

Congrès de l'Association française de science économique

11 septembre 2009

Statistiques : les voies de la confiance

Jean-Michel Charpin

Président de l'AFSE

Membre du Conseil consultatif européen pour la
gouvernance statistique

- L'année 2009 a vu se mettre en place des structures et procédures de gouvernance entièrement nouvelles de la statistique publique, tant en France qu'au niveau européen.
- L'objectif est d'améliorer la confiance dans les statistiques publiques.
- La confiance se construit et se mérite, principalement par la gouvernance, la qualité et la communication, mais elle garde une part de mystère.

1. LES PROGRES DE LA GOUVERNANCE

- Dans tous les pays du monde, la statistique publique est une activité en monopole confiée à une administration ou une agence.
- Ce positionnement fait naître des soupçons sur les risques de manipulation, et donc la crédibilité des statistiques.
- L'opinion est méfiante.

D'où l'importance du dispositif de gouvernance

1. LES PROGRES DE LA GOUVERNANCE

La gouvernance de la statistique française présentait des singularités en décalage croissant vis-à-vis des pratiques des autres pays

- En France, au niveau national, aucun texte ne contenait de dispositions concernant l'indépendance professionnelle de l'Insee et des autres services statistiques.
- Contradiction avec le Code de bonnes pratiques de la statistique européenne (mai 2005) : « L'indépendance de l'autorité statistique à l'égard des interventions politiques et autres interférences externes dans la production et la diffusion des statistiques publiques est inscrite dans le droit. »
- Cette singularité avait été critiquée dans le rapport des « pairs » de janvier 2007.
- En revanche, la concertation entre producteurs et utilisateurs organisée par le CNIS respectait les meilleurs standards internationaux.

1. LES PROGRES DE LA GOUVERNANCE

Au-delà de la singularité au niveau international, l'absence de fondement juridique à l'indépendance professionnelle présentait des inconvénients modérés mais réels

- Frictions inévitables avec les ministres, notamment sur le choix des dates de diffusion et l'accès du Gouvernement aux informations préalablement à la diffusion publique.
- Responsabilité anormalement lourde pour le directeur général de l'Insee.
- Utilité d'une autorité de gouvernance aussi pour témoigner de l'absence de pressions.

1. LES PROGRES DE LA GOUVERNANCE

La réforme de la gouvernance de la statistique française s'est progressivement imposée

- Projet de décret de décembre 2005
- Soutien de M. Morel-à-L'huissier et du CNIS à la recommandation du rapport des « pairs ».
- Mission Muet-Mariton (avec proposition de loi annexée).
- Recommandations de la mission RGPP.
- Article 144 de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, qui crée une « Autorité de la statistique publique qui veille au respect du principe d'indépendance professionnelle dans la conception, la production et la diffusion des statistiques publiques ainsi que des principes d'objectivité, d'impartialité, de pertinence et de qualité des données produites ».
- Décret du 3 mars 2009 et mise en place de l'Autorité de la statistique publique, présidée par Paul Champsaur.

2. LA NECESSAIRE PRIORITE A LA QUALITE

- Une priorité reconnue au niveau international et en France
- Mais des incidents subsistent, même dans les tout meilleurs instituts de statistique
- Débats récurrents sur la qualité des comptes nationaux

2. LA NECESSAIRE PRIORITE A LA QUALITE

Bien que la France se classe parmi les meilleurs, ses révisions d'estimation de la croissance posent problème

- La France systématiquement classée parmi les pays aux révisions les plus faibles.
- Mais,
 - d'une part, les révisions sont importantes : environ 0,25% pour l'écart absolu moyen entre la première et la « dernière » estimation ;
 - d'autre part, les révisions ont été biaisées vers le haut.

2. LA NECESSAIRE PRIORITE A LA QUALITE

La volatilité des estimations de croissance ne s'est pas aggravée

- Pour la France, pas de tendance à l'augmentation de la volatilité entre les années 1980, 1990 et 2000.
- L'examen détaillé du seul cas récent (T2 ET T3 2006) montre que la volatilité a traduit des évolutions réelles mais circonstanciées.

2. LA NECESSAIRE PRIORITE A LA QUALITE

Les instituts statistiques doivent impérativement améliorer la qualité des comptes nationaux

- C'est possible puisque les révisions sont corrélées à des indicateurs conjoncturels disponibles précocement.
- Un gros travail est nécessaire pour améliorer la qualité des premières estimations et supprimer les sources de biais.
- Il est justifié d'interrompre quelque temps le raccourcissement des délais pour améliorer la qualité.

3. LA COMMUNICATION ET SES LIMITES

- Les instituts statistiques communiquent intensément.
- Dans l'ensemble du monde, leurs modes de communication sont semblables, en raison des normes internationales et de pratiques communes.
- Leur communication est cependant souvent jugée déficiente.
- Depuis quelques années, c'est particulièrement le cas en matière d'inflation et de pouvoir d'achat.

3. LA COMMUNICATION ET SES LIMITES

L'indice des prix à la consommation a été fortement mis en cause

- Au moment de l'introduction de l'euro, apparaît dans l'ensemble de la zone un écart important entre l'inflation mesurée et l'inflation ressentie.
- En France, accompagnement et probable amplification par la campagne des centres E. Leclerc et des déclarations politiques.

3. LA COMMUNICATION ET SES LIMITES

De très nombreuses initiatives ont été prises pour essayer d'éclairer le débat public

- Première catégorie : les initiatives visant une meilleure compréhension du décalage entre inflation observée et inflation ressentie.
- Deuxième catégorie : les initiatives débouchant sur la fourniture d'informations plus détaillées, notamment les indices catégoriels, les comptes des ménages par catégories, et des expériences de calcul de prix moyens (coût de la vie).
- Troisième catégorie : les initiatives d'animation du débat social sur l'inflation et le pouvoir d'achat.

3. LA COMMUNICATION ET SES LIMITES

Serait-il techniquement légitime de modifier l'indice des prix à la consommation ?

- Aucune analyse disponible ne justifie un changement de l'indice.
- Question délicate de l'éventuelle intégration des achats immobiliers.
- Le traitement des effets qualité : la montée en gamme de la consommation est bien aujourd'hui la manifestation principale de la croissance dans les pays développés. Mais il peut être intéressant de calculer expérimentalement des prix moyens permettant d'approcher la notion de coût de la vie.

3. LA COMMUNICATION ET SES LIMITES

Malgré les déconvenues, il faut persévérer

- L'indice n'a connu aucune modification ni en France ni ailleurs.
- Il s'est révélé apte à décrire l'accélération inflationniste du premier semestre 2008, puis la stabilisation du premier semestre 2009.
- Parallèlement le scepticisme subsiste en France.
- On peut espérer finir par convaincre de l'excellence de l'instrument pour son objet propre, tout en restant innovant pour répondre aux demandes d'informations complémentaires.

4. LES SURPRISES DE LA CREDIBILITE

- La crédibilité est cumulative et asymétrique.
- Elle est très variable suivant les domaines.
- La crédibilité actuelle remarquable des indicateurs démographiques n'a rien d'une évidence.

4. LES SURPRISES DE LA CREDIBILITE

Le nouveau recensement a fait l'objet pendant plusieurs années de critiques sévères

- La préparation du nouveau recensement débouche fin 1999.
- Pendant l'année 2000, le nouveau dispositif suscite des controverses.
- Après le vote de la loi (27 février 2002), le première enquête de janvier 2004 donne lieu à une reprise des controverses.
- L'image du recensement dans la presse est alors très dégradée, au point de faire craindre un impact négatif sur les réponses et donc la qualité des résultats.

4. LES SURPRISES DE LA CREDIBILITE

L'Insee a mis en œuvre le nouveau recensement, tout en répondant systématiquement à chacune des critiques

- La nouvelle méthode n'a pas posé de problème particulier et les premiers résultats ont pu être publiés comme prévu en janvier 2005.
- L'Insee a répondu systématiquement et de façon détaillée à chacun des très nombreux courriers reçus, notamment ceux des maires.
- Une commission d'évaluation du recensement a été créée dans le cadre du CNIS, confiée à Jean-Claude Frécon, sénateur de la Loire.
- A partir de janvier 2005, la presse bascule et devient très positive. Le recensement devient un « marronnier » médiatique.
- Les nouvelles populations légales ont été publiées en décembre 2008, sans être contestées.

4. LES SURPRISES DE LA CREDIBILITE

Le retournement de l'opinion ne s'explique pas simplement

- La solidité technique de la nouvelle méthode n'est pas un argument convaincant.
- La démographie n'est pas épargnée par nature par les controverses. Mais il est vrai qu'aucun acteur politique ou social n'a participé aux controverses sur le recensement.
- La communication sur le recensement a été particulièrement professionnelle.
- La crédibilité reste soumise aux aléas des mouvements d'opinion.