiques, repose sur l'amélioration de la documentation. Souligner les différences et expliquer aux utilisateurs comment les interpréter peut s'avérer aussi utile que produire des données véritablement comparables.

Malheureusement, la documentation fait encore défaut dans de nombreux pays, ainsi qu'au sein d'Eurostat. De toute évidence, le producteur de statistiques attachera toujours plus d'importance à fournir des statistiques actuelles et précises, qu'à documenter ces statistiques. L'utilisateur ne partage certainement pas ce point de vue, car il est indispensable que les données soient documentées pour les comprendre. Si les utilisateurs de statistiques ne comprennent pas suffisamment bien les données, il y a de fortes chances pour que leur analyse soit approximative, voire erronée.

Au vu du rôle précieux de la documentation des statistiques, Eurostat et les instituts nationaux de la statistique devraient concentrer leurs efforts sur cet aspect en vue d'accroître la valeur de leur production. Dans Cronos, la documentation des données est soit médiocre, soit difficile à trouver. Il

serait tout à fait envisageable de relier cette documentation aux tableaux contenus dans Cronos, afin de la rendre plus facilement accessible. La documentation devrait expliquer les différences entre les données provenant de différents pays et notamment souligner les divergences qui résultent directement de l'utilisation de méthodes de collecte hétérogènes. Dans l'idéal, il conviendrait de mesurer l'incidence réelle de l'hétérogénéité des méthodes de collecte sur les différences statistiques, mais dans un premier temps, les données auront déjà plus de valeur aux yeux des utilisateurs si les principales différences sont mises en évidence.

6. Lacunes du système statistique

Malgré l'étendue du système statistique, il reste des domaines non couverts par la statistique officielle dans certains États membres.

Il s'agit notamment du calcul de la productivité, des bases de données et des bilans des entreprises. Ces domaines sont d'une grande importance pour l'analyse économique. Fort heureusement, des progrès ont été faits dans certains d'entre eux.

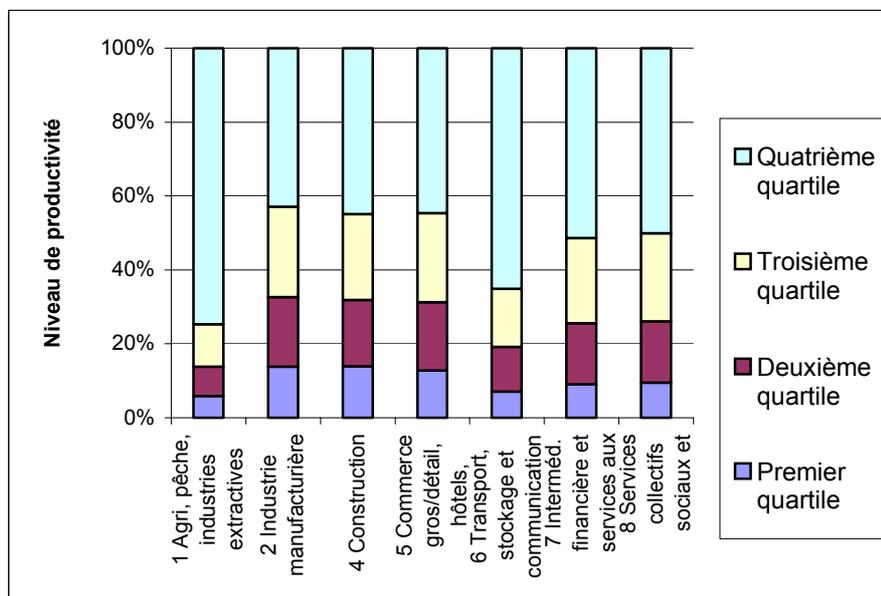
Concernant la productivité, un projet UE a été lancé, en vue de produire des séries remontant à 1970 pour plusieurs États membres. Il ne s'agit pas d'un projet dirigé essentiellement par des instituts nationaux de la statistique. Toutefois, la coopération entre chercheurs et instituts nationaux de statistique devrait donner certaines informations importantes sur les principaux facteurs d'accroissement de la productivité. Idéalement, seuls les instituts nationaux de la statistique devraient se charger de ce projet, mais cela n'étant pas toujours possible, en raison de problèmes de financement ou de méthodes de collecte des données sur une période aussi longue, mieux vaut faire intervenir les chercheurs, plutôt que ne produire aucune donnée.

Ce projet devrait permettre de disposer de nouvelles informations pertinentes et de mieux comprendre les facteurs de la croissance économique en Europe.

La connaissance de l'entreprise est un autre aspect important. Il est très intéressant de comprendre la manière dont le cycle de vie des entreprises influe sur l'accroissement de la productivité des pays. Plusieurs études ont été menées dans ce domaine, mais la plupart, en l'absence de bases de données officielles, reposent sur des bases de données privées. Evidemment, rien n'empêche d'utiliser d'autres sources d'informations, mais l'entreprise est un domaine qui devrait également être couvert par les producteurs de statistiques officielles. Il appartient donc à Eurostat d'envisager la création d'une base de données paneuropéenne. Chaque État membre dispose certainement déjà de ces informations.

Une base de données relative aux entreprises sera très utile aussi bien aux utilisateurs des pouvoirs publics qu'à la communauté des chercheurs. Une telle base de données offre l'avantage de présenter des données fondées sur les mêmes critères dans tous les pays, ce qui n'est pas forcément le cas d'une base de données privée.

Figure 5 Traduction des entreprises selon leur niveau de productivité



1. Agriculture, pêche, industries extractives
2. Industrie manufacturière
4. Construction
5. Commerce gros/détail, hôtels, restaurants
6. Transport, stockage et communication
7. Interméd. financière et services aux entreprises
8. Services collectifs sociaux et personnels

Au Danemark, la coopération entre le ministère de l'économie et l'institut de la statistique a permis d'effectuer l'une des premières études fondée sur une base de données officielle des entreprises danoises. Nous avons pu, pour la première fois, utiliser des statistiques officielles pour étudier, par exemple, la contribution des entreprises selon leur niveau de productivité. Il est ressorti de cette étude que 25 % des entreprises les plus productives créaient près de la moitié de la valeur ajoutée de l'économie du pays (voir figure 5). Il y a seulement un an, il aurait été impossible d'effectuer une telle analyse.

Dans la plupart des pays, les données relatives à la richesse nationale sont rares. Pourtant, le sujet intéresse les économistes depuis des siècles. Dans le monde entier, seuls quelques pays disposent d'une série complète de leurs comptes de patrimoine. Malheureusement, l'Europe ne fait pas partie des leaders internationaux en la matière.

De premières mesures ont été prises en vue d'améliorer la situation. La plupart des États membres dispose désormais d'une série de comptes de patrimoine et plusieurs ont déjà communiqué leur capital fixe. Reste encore la question des autres actifs, principalement les terres. Seuls quelques pays sont en mesure de fournir ce type d'information. Le fait que ce facteur de production ne soit pas couvert par les statistiques signifie qu'il est impossible de mesurer réellement l'impact des terres sur la croissance économique des pays. Il est donc difficile d'évaluer précisément la productivité de certains secteurs, en particulier du secteur agricole, mais également des autres secteurs dont la production repose principalement sur l'utilisation de la terre.

Le traitement statistique de la recherche & développement devrait susciter une attention croissante au cours des prochaines années. Il est urgent d'intégrer ce domaine aux comptes de patrimoine. Rappelons qu'à l'heure actuelle, la R&D n'est pas encore admise en tant qu'actif dans les comptes nationaux. Pourtant, les effets de la R&D sur la croissance de l'économie suscitent déjà un vif intérêt. Les producteurs de statistiques peuvent jouer un rôle décisif dans ce débat en fournissant des données d'une qualité supérieure à celles qui sont disponibles actuellement.