

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 statistique¹

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. Les deux réformes ont d'ailleurs la même inspiration et des modalités proches. Elles procèdent toutes deux d'une volonté d'affermir la confiance dans les statistiques. Celle-ci s'est en effet érodée au cours des années récentes moins à la suite d'incidents particulièrement traumatisants que par la multiplication des mises en cause sur des sujets variés : l'opinion et la presse adhèrent majoritairement à un scepticisme mou, dénué d'agressivité mais ravageur, tant la confiance est nécessaire à l'utilité de la statistique.

La première condition de la valeur du service statistique public, écrit Malinvaud (1997), c'est « qu'il soit reconnu comme fiable par tous les utilisateurs potentiels, quels que soient leurs points de vue ». Le mot le plus important dans cette phrase est « tous » : il indique qu'il ne suffit pas à la statistique qu'elle bénéficie d'une légitimité scientifique prouvée ou de l'accord avéré des collègues, encore moins qu'elle soit soutenue par les autorités politiques ou administratives, ses conditions d'efficacité sont plus exigeantes. Sans la confiance du public, elle ne peut remplir sa mission d'éclairage du débat public, elle peine à informer utilement les décideurs publics ou privés. « Comme la monnaie, la statistique publique ne joue efficacement son rôle que si elle inspire confiance », c'est par cette phrase que Desrosières (2008) entamait un article consacré à la contestation des statistiques publiques.

La légitimité de la statistique ne découle ainsi pas uniquement de la science et du pouvoir politique, elle dépend aussi de son acceptation par l'opinion publique, de la confiance que celle-ci lui accorde. C'est ce qui explique, par exemple, que la Commission européenne ait décidé de consacrer un eurobaromètre spécial aux indicateurs économiques (voir Commission européenne (2008)). La

Je remercie Fabrice Lengart, Stéfan Lollivier et Jean-Pierre Puig de leurs remarques sur une version préliminaire de ce texte. Les opinions exprimées et les éventuelles erreurs relèvent de ma seule responsabilité.

¹ Usuellement appelé : *European Statistical Governance Advisory Board (ESGAB)*

confiance ne se décrète pas, elle ne se revendique pas : elle se construit et se mérite. Ses principaux ingrédients sont connus, la gouvernance, qui a donné lieu à des progrès récents importants, et aussi la qualité et la communication, mais elle garde simultanément une part de mystère, tant sont subtils les canaux qui vont influencer les utilisateurs dans leur jugement. C'est à l'examen de ces différentes composantes que ce travail est consacré².

1. Les progrès 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 qui n'interdit évidemment pas une décentralisation fonctionnelle ou géographique fondée sur le partage des tâches. Cette appartenance à la sphère administrative fait naturellement naître des soupçons sur la crédibilité des statistiques, notamment sur les risques de manipulation de la production ou de la diffusion des statistiques par les autorités politiques. La gouvernance des services statistiques est à juste titre considérée comme essentielle afin d'assurer l'indépendance des statisticiens dans la production et la diffusion des statistiques. Convenablement formalisée, elle offre des garanties plus visibles que la seule déontologie professionnelle des statisticiens.

L'opinion est spontanément méfiante. Ainsi, en décembre 2006, d'après un sondage IPSOS³, ceux qui ne faisaient pas confiance aux statistiques le justifiaient d'abord – à 45 % contre 15 % à la deuxième raison⁴ - « parce que les hommes politiques leur font dire ce qu'ils veulent ». Symétriquement, ceux qui faisaient confiance aux statistiques donnaient comme première raison que c'était parce qu'ils avaient « confiance dans les organismes qui produisent ces chiffres et données ». Interrogés sur les organismes dans lesquels ils avaient « le plus confiance pour délivrer des chiffres et des données qui correspondent le mieux à la réalité économique et sociale de la France », 33 % répondaient en premier « l'Insee » et seulement 2 % « le Gouvernement » et 1 % « les ministres »⁵. L'ensemble de ces réponses confirme l'importance du dispositif de gouvernance de la statistique. L'opinion fait spontanément plutôt confiance aux institutions statistiques et aux professionnels qui y travaillent. En revanche, dans ce domaine comme dans d'autres, elle se méfie des autorités politiques, ce qui la conduit à s'inquiéter des interférences politiques dans l'utilisation des statistiques, voire dans leur production.

² Celui-ci laissera de côté la pertinence des concepts mesurés, étudiée par exemple par Giovannini (2008) et la Commission Stiglitz (2009) en ce qui concerne le PIB, et centrale aussi sur la question des « variables sensibles » au sens de la jurisprudence de la Commission nationale Informatique et libertés.

³ Sondage réalisé les 1^{er} et 2 décembre 2006 auprès d'un échantillon de 1011 personnes « représentatif de la population française âgée de 15 ans ou plus ».

⁴ Deuxième raison : « Parce qu'ils ne correspondent pas à la situation que je vis et à celle de mes proches », ce qui n'est pas surprenant compte tenu de la dispersion croissante des situations individuelles, de moins en moins bien résumées par les moyennes.

⁵ 43 % plaçaient en premier les associations de consommateurs et seulement 4 % les syndicats, traduisant ainsi notamment l'intensité des interrogations sur la mesure de l'inflation.

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 prévoyait de dispositions particulières concernant l'indépendance professionnelle de l'Insee ou des autres services statistiques. Juridiquement, leur subordination à l'autorité ministérielle semblait ainsi s'appliquer à la production et à la diffusion des statistiques, comme elle s'applique dans l'ensemble des autres domaines⁶. Bien sûr, la pratique était différente : une longue tradition corporative fondait une indépendance de fait de l'Insee dans la production et la diffusion des statistiques. Mais celle-ci n'avait pas de fondement juridique, et a fortiori n'y avait-il aucune instance chargée de la surveiller, de la contrôler ou de la défendre.

La situation française se trouvait ainsi en fort décalage par rapport aux standards internationaux. Le premier principe du Code de bonnes pratiques de la statistique européenne promulgué en mai 2005 porte sur l'indépendance professionnelle, et son premier indicateur stipule : « l'indépendance de l'autorité statistique à l'égard des interventions politiques et autres interférences externes dans la production et la diffusion de statistiques publiques est inscrite dans le droit ». Il faut remarquer, d'une part, que l'indépendance professionnelle concerne non seulement la production des statistiques, mais aussi leur diffusion, d'autre part, qu'elle s'exerce à l'égard de l'ensemble des tentatives d'interférence, celles des autorités politiques, mais aussi celles des groupes de pression de toute nature.

Rouault (2007) a procédé à une comparaison exhaustive et méticuleuse des dispositifs juridiques qui encadrent la statistique dans les 27 pays européens. Elle confirme combien était alors forte la singularité française.

Par exemple, le tableau 1 de Rouault (2007) indique si, dans les textes fondamentaux des différents pays, existent des clauses relatives, d'une part, à l'impartialité des statistiques, d'autre part, à l'autonomie méthodologique de l'institut statistique. La conclusion est éclairante : sur les 27 pays de l'Union européenne, seuls quatre pays, le Danemark, la France, la Grèce et le Luxembourg, ignoraient de telles clauses.

Cette singularité avait été remarquée et critiquée dans le rapport des « pairs »⁷ établi en janvier 2007 sur la mise en œuvre par l'Insee du Code de bonnes pratiques de la statistique européenne.

⁶ Ce n'était pas tout à fait le cas au niveau régional puisqu'un décret prévoyait que les méthodes d'élaboration des statistiques échappaient au pouvoir hiérarchique du préfet de région sur les services régionaux.

⁷ Adrian Resmond (CSO, Irlande), Marc Debusschere (INS, Belgique) et Pedro Diaz Muñoz (Eurostat).

Le rapport indiquait que « bien qu'en pratique l'Insee semble à l'abri de toute interférence extérieure, politique ou autre, en matière statistique, cette indépendance n'est pas inscrite dans le droit (...). La présente évaluation par les pairs n'a constaté aucune preuve d'interférence politique et effectivement l'Insee déclare lui-même très clairement que cela n'est jamais arrivé. De plus, aucun des utilisateurs ou représentants des médias interrogés n'a mis en cause l'indépendance de l'Insee. Néanmoins, ce sujet fait de temps en temps l'objet de controverses dans les médias nationaux ». Les pairs avaient conclu leur rapport par six recommandations, dont la première était : « On ne sera pas surpris que nous recommandions vivement que l'indépendance dans le droit soit accordée à l'Insee dès que possible ».

La statistique publique française bénéficie au niveau international d'un prestige élevé, lié à la qualité de ses productions et de ses statisticiens, ainsi qu'à ses capacités d'innovation méthodologique. Sa singularité juridique en matière de gouvernance devenait un handicap d'autant plus difficile à supporter qu'il trouvait sa source non pas dans une défaillance quelconque, mais dans la réticence des autorités politiques à prendre les décisions nécessaires.

Pour être complet, il faut en revanche noter que la concertation entre, d'une part, les producteurs de statistiques, d'autre part, les utilisateurs de statistiques et les représentants des enquêtés fonctionne bien en France, dans le cadre du Conseil national de l'information statistique (CNIS), et qu'elle respecte les meilleurs standards internationaux. Grâce à son dynamisme, à l'implication réelle des partenaires sociaux et aux pouvoirs qui lui ont été reconnus, le CNIS exerce efficacement sa mission⁸ et contribue significativement à l'établissement des programmes de statistiques et d'enquêtes.

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

D'abord, elle nécessitait, vis-à-vis des autorités politiques, une pédagogie constante. Les ministres changent souvent en France : à chaque remaniement, il fallait convaincre le nouveau ministre de la nécessité d'un respect scrupuleux de l'indépendance professionnelle de l'Insee et des autres services statistiques. En l'absence de fondement juridique, cela n'allait pas toujours de soi.

Évidemment, aucun gouvernement ne cherchait à influencer le calcul des statistiques dans l'objectif de tromper l'opinion sur la réalité des évolutions économiques et sociales. C'est le résultat d'un héritage de transparence dans notre culture démocratique. Mais il peut se présenter des cas moins simples, qui ouvrent quelquefois des possibilités de discussion. Par exemple, pourquoi les produits de l'échantillon de l'indice des prix ne sont-ils pas choisis en concertation avec les associations de consommateurs ? En allant une étape plus loin, pourquoi les coefficients de pondération eux-mêmes ne pourraient-ils pas faire l'objet d'une concertation voire d'une décision législative ou gouvernementale ? Pourquoi l'Insee s'obstine-t-il, quand il calcule le pouvoir d'achat, à déflater le revenu des ménages par un

⁸ Cette mission a été confirmée par la loi n°2008-776 du 4 août 2008 (article 144).

indice des prix tabac inclus, alors que les indexations ne sont autorisées que sur l'indice excluant le tabac ?

Les questions étaient encore plus fréquentes en matière de diffusion des statistiques. Deux sujets notamment provoquaient des frictions fréquentes entre les autorités politiques et les responsables des services statistiques, le choix des dates de diffusion et l'organisation des accès privilégiés du Gouvernement aux informations préalablement à la diffusion publique.

L'action gouvernementale s'inscrit dans un calendrier qui échappe partiellement aux ministres et à leurs cabinets, par exemple lorsque interviennent des événements décidés par le Parlement ou les organisations internationales. La publication de statistiques à un moment inadapté peut dès lors devenir une gêne pour l'action gouvernementale. Symétriquement, un gouvernement peut être tenté d'inscrire la publication de statistiques dans un scénario de communication politique. Pour ces raisons, il peut arriver que l'indépendance des services statistiques en matière de calendrier de diffusion soit mal vécue par les autorités gouvernementales. L'annonce publique très longtemps à l'avance (quatre mois en ce qui concerne l'Insee) des dates et heures de diffusion des statistiques fournit pratiquement un rempart efficace vis-à-vis des tentatives de pression. Mais la formalisation juridique de cette indépendance est une garantie supplémentaire.

L'accès privilégié du Gouvernement aux informations, préalablement à la diffusion publique, est parfaitement admis par les normes internationales, à la seule condition d'être « limité, contrôlé, et rendu public ». Chaque institut statistique l'organise en liaison avec son Gouvernement et en affiche publiquement les règles. Le moment de transmission choisi doit être suffisamment précoce pour permettre au Gouvernement de préparer sa communication sur ces statistiques, et suffisamment tardif pour exclure tout soupçon d'intervention du Gouvernement visant à faire modifier les calculs. En ce qui concerne la France, le Gouvernement est en général informé par l'Insee la veille à 18 heures. Certains ministres vivent douloureusement cette règle. Quand ils sont dans l'attente d'une statistique importante, susceptible d'influencer le débat public, ils peuvent avoir du mal à supporter une situation dans laquelle l'institut statistique dispose du résultat et attend l'heure spécifiée dans la règle pour le lui transmettre. Là aussi, des pressions sont possibles. Sans que l'affichage juridique de l'indépendance en matière de diffusion soit une garantie absolue, il peut cependant faciliter l'acceptation de ces règles par les autorités politiques.

Lorsque des difficultés apparaissaient, en l'absence d'autorité de gouvernance, comme l'Autorité récemment créée, elles ne pouvaient trouver leur solution qu'entre le Gouvernement et les responsables de services statistiques, notamment le directeur général de l'Insee. Dans ce dispositif, la responsabilité de la préservation de l'indépendance pesait à l'excès sur les épaules du directeur général de l'Insee. Même si celui-ci pouvait trouver appui sur la déontologie des statisticiens et de l'ensemble

du personnel des services statistiques, il reste qu'il devait porter une responsabilité à titre individuel beaucoup plus lourde que ce qui doit être le cas dans un dispositif raisonnable de gouvernance.

L'autorité de gouvernance est presque aussi utile en l'absence de difficultés, justement pour témoigner de leur absence. Le report de mars à novembre 2007 du calage des statistiques de chômage décidé par l'Insee ne résultait aucunement de pressions gouvernementales, mais tenait à des difficultés aiguës provenant de divergences entre les trois sources disponibles en France pour mesurer le chômage. Ce type de difficultés apparaît fréquemment et fait l'objet de réflexions des statisticiens, comme dans Charpin (2008). Mais, dans le cas présent, tant la variable concernée que la période créaient une sensibilité particulière. L'Insee n'a pas eu de mérite en l'occurrence à rester indépendant puisque le report ne résultait pas de pressions. Mais, en l'absence d'autorité de gouvernance, il était difficile d'empêcher quelques faux procès de se développer ici ou là. Le CNIS a été évidemment informé en détail sur les raisons de la décision de report, puis sur les décisions prises par l'Insee pour sortir des difficultés. Mais sa nature et son fonctionnement ne lui permettaient pas de se poser en garant vis-à-vis de l'opinion publique.

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

C'est par le conseil Ecofin de novembre 2005 que s'était achevée la préparation du Code de bonnes pratiques de la statistique européenne retracée dans Charpin (2006) et Glaude (2008). Très rapidement, le chancelier de l'Échiquier annonçait une ambitieuse réforme de la gouvernance de la statistique britannique visant à assurer son indépendance professionnelle : elle débouchera sur la loi du 26 juillet 2007, en application depuis le 1^{er} avril 2008.

En décembre 2005, le directeur général de l'Insee transmettait au cabinet du ministre un projet de décret ayant un double objet. D'une part, il affirmait l'indépendance professionnelle du service statistique public, qui comprend l'Insee et les services statistiques ministériels, et la définissait précisément en reprenant les termes du Code de bonnes conduites de la statistique européenne. D'autre part, il prévoyait la création d'un « conseil de la statistique publique », principalement chargé de veiller au respect de l'indépendance professionnelle du service statistique public. En revanche, ce projet de décret ne changeait ni le statut de l'Insee, direction générale du ministère chargé de l'Économie, ni celui des services statistiques ministériels. Ce statut présente en effet peu d'inconvénients et facilite la coordination du service statistique public, ainsi que la mobilité du personnel en son sein et avec d'autres administrations. Ce projet n'a pas eu de suite, ni avant le rapport des pairs de janvier 2007, ni immédiatement après.

Pendant la campagne présidentielle de 2007, les questions statistiques ont été présentes à l'occasion de controverses sur la mesure de l'inflation et du pouvoir d'achat. Mais les enjeux de gouvernance n'ont pas été abordés.

Cependant les discussions sont restées actives pendant toute cette période. On peut en voir des signes apparents. Ainsi, dans le cadre de la discussion de la loi de finances pour 2008, le rapporteur de la mission « Pilotage de l'économie française », M. Pierre Morel-à-L'huissier, député de la Corrèze, estimait que « l'inscription de l'indépendance de l'Insee dans le droit doit être une priorité ». De même, lors de son assemblée plénière de décembre 2007, le CNIS exprimait dans son avis général qu'il s'associait à la recommandation du rapport des pairs « d'inscrire dans le droit dès que possible l'indépendance professionnelle en matière de production et de diffusion statistique dont l'Insee jouit déjà dans la pratique ».

La mission d'information commune constituée par les commissions des Affaires économiques, des Affaires sociales et des Finances de l'Assemblée nationale sous la présidence de M. Pierre-Alain Muet, député du Rhône, s'est alors emparée du sujet dans l'objectif de conforter la crédibilité de la statistique. Elle a débouché sur Mariton (2008). Sur la base de nombreuses auditions et d'analyses approfondies, elle a considéré que, « bien que l'indépendance professionnelle des statisticiens français ne soit pas contestée, son inscription dans le droit » était devenue « une nécessité ». Elle a formulé dans ce sens des propositions précises, reprises en annexe du rapport sous forme d'une « proposition de loi relative au service statistique public ». Elle a notamment prôné la mise en place d'un organe de surveillance, garant de la qualité et de l'impartialité des données statistiques, en renforçant les prérogatives et l'indépendance du CNIS.

Interrogée dans divers contextes sur ce sujet, Mme Christine Lagarde, ministre de tutelle de la statistique publique, avait répondu qu'il serait traité dans le cadre de la revue générale des politiques publiques (RGPP). Une fois reçues les recommandations de la mission RGPP, elle avait annoncé publiquement son intention de « consacrer l'indépendance de l'Insee et créer une Haute Autorité statistique qui légitimera cette indépendance »⁹. Le 4 avril 2008, cette intention était confirmée par le Conseil de modernisation des politiques publiques présidé par le président de la République.

La loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a formalisé l'aboutissement de ce processus. Son article 144 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 ». Il précise sa composition, c'est-à-dire les modalités de nomination de ses neuf membres. Il prévoit notamment que son président est nommé par décret en conseil des ministres « en raison de ses qualifications dans les domaines juridique, économique et technique ». Le décret n° 2009-250 du 3 mars 2009 a ensuite précisé, d'une part, que le mandat du président n'est pas renouvelable, d'autre part, que « sauf démission, l'autorité de nomination ne peut mettre fin aux fonctions d'un membre de l'Autorité qu'en cas d'empêchement ou de faute grave constatée par cette

⁹ Interview parue dans les Échos du 26 février 2008.

dernière », deux dispositions qui sont clairement de nature à renforcer l'indépendance de l'Autorité dans ses avis et prises de position, d'autant que la durée du mandat a été fixée à six ans¹⁰.

Après la nomination à la présidence de l'Autorité de la statistique publique de M. Paul Champsaur, dont la compétence, l'expérience, l'intégrité et l'autorité sont unanimement respectées, et celle des autres membres, le nouveau dispositif de gouvernance vient d'entrer en fonctionnement.

La gouvernance de la statistique publique française vient donc d'être considérablement modifiée. On peut raisonnablement espérer que le nouveau dispositif permette d'additionner le meilleur de la tradition déontologique corporative du service statistique public français et les avantages de procédures institutionnelles formalisées que la normalisation internationale a poussé la France à adopter.

2. La nécessaire priorité à la qualité

La statistique rythme le débat public par ses annonces quasi quotidiennes, elle bénéficie de nombreuses reprises dans les médias, elle n'en est pas moins une activité austère à très fort contenu technique. Elle tire son autorité du fondement rigoureux de ses affirmations. C'est pourquoi il est normal que la société exige des statisticiens qu'ils appliquent, dans la seule limite des moyens que celle-ci leur alloue, les meilleures méthodes et pratiques de la profession. Dans de nombreux pays, notamment les pays nordiques, se sont développées des approches inspirées de l'industrie manufacturière visant à promouvoir un management de la qualité. Ces approches à la fois horizontales et larges font de la qualité un enjeu en tant que tel, piloté par la direction, expliqué aux collaborateurs, labellisé par des audits extérieurs. La qualité n'est plus seulement un objectif de chaque responsable de projet, elle devient la matière d'une politique générale.

Inspiré par cette philosophie de l'action, le Code de bonnes pratiques de la statistique européenne s'est nourri des principes précédemment définis dans la déclaration de qualité du système statistique européen. Il incorpore, dans sa partie traitant de la production statistique, les critères de pertinence, précision, accessibilité et clarté, actualité et ponctualité, cohérence et comparabilité. Dans le cadre de la mise en œuvre du Code, les instituts statistiques des pays européens ont accentué leurs efforts de promotion de la qualité. C'est ainsi que l'Insee a défini en 2006 un plan d'action qualité ambitieux, au standard international, qui rompt avec la condescendance traditionnelle des Français vis-à-vis des approches de « *Quality Management* ». Il s'est traduit notamment par la création d'un espace dédié sur le site internet de l'Insee. Celui-ci s'ouvre sur un engagement solennel du directeur général de l'Insee de fournir des statistiques respectant les normes de qualité de la statistique européenne et présente l'ensemble des informations permettant aux utilisateurs d'apprécier le respect de cet engagement.

¹⁰ Sauf pour le président du Comité du secret statistique.

Les problèmes de qualité statistique investissent régulièrement le débat public lorsque des anomalies apparaissent lors de la publication d'une statistique particulière. Dans la période récente, on peut mentionner la forte sous-estimation des importations britanniques corrigée en 2003, l'erreur de calcul sur l'inflation canadienne découverte en 2006, le report du calage du chômage en France en 2007 ou les fluctuations excessives de la population active (emploi+chômage) américaine entre mai 2008 et mai 2009, pour ne citer que des productions des instituts statistiques parmi les tout meilleurs du monde. Mais c'est à propos des comptes nationaux que les débats sur la qualité sont les plus vifs. Chaque publication peut relancer les critiques sur la volatilité des estimations et l'ampleur des révisions, qui sont d'ailleurs compréhensibles compte tenu de l'importance de ces statistiques pour le diagnostic économique.

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

Plusieurs organisations internationales ont réalisé des études approfondies sur les révisions des comptes nationaux trimestriels. La plus complète est la mise à jour dans OCDE (2007) des travaux réalisés par Di Fonzo (2005 a et 2005 b). Elle analyse les révisions opérées entre 1995 et 2007 dans dix-huit pays développés, dont la France.

Cet examen classe systématiquement la France parmi les pays où les révisions sont les plus faibles. Par exemple, en ce qui concerne les écarts par rapport à la première estimation des estimations finales disponibles en juin 2007, la France appartient avec le Canada et le Royaume-Uni au groupe des trois pays dont les indicateurs sont les plus faibles : 0,27% pour l'écart absolu moyen, contre 0,27% pour le Canada et 0,26% pour le Royaume-Uni, mais 0,31% pour l'Allemagne, 0,76% pour le Japon, 0,55% pour les Pays-Bas et 0,34% pour les États-Unis. Il en est de même pour les autres indicateurs et pour des révisions moins éloignées de l'estimation initiale.

Mais ce positionnement relatif excellent ne doit pas cacher les problèmes sérieux qui subsistent.

D'une part, ces écarts sont importants. Un écart absolu moyen voisin d'un quart de point, c'est beaucoup pour un pays dont la croissance trimestrielle moyenne pendant la période concernée était de l'ordre d'un demi-point. On comprend que ceux qui sont responsables du pilotage de la politique économique, gouvernements, banques centrales, hauts fonctionnaires soient loin d'être satisfaits de la situation et qu'ils critiquent l'imprécision des comptes nationaux. Aux Pays-Bas, cela a conduit le Gouvernement à fixer comme objectif à l'institut statistique de ne pas dépasser un écart de 0,75 point pour plus d'un trimestre sur quatre¹¹. Depuis l'unification monétaire, l'Europe a consacré des ressources importantes à l'amélioration des statistiques conjoncturelles, notamment des comptes

¹¹ Statistics Netherlands (2007) indique que, malgré l'existence de cet objectif, ce seuil a été dépassé par exemple pour trois des quatre trimestres de l'année 2003.

nationaux trimestriels. Mais le critère principal a été pendant toute une période la fraîcheur de l'information. L'ampleur des révisions ne s'est pas aggravée, mais elle ne s'est guère réduite car la priorité résidait clairement dans le raccourcissement des délais de publication. Maintenant que les objectifs relatifs aux délais fixés dans le cadre de l'unification monétaire ont été atteints, le moment paraît venu de consacrer les progrès d'efficacité et les éventuels suppléments de ressources à l'amélioration de la qualité afin notamment de réduire l'ampleur des révisions.

D'autre part, sur la période sous revue, les révisions ont été biaisées vers le haut. Ainsi, en ce qui concerne la moyenne des écarts entre la première estimation et l'estimation finale, tous les pays connaissent une révision positive, à l'exception des États-Unis pour lesquels la moyenne est nulle. La France est plutôt moins concernée que les autres pays par ce biais, mais il y est présent aussi. C'est ce biais qui peut justifier l'accusation de « pessimisme » qui est quelquefois appliquée aux premières estimations des comptes nationaux : il est effectivement démontré que, sur les quinze dernières années, notamment en Europe, les révisions ont eu tendance à s'opérer plutôt vers le haut.

Par exemple, lors de la publication des comptes nationaux français de l'année 2006 en mai 2007, la croissance de l'année 2004 avait été révisée en hausse de deux dixièmes et celle de l'année 2005 de cinq dixièmes. De nouveau, en mai 2008, la croissance de l'année 2005 a été remontée de deux dixièmes et celle de l'année 2006 de deux dixièmes aussi. Au total, la croissance de l'année 2005, initialement estimée à 1,2% ¹² est ressortie finalement à 1,9%. En revanche, en mai 2009, les révisions ont été faibles, avec des écarts sur le PIB nul pour l'année 2006 et limité à +0,1% pour l'année 2007.

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

Parallèlement à l'ampleur des révisions, la volatilité des estimations de croissance trimestrielle est aussi souvent critiquée. La presse se fait fréquemment l'écho d'une aggravation supposée de cette volatilité.

En fait, rien ne permet de faire état d'une telle aggravation.

Un indicateur très simple, égal au carré de l'écart entre la croissance du trimestre et la croissance trimestrielle moyenne entre $t - 2$ et $t + 1$ (sur trois trimestres) ne présente pas de tendance ascendante depuis la fin des années soixante-dix. La somme des carrés sur quatre trimestres consécutifs est relativement stable sur longue période, comprise entre 0,1 et 0,6. En moyenne, elle s'établit à 0,39 pendant les années quatre-vingt avec un maximum à 1,31 (1980-T2), à 0,28 pendant les années quatre-vingt-dix avec un maximum à 1,06 (1991-T1) et à 0,33 pendant les années deux mille avec un maximum à 0,84 (2002-T1). Elle connaît cependant une longue période basse de 1994 à 1999, pendant laquelle elle n'atteint jamais le seuil de 0,30 : cette période a donc été marquée par une volatilité

¹² La prévision réalisée par l'Insee en juin 2005 l'estimait cependant à 1,5% et la première estimation des comptes trimestriels à 1,4%.

particulièrement faible. Au cours des dernières années, l'indicateur a connu des valeurs proches de sa tendance de longue période. Même au quatrième trimestre 2008, cet indicateur n'atteint pas une valeur très élevée (0,69), notamment parce que les révisions apportées lors de la publication du 15 mai 2009 décrivent une entrée de l'économie française dans la récession plus progressive, avec une croissance ralentie dès le quatrième trimestre 2007, puis une croissance négative dès le deuxième trimestre 2008.

Dans les années récentes, on ne trouve qu'un épisode marqué par une volatilité relativement élevée : en 2006, lorsque la croissance s'est accélérée à 1,1% au deuxième trimestre, avant de revenir à zéro au troisième, puis de reprendre sa tendance à environ un demi-point par trimestre. Les interrogations sur ce zigzag sont d'autant plus justifiées que les prévisions conjoncturelles de l'époque tablaient sur une croissance régulière équivalente sur l'ensemble des deuxième et troisième trimestres à celle qui a été observée : le profil heurté décrit par les comptes trimestriels traduit-il la réalité ou relève-t-il d'un bruit sans signification ?

L'examen précis de cet épisode fait ressortir trois constats :

- le mouvement de ciseau entre les deuxième et troisième trimestres 2006 se retrouve dans d'autres pays, notamment en Allemagne, mais c'est en France qu'il a été de loin le plus marqué ;
- deux artefacts ont pu avoir un certain impact, les fraudes sur la téléphonie mobile qui ont affecté les statistiques de commerce extérieur et le changement de traitement du lundi de Pentecôte¹³, mais avec une ampleur limitée, de l'ordre de 0,1% de PIB en plus pour le deuxième trimestre ;
- la plus grande partie des écarts s'explique par des phénomènes réels, mais circonstanciels : les fluctuations des ventes d'Airbus, la coupe du monde de football qui a alimenté des achats d'équipement au deuxième trimestre et nettement réduit au troisième les dépenses en « activités récréatives, culturelles et sportives » et en « hôtellerie – restauration », la vague de chaleur de juillet qui a affecté la construction et les travaux publics, les coups d'accordéon dans la gestion des stocks du secteur automobile.

En conclusion, sur la base de l'analyse de cet épisode, c'est moins l'imprécision des comptes trimestriels qui a suscité leur variabilité excessive que leur précision extrême.

Les comptes trimestriels sont sensibles à des fluctuations des indicateurs sur lesquels ils sont fondés, aussi bien quand ces fluctuations traduisent des inflexions conjoncturelles interprétables que dans le cas inverse. Mais il y a tout lieu de conclure que ces fluctuations trouvent bien leur source dans la réalité économique.

¹³ À la suite des décisions gouvernementales, l'Insee a traité en 2005 le lundi de Pentecôte comme un jour ouvré, puis l'a rétabli en 2006 comme jour férié. Comme dans les deux cas il a été partiellement ouvré, il en a résulté un effet positif sur la croissance c.j.o. du deuxième trimestre 2006 et négatif sur celle du troisième trimestre 2006.

Les instituts statistiques doivent impérativement améliorer la qualité des comptes nationaux

Depuis l'article fondateur de Mankiw et Shapiro (1986), de nombreuses recherches ont porté sur les révisions des comptes nationaux trimestriels. Beaucoup ont cherché à apprécier la nature plus ou moins prévisible des révisions. Mais la plupart de ces recherches souffrent d'un défaut majeur : elles examinent les résultats des comptes d'un point de vue extérieur, sans faire intervenir les méthodes de construction des comptes. Elles proviennent d'économistes et non de statisticiens. Elles se privent ainsi d'informations fondamentales pour la compréhension des révisions.

Dans ses études sur les révisions des comptes trimestriels, l'Insee, lui, distingue clairement trois catégories :

- les révisions internes au système des comptes trimestriels,
- les révisions qui résultent du calage, une fois par an, sur les comptes nationaux annuels,
- les révisions rétrospectives liées aux changements de base de comptabilité nationale, qui sont d'une nature différente des deux catégories précédentes.

Quantitativement, les révisions résultent à parts à peu près égales des révisions internes au système des comptes trimestriels et des calages sur les comptes nationaux annuels. Il convient donc de mener en parallèle des investissements méthodologiques visant à progresser pour chacune de ces deux catégories. De plus, des progrès sont envisageables puisqu'on peut montrer que les révisions entre la première et la dernière estimation du PIB trimestriel sont corrélées à certains indicateurs conjoncturels : les premières estimations de la croissance n'utilisent donc pas toute l'information disponible au moment de leur élaboration.

Le calage sur les comptes annuels mérite un investissement méthodologique important. D'une part, en effet, ce calage explique une proportion importante des révisions, d'autre part, il joue un rôle majeur dans le biais vers le haut des révisions. Dans la base 2000 de comptabilité nationale, les comptes annuels sont largement (pour le compte semi-définitif), puis totalement (pour le compte définitif) fondés sur les comptes des entreprises déclarés à l'administration fiscale. Cette source n'est pas disponible au moment des premières estimations trimestrielles et de l'établissement du compte provisoire annuel. On ne peut que constater que les sources et méthodes utilisées pendant la période d'attente, fondées sur des indicateurs conjoncturels comme les indices de production industrielle ainsi que sur des données de source fiscale sur les chiffres d'affaires, ne permettent pas d'anticiper de façon suffisamment efficace les informations que cette source apporte. Pour cette raison, les questions de délai et de qualité peuvent se rejoindre. En accélérant la disponibilité des sources qui fondent les comptes annuels, comme l'Insee le fait actuellement pour les statistiques d'entreprises, on réduit le besoin d'utiliser d'autres sources, dont la qualité est inférieure, pendant la période intermédiaire.

De façon générale, c'est bien par des améliorations fondamentales des comptes nationaux qu'il faut chercher à progresser plutôt que par des procédés qui chercheraient seulement à corriger de façon superficielle les biais constatés dans les premières estimations.

Dans les années qui viennent et malgré les tensions sur les ressources, les instituts statistiques devront continuer à investir massivement sur la qualité, en évitant de viser le seul raccourcissement des délais de publication. Cette priorité de la qualité devra s'exprimer à la fois dans les programmes sectoriels, notamment les comptes nationaux, et par une politique horizontale et large de promotion de la qualité dans tous les processus statistiques

3. La communication et ses limites

Les instituts statistiques communiquent intensément, tous les jours ou presque. Ce n'est pas étonnant puisqu'ils produisent de l'information et que celle-ci ne vaut que si elle a été transmise à ses destinataires, qui incluent le grand public.

Dans l'ensemble du monde, les modes de communication sont semblables. Cela résulte d'abord de la normalisation par les standards internationaux, tels qu'ils sont par exemple formalisés dans le Code de bonnes pratiques de la statistique européenne ou par les Normes de diffusion de données du Fonds monétaire international. À des degrés divers, tous les instituts respectent les mêmes règles en matière d'annonce des calendriers de publication, d'égal traitement des utilisateurs, de gestion des accès privilégiés préalable à la diffusion, de rédaction objective et neutre, de réaction en cas de fuite, de découverte d'erreur ou de retard dans la production. Ils cherchent à faciliter la bonne compréhension des informations publiées, en fournissant les indications nécessaires sur les méthodes employées, sur l'appréciation de la qualité, notamment de la précision, sur la comparaison des différentes sources renseignant sur la même variable, sur la comparabilité entre pays ou entre territoires pour une variable donnée.

Au-delà de ces aspects qui font l'objet d'une normalisation, les styles retenus par les publications, et plus largement dans l'ensemble de la communication des instituts statistiques, se ressemblent beaucoup. Partout domine la communication sous forme de documents écrits, diffusés principalement sur support Internet, rédigés dans un style simple et sobre, mettant en avant l'institut et non le ou les auteurs. Les réunions de presse et communications orales sont utilisées le plus souvent comme un accompagnement de la publication de documents écrits. Les participations au débat public, notamment dans les grands médias audio-visuels, sont limitées aux cas où l'institut est interpellé : il est rare qu'elles résultent d'une stratégie de communication volontaire et organisée, sauf lors des recensements pour lesquels l'information préalable de la population est nécessaire au succès de l'enquête.

La communication des instituts statistiques est cependant souvent critiquée. C'est ainsi que récemment encore Mariton (2008) concluait : « l'Insee doit intensifier ses efforts de pédagogie et de communication » (proposition n° 4), accompagnant ainsi Quinet et Ferrari (2008) qui venaient de conclure : « l'Insee doit intensifier ses efforts de communication ».

Il n'est pas surprenant que ces recommandations sur l'intensification souhaitable de la communication de l'Insee soient venues en conclusion d'analyses relatives aux statistiques d'inflation et de pouvoir d'achat. C'est en effet sur ce sujet que les mises en cause ont été les plus fortes, ce qui a suscité de très nombreuses initiatives principalement axées sur la communication dans la mesure où l'instrument central, l'indice des prix à la consommation, ne paraissait guère susceptible d'amélioration de nature technique. Tout ceci avec des résultats modestes, dont il faut tirer les enseignements.

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

Au moment de l'introduction de l'euro fiduciaire, avant et après le 1^{er} janvier 2002, s'est répandu parmi les consommateurs le sentiment diffus, appuyé sur des évidences concrètes portant sur des produits ou services particuliers, que celle-ci avait été l'occasion d'un dérapage des prix.

Dans ce contexte, les centres E. Leclerc ont lancé le 5 février 2004 une campagne de communication de grande ampleur mettant explicitement en cause les statistiques officielles d'inflation et de pouvoir d'achat. D'après le dossier de presse diffusé par les centres E. Leclerc, cette campagne a mobilisé notamment 17 000 panneaux d'affichage entre le 9 et le 22 février 2004 et 560 spots radio. Elle a donné à la question de la crédibilité des statistiques officielles un retentissement sans précédent. Simultanément, elle a inauguré une nouvelle forme d'intervention dans le débat sur cette question, par les moyens utilisés et la nature de leur financement.

Cette mise en cause spectaculaire a été relayée par les organisations de consommateurs et les publications qui en sont proches, comme « Que choisir ? » et « 60 millions de consommateurs ».

Si ces campagnes ont recueilli autant d'écho voire de soutien, c'est qu'elles s'appuyaient sur un fort scepticisme de l'opinion publique et des consommateurs à l'égard des statistiques officielles qui continuaient à décrire une inflation très modérée.

Le sondage IPSOS déjà cité indiquait ainsi en décembre 2006 que, pour 62 % des personnes interrogées, l'indice des prix à la consommation « reflétait plutôt mal ou très mal ce qui se passait réellement en France dans ce domaine », contre 35 % qui répondaient qu'il le reflétait « très bien ou plutôt bien ».

De façon plus scientifique, les statisticiens eux-mêmes ont mesuré l'écart entre l'inflation observée et l'inflation ressentie. Ils ont utilisé à cet effet l'enquête mensuelle de conjoncture auprès des ménages

coordonnés par l'Union européenne et menée en France par l'Insee. Les réponses à la question qualitative posée dans celle-ci peuvent en effet aisément être converties en un résultat quantitatif. Les résultats de ce traitement pour l'ensemble des pays de la zone euro ont été publiés dans Döhring et Mordonu (2007) et actualisés dans Mariton (2008). Ils font clairement apparaître l'apparition simultanée dans tous les pays de la zone euro, au moment de l'introduction de l'euro fiduciaire, d'un écart important entre l'inflation observée et l'inflation ressentie. Cet écart se résorbe d'abord en Allemagne, puis aux Pays-Bas. Il se réduit dans de nombreux pays, mais reste encore important en Belgique, en Grèce, en France et en Finlande.

En France, contrairement à la quasi-totalité des autres pays de la zone euro, ce scepticisme populaire a été accompagné et probablement entretenu par des prises de position politiques à très fort retentissement.

C'est ainsi que pendant la campagne présidentielle, le 24 octobre 2006, Mme Ségolène Royal a déclaré : « Il y a aujourd'hui un mensonge public sur l'indice des prix. Pourquoi ? On fait croire aux gens que le coût de la vie n'augmente pas. C'est faux, le coût de la vie augmente ».

Avant et après cette déclaration, M. Nicolas Sarkozy a lui aussi fortement mis en cause l'indice des prix. Par exemple, le 29 novembre 2007, président de la République, il indiquait que les Français avaient le sentiment qu'on leur « racontait des fariboles » en matière d'inflation.

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

Dès l'offensive des Centres E. Leclerc, l'Insee avait réagi le jour même, le 5 février 2004, par un communiqué, le 16 février 2004 par une tribune dans les Echos de son directeur général intitulée « inflation : perception et mesure » et le 17 février 2004 par un petit déjeuner de presse à contenu méthodologique.

On peut classer en trois catégories les diverses initiatives qui ont été prises.

- b) Celles qui visaient une meilleure compréhension des raisons du décalage entre l'inflation observée et l'inflation ressentie. On peut citer notamment :
- la réunion de l'interinformation Statistiques sociales du CNIS du 7 novembre 2005, présidée par M. Jean-Baptiste de Foucauld et animée par M. Stéfan Lollivier, directeur des statistiques démographiques et sociales de l'Insee, et M. Robert Rochefort, directeur général du Credoc ;
 - le numéro spécial CNIS (2006), publiée en mars 2006 ;
 - le dossier Accardo et alii (2007), publié par l'Insee en juin 2007 ;
 - le rapport du CAE Moati et Rochefort (2008).

c) Celles qui ont débouché sur la fourniture d'informations complémentaires. Il est clair en effet que, même avec sa décomposition par produits, l'indice des prix à la consommation ne fournissait qu'une traduction unidimensionnelle de l'inflation, insuffisante pour en éclairer les multiples facettes. On peut citer notamment dans cette catégorie :

- le chiffrage par Guédès (2004) des corrections pour effet qualité, qui n'avait curieusement jamais été réalisé auparavant ;
- la mise en place en juin 2004 par la DGCCRF (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) d'un dispositif d'observation des prix des produits de grande consommation distinct de celui de l'Insee ;
- la présentation de premiers indices catégoriels dans un encadré de Portrait social Insee (2004), progressivement complétée, par exemple dans Guédès (2006) qui présente des indices catégoriels dans huit dimensions ;
- la création par l'Insee, à la demande du Gouvernement, d'un indice de prix dans la grande distribution à partir de septembre 2004 ;
- la création du « chariot-type », annoncée par le ministre M. Thierry Breton en mars 2005 en même temps que la publication des « indicateurs de progrès » et confiée à la DGCCRF. Cet indicateur n'est plus publié ;
- la mise en ligne en février 2007 par l'Insee d'un simulateur personnalisé d'inflation, capable de prendre en compte le budget de la personne concernée ;
- la création par le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi, en novembre 2007, d'un « observatoire des prix et des marges » fondé sur les observations réunies par la DGCCRF et dont les premiers résultats ont été publiés en mars 2008 ;
- l'application rapide par l'Insee des principales préconisations de Quinet et Ferrari (2008), notamment dans la présentation des comptes de la Nation de 2007 en mai 2008 ;
- le calcul expérimental d'indices de prix moyens visant à approcher une mesure de la notion complexe de coût de la vie, qui a d'ailleurs débouché sur des résultats à l'interprétation délicate (voir Insee (2008)) ;
- l'établissement de comptes des ménages par catégories présentés dans Insee (2009), conformément aux recommandations de Quinet et Ferrari (2008).

d) Celles qui cherchaient à animer, au-delà des formations et interformations du CNIS, le dialogue social sur ces questions, sans se concentrer uniquement sur l'indice des prix à la consommation.

On peut mentionner à ce titre :

- la conférence de l'emploi et des revenus organisés par le Gouvernement le 14 décembre 2006 ;
- la conférence sur l'emploi et le pouvoir d'achat organisé par le Gouvernement le 23 octobre 2007 ;
- la commission présidée par M. Alain Quinet et qui a débouché sur Quinet et Ferrari (2008) ;
- le rapport au Président de la République sur le partage de la valeur ajoutée, le partage des profits et les écarts de rémunérations en France (Cotis (2009)).

Toutes ces initiatives ont donné lieu à un intense débat public, elles ont été largement commentées dans la presse et par de nombreux observateurs. Elles ont débouché sur de nombreuses améliorations du dispositif d'observation et peut-être sur une meilleure compréhension des enjeux par les autorités, les acteurs économiques sociaux et l'opinion. Mais il est très frappant de constater, d'une part, qu'elles n'ont conduit à aucune modification de la méthode de calcul de l'indice des prix à la consommation, d'autre part, qu'elles n'ont pas entamé le robuste scepticisme du grand public en matière de crédibilité des statistiques officielles d'inflation et de pouvoir d'achat.

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

Mariton (2008) répond clairement par la négative. Il affirme, par exemple, que « la rigueur scientifique de cet instrument n'est pas sérieusement contestée, ni en France ni à l'étranger ».

Cette conclusion est-elle fondée ?

En septembre 2003, la mission d'audit du FMI (2003) avait débouché sur une appréciation extrêmement favorable sur l'indice des prix à la consommation : « *The compilation of price indices at Insee confirms France's reputation for a high degree of methodological soundness in price statistics and may serve as model for many countries* ». Mais c'était avant le démarrage de la controverse publique en février 2004.

Depuis, Moati et Rochefort (2008), tout en adoptant une posture très empathique vis-à-vis des approches critiques, ont analysé les interrogations techniques sur l'indice des prix de façon remarquablement documentée. Ils ont ainsi examiné successivement la couverture de l'indice, les différences avec l'indice européen harmonisé, le traitement du logement, la prise en compte des effets

qualité, ainsi que celles des remises, des forfaits et des « bouquets ». Ils sont amenés à suggérer quelques améliorations très marginales, mais surtout à inciter l'Insee à construire des indices complémentaires visant à mesurer le coût de la vie, en s'affranchissant de la fixité du panier de biens et services.

Sur un point cependant, subsiste une interrogation technique importante : depuis déjà quelques années et à l'initiative de la Banque centrale européenne, un groupe de travail d'Eurostat réfléchit à la construction d'un indice des prix intégrant les achats immobiliers, qui seraient alors traités comme une consommation de biens « très durables ». Deux questions méthodologiques doivent être traitées pour avancer dans cette voie. La première, qui n'est pas difficile, concerne le traitement de transactions entre ménages : le traitement standard des biens d'occasion pourrait être retenu, ce qui conduirait, dans l'indice global, à ne pas les considérer. La deuxième, beaucoup plus délicate, porte sur la séparation du foncier et du bâti : il est en effet impossible de considérer que le foncier puisse être consommé. Le risque n'est d'ailleurs pas nul qu'une fois évacuée la hausse du prix du foncier, l'influence des prix des achats immobiliers sur l'indice des prix à la consommation ainsi élargie s'avère très modeste.

Dans tous les cas, un tel indice élargi ne pourrait être établi qu'à titre expérimental, en complément de l'indice actuel. En cas de baisse des prix immobiliers, il faudrait bien des précautions avant de qualifier l'évolution du pouvoir d'achat des ménages déflatée par cet indice élargi, et il est totalement exclu de lui faire jouer un rôle dans l'indexation de revenus.

Moati et Rochefort (2008) en concluent que « si la mission première de l'indice des prix à la consommation est bien de mesurer la dépréciation de la valeur de la monnaie, alors le potentiel d'amélioration de la méthodologie est sans doute limité ».

Plus profondément, les choix méthodologiques de l'indice des prix à la consommation, notamment la neutralisation des effets qualité par des méthodes implicites ou explicites, sont très adaptés, en creux, à la mesure de la croissance. Dans nos pays développés, la consommation des ménages ne croîtra plus guère par le nombre d'unités consommées. Ce sont l'accroissement de la qualité, la montée en gamme des produits qui fourniront la matière même de la croissance. On peut toujours envisager une méthode qui imputerait à une montée du coût de la vie le transfert de la consommation des ménages du tube cathodique vers l'écran plat. Mais il est clairement plus rigoureux de considérer un tel transfert comme du volume, et même comme une illustration particulièrement éclairante de la croissance de la consommation. Dans tous les cas où le choix du consommateur s'exerce sur un spectre de produits de qualités différentes disponibles largement, la montée en gamme de la consommation correspond à une augmentation de volume. Ce n'est que lorsque les choix sont contraints qu'on peut éventuellement s'interroger sur la réalité d'une amélioration de qualité pour certains consommateurs en fonction de leurs préférences propres. Ainsi que le reconnaissent en conclusion Moati et Rochefort (2008), « nous

ne pouvons que confirmer que l'amélioration de la qualité des biens et services contribue à augmenter le volume de la consommation. ».

Malgré les déconvenues, il faut persévérer

Chaque mois, l'Insee continue de publier la mesure de l'inflation fournie par l'indice des prix à la consommation. Celui-ci n'a pas connu de modification allant au-delà d'améliorations techniques de routine. Il en est d'ailleurs de même dans les pays européens voisins, notamment ceux qui ont réussi à résorber l'écart entre l'inflation observée et l'inflation ressentie. Le rôle de l'indice dans les mécanismes d'indexation s'est plutôt amplifié, notamment avec le nouvel indice de référence des loyers. L'indice s'est d'ailleurs avéré parfaitement apte à décrire l'accélération inflationniste du premier semestre de l'année 2008 et la stabilisation du niveau général des prix au premier semestre 2009.

Malgré les critiques, malgré la controverse, l'indice des prix à la consommation est resté inchangé. Cette capacité de survie apparaît remarquable et presque saugrenue dans notre époque « participative », où il est si difficile de prendre de front le sentiment majoritaire, de donner l'impression d'ignorer les débats de la société.

L'indice aurait-il pu être modifié par l'Insee ? Probablement pas, ou seulement dans des marges très étroites. L'indice des prix français se doit d'appliquer rigoureusement les meilleures méthodes reconnues au niveau international, ce qu'il fait, et ses évolutions doivent rester comparables à celles des indices des autres pays. C'est pourquoi il convient de ne pas surestimer le mérite de l'Insee dans sa résistance aux assauts.

Parallèlement, le scepticisme des Français subsiste¹⁴ et l'indice continue de faire l'objet de critiques¹⁵. Ni la pédagogie, ni la communication, ni la mise à disposition d'informations complémentaires n'ont donc à ce stade réussi à convaincre complètement. Les statisticiens y ont consacré beaucoup de temps, beaucoup d'énergie, beaucoup de moyens. Mais le résultat est pour l'instant au mieux mitigé.

Les cyniques diront que c'est bien normal puisque rien n'a été modifié dans le calcul de l'indice. La controverse serait, dans cette conception, l'inévitable sanction du refus par les statisticiens du « calcul démocratique », de leur réticence à faire de l'agrégation des sentiments individuels une mesure de la réalité, de la naïveté de leur positivisme instrumental.

Les optimistes, dont je suis, espèrent que les très nombreuses initiatives prises depuis le début de la controverse, l'enrichissement considérable du dispositif d'information sur les multiples facettes de

¹⁴ Ainsi que le montre par exemple la cinquième vague du « baromètre IFOP-Robeco » sur l'inflation. Par exemple, en mars 2009 (glissement annuel de l'indice Insee : 0,2%), 47% des sondés estimaient l'inflation à plus de 4%.

¹⁵ Voir par exemple « 60 millions de consommateurs », février 2009.

l'inflation – qu'il faut poursuivre en innovant sans cesse pour mieux répondre aux nouvelles demandes - finiront par convaincre les responsables politiques, les acteurs économiques et sociaux et l'opinion que, pour son objet propre, l'indice des prix à la consommation est un excellent instrument et que sa sauvegarde, loin de traduire une rigidité archaïque ou un autisme ingénu des statisticiens, mérite au contraire le soutien de tous.

4. Les surprises de la crédibilité

Le conseil donné à l'Insee de persévérer dans sa stratégie de communication sur l'indice des prix à la consommation pourrait passer pour naïf. Si la crédibilité n'a pas été obtenue au bout de plusieurs années d'initiatives, on pourrait craindre que l'affaire soit entendue et le problème sans solution. Mais ce serait négliger que les déterminants de la crédibilité restent partiellement obscurs.

On sait cependant que la crédibilité est cumulative et asymétrique. Elle est cumulative en ce sens que la crédibilité entraîne la crédibilité, et la défiance entraîne la défiance. En matière de statistique, comme dans tous les autres domaines, existent des phénomènes de « *bashing* », particulièrement apparents dans la presse, avec des périodes marquées par des critiques récurrentes sur tel ou tel indice. Ces phénomènes peuvent s'interrompre aussi soudainement qu'ils sont apparus. Le caractère cumulatif peut aussi se comprendre par des phénomènes de contagion et de réputation des organismes. La crédibilité d'une statistique renforce-t-elle celle des autres ? La perte de crédibilité d'une statistique nuit-elle à celle des autres ? Dans une certaine mesure, la réponse est positive : le lien passe par la réputation de l'institution statistique. Mais cette mesure reste cependant limitée. En France où, contrairement à d'autres pays, la crédibilité de l'Insee est en permanence restée honorable, on peut constater des différences considérables de crédibilité des différentes statistiques, avec une absence apparente de corrélation entre les indicateurs correspondants. La crédibilité est aussi asymétrique, longue à acquérir, rapide à perdre. C'est vrai dans tous les domaines, statistiques comprises.

Dans le sondage déjà cité d'IPSOS, réalisé en décembre 2006, certains domaines apparaissent faire l'objet d'une très forte crédibilité statistique. C'est aussi que sont considérés comme reflétant très bien ou plutôt bien « ce qui se passe réellement en France » le taux de natalité à 83 %, le recensement à 78 % et le taux de mortalité à 77 %. L'écart entre les scores du taux de natalité et du taux de mortalité provient probablement des incertitudes sur la connaissance instantanée de la mortalité que la canicule de 2003 avait dévoilée. Le niveau très élevé de ces indicateurs de crédibilité est remarquable. D'abord, ce n'est pas une évidence : dans beaucoup de pays étrangers, le recensement a connu des échecs majeurs et suscité des crises de défiance équivalentes à celles qu'on peut rencontrer pour des

statistiques politiquement sensibles¹⁶. En France même, comme on va le rappeler, le changement de méthode récent s'est accompagné de controverses aiguës. Ensuite, il ne faut pas croire que le domaine de la démographie soit naturellement protégé des controverses par le fort consensus existant en France sur tout ce qui concerne la famille. Certes la famille fait consensus, et avec elle le statut des enfants et l'importance des liens filiaux, ainsi que la politique familiale. Mais la démographie englobe aussi l'immigration, sujet politiquement sensible s'il en est, et l'aptitude du recensement à cerner ses caractéristiques fait évidemment partie des critères d'appréciation sur sa crédibilité.

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

Dans la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix, l'Insee s'est lancé dans une rénovation profonde du recensement. Cette méthode nouvelle n'était empruntée directement à aucun pays. Originale, elle était fondée sur l'abandon d'une enquête exhaustive réalisée tous les sept à dix ans et le recours à un roulement entre communes et à des échantillons tirés dans un registre de logements. Les motivations étaient à la fois positives et négatives. Positivement, l'objectif était d'être capable de produire tous les ans des statistiques sur la population et les logements à un niveau géographique fin. Notamment d'actualiser tous les ans les populations légales de l'ensemble des collectivités territoriales. Négativement, le changement était motivé par le constat que le recensement exhaustif était devenu une opération si lourde qu'il n'était plus possible de garantir sa qualité.

À la fin de l'année 1999, le projet avait été soigneusement préparé par l'Insee, il avait été examiné et approuvé par le comité scientifique présidé par M. Henri Caussinus, à l'époque président de la Société française de statistique, et il avait été discuté au sein du CNIS et approuvé par son assemblée plénière du 9 décembre 1999.

Cela n'a pas empêché le développement d'une vive controverse. Animée notamment par M. Jacques Dupâquier, elle s'est traduite par des articles dans la grande presse¹⁷ et l'adoption d'une motion par l'Académie des sciences morales et politiques en octobre 2000.

Les débats parlementaires sur ce sujet se sont déroulés dans une ambiance plutôt sereine. Le titre V sur les opérations de recensement ne constituait qu'une minuscule partie de ce texte fleuve qu'était le projet de loi relative à la démocratie de proximité, voté le 27 février 2002.

Mais la préparation de la première enquête annuelle, qui devait avoir lieu en janvier 2004, a très vite donné lieu à une reprise des critiques. À celles des démographes proches de M. Jacques Dupâquier sont venues s'ajouter celles d'élus locaux influents emmenés par M. Jean-Pierre Brard, maire de

¹⁶ Par exemple, le recensement allemand de 2011 sera le premier à l'Ouest depuis 1987 et à l'Est depuis 1981. Les inquiétudes populaires sur l'utilisation des données recueillies ont interdit d'en réaliser pendant ce long intervalle.

¹⁷ voir notamment Le Monde du 28 janvier 2000 et du 10 novembre 2000

Montreuil. Elles portaient principalement sur la qualité du registre de logements, la crédibilité de la méthode et l'insuffisance de la dotation financière de l'État aux communes. Elles ont débouché sur une lettre alarmiste du président de l'Association des maires de France au directeur général de l'Insee et sur une décision de boycottage prise par deux communes de Seine-Saint-Denis, Montreuil et Sevran. L'image du nouveau recensement dans la presse était alors très négative, et on pouvait craindre que la crédibilité de ses résultats en soit sérieusement affectée.

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

L'enquête de début 2004 s'est déroulée dans de bonnes conditions techniques. L'exploitation des questionnaires a suivi sans incident particulier. Les résultats ont été publiés le 18 janvier 2005 conformément au calendrier prévu. Ils traduisaient une révision à la hausse des estimations de population, ainsi qu'une réévaluation significative du solde migratoire et une poursuite de la remontée du taux de fécondité. Ils démontraient aussi que la nouvelle méthode était applicable et débouchait sur la production des statistiques attendues.

Parallèlement, l'Insee a développé ses argumentaires systématiquement. Il a répondu de façon très détaillée à chacun des nombreux courriers qu'il a reçus sur ce sujet. Il a participé à de nombreuses réunions pour expliquer la nouvelle méthode. Ses responsables ont rencontré directement de nombreux élus et responsables d'associations d'élus. Une commission d'évaluation du recensement a été créée dans le cadre du CNIS, dont la présidence a été confiée à M. Jean-Claude Frécon, sénateur de la Loire. Elle comprenait des représentants des milieux concernés, y compris des personnes qui avaient participé aux critiques contre la nouvelle méthode.

À partir de début 2005, l'ambiance change complètement : la presse devient favorable, les élus acceptent la nouvelle méthode (ce qui ne les empêche pas de continuer à réclamer une augmentation de la dotation financière), le Parlement la valide, notamment par la mission présidée par M. Philippe Gosselin, député de la Manche, les opposants, sans se renier (voir Dumont (2008)), adoptent une approche plus constructive (voir par exemple Dumont (2006)). Il n'est pas exagéré d'affirmer qu'au cours des dernières années le recensement a bénéficié en France d'une crédibilité exceptionnellement élevée, qui contraste avec les difficultés de nombreux pays sur ce sujet. Elle ne s'étend cependant pas à l'évaluation de la population immigrée qui continue de faire l'objet de polémiques fréquentes.

Depuis 2005, la diffusion annuelle des résultats du recensement est devenue une sorte de «marronnier» médiatique. Favorisé par la montée de la fécondité française au premier rang européen, le bouleversement des structures familiales, la recomposition interne des aires urbaines et la nouvelle géographie de la population française, l'intérêt pour la démographie s'est transformé en engouement

de l'opinion. L'Insee fait désormais systématiquement « l'ouverture du 20 heures » avec les résultats du recensement annuel.

La montée en régime du nouveau recensement s'est achevée le 30 décembre 2008. Ce jour-là, le Journal officiel a publié le décret présentant les populations légales des 36 685 communes françaises, établies suivant la nouvelle méthode. Ces résultats n'ont pas été contestés¹⁸ : leur crédibilité est désormais bien établie.

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

On pourrait attribuer la crédibilité du nouveau recensement à sa solidité technique. Il est vrai qu'il est fondé sur des bases fermes, tant en ce qui concerne la qualité du registre de logements que les méthodes statistiques, et qu'il a été mis en place, puis mis en œuvre de façon très professionnelle par l'Insee. Mais, notamment par comparaison avec l'indice des prix à la consommation, on ne peut pas s'empêcher de remarquer, d'une part, qu'il utilise une méthode que n'applique toujours aucun autre pays au monde, d'autre part, que les difficultés techniques qui le concernent sont traitées dans des cercles de spécialistes, et pas sur la place publique, mais n'en existent pas moins pour autant. Pour prendre un exemple parmi d'autres, la nouvelle méthode de recensement accuse le risque de double compte. Dans un recensement exhaustif, une personne comptée deux fois s'en aperçoit et peut donc l'éviter ou le signaler. Dans la nouvelle méthode, non seulement ce n'est pas le cas en général du fait des roulements et des tirages d'échantillon, mais, plus profondément, ça n'a rien d'anormal : de même qu'une personne donnée peut très bien ne jamais être recensée¹⁹, la logique de la méthode admet parfaitement qu'elle soit recensée deux fois au cours de la même période de cinq ans, à condition qu'elle déménage. Ceci étant dit uniquement pour montrer que les débats techniques pourraient être aussi nourris que pour l'indice des prix à la consommation.

On pourrait aussi penser que le domaine démographique est par nature moins conflictuel que d'autres. C'est très contestable. D'abord, comme on l'a déjà indiqué, il connaît de fortes intersections avec les sujets migratoires. Ensuite, la méthode même du recensement soulève des questions délicates, portant sur la nature des questions posées et la confidentialité des réponses recueillies. À tout moment, des controverses de type *Big Brother* peuvent se déclencher. Enfin, les enjeux pour les collectivités territoriales sont concrètement considérables, puisque la population légale sert de facteur d'échelle dans de nombreux dispositifs administratifs ou financiers. Ce qui est vrai néanmoins, c'est que la démographie n'est pas un sujet de controverse dans le débat politique et social, au moins au niveau national. De ce fait, aucune grande force politique ou sociale, aucun dirigeant national n'est jamais intervenu de façon agressive dans le débat technique sur le recensement et sa méthode.

¹⁸ Même si certains élus se sont inquiétés des risques de franchissement trop fréquent des seuils et si trois recours en Conseil d'État ont été déposés.

¹⁹ si elle habite une commune de moins de 10 000 habitants, cela suppose cependant qu'elle déménage au cours de la période de cinq ans.

Enfin, on pourrait défendre que l'Insee a mieux organisé la communication vis-à-vis du grand public sur le sujet du recensement que sur les autres sujets. Dans une certaine mesure, c'est exact. La qualité du recensement nécessite un taux de réponse très élevé, proche de 100 %. Or, beaucoup craignaient que le passage au rythme annuel supprime la mobilisation autour de cette cérémonie citoyenne et que le taux de réponse s'en ressentirait. C'est pourquoi l'Insee avait d'emblée programmé une communication très professionnelle, organisée en liaison avec une agence spécialisée et recourant aux outils les plus performants, y compris des spots (coûteux) à la télévision. De plus, cette communication a pu être menée sans aucune interférence politique : même dans la période pendant laquelle le nouveau recensement a été contesté, le Gouvernement a eu la sagesse de ne pas se sentir interpellé et conséquemment de ne pas intervenir. Au total, le recensement n'a pas fait l'objet de plus de communication que d'autres sujets, notamment l'inflation et le pouvoir d'achat. Mais la communication y a été moins politique et plus professionnelle. Il n'est pas impossible notamment que les coccinelles et les autres petites bêtes du « spot télé » aient contribué utilement à donner au recensement une image sympathique.

Toutes ces explications restent ténues. La principale leçon à tirer du retournement de la presse et de l'opinion sur le recensement, c'est qu'un tel retournement est possible, qu'il est soudain, que rien ne l'annonce et qu'il peut se révéler durable. Il est possible que l'absence d'alimentation de la controverse par les responsables politiques ait joué, il est possible que la tonalité de la communication ait eu une influence favorable, peut-être aussi le retournement devait-il intervenir en toute hypothèse après un temps laissé à la controverse, et il ne faut finalement pas exclure que le répit puisse n'être que temporaire.

Les phénomènes de réputation restent gouvernés par les soubresauts de la psychologie collective. Leur logique est complexe, et leur pilotage doit être empreint de modestie : la gestion de l'imprévu y pèse plus lourd que la programmation la mieux réfléchie.

Références

- Accardo J., P. Chevalier, G. Forgeot, A. Friez, D. Guédès, F. Lenglard et V. Passeron (2007) : « La mesure du pouvoir d'achat et sa perception par les ménages », *L'économie française*, édition 2007.
- Charpin J.-M. (2006) : « Le Code de bonnes pratiques de la statistique européenne : genèse, élaboration et application », *Journal de la Société française de statistique*, n° 4.
- Charpin J.-M. (2008) : « Remarques sur l'estimation à partir de sources multiples », in « Méthodes de sondage », Dunod.
- CNIS (2006) : « De la perception à la mesure du pouvoir d'achat », *Chroniques du CNIS*, n° 4, mars.
- Commission européenne (2008) : « La connaissance des indicateurs économiques par les Européens », Eurobaromètre spécial.
- Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, dite Commission Stiglitz (2009) : « Draft Summary ».
- Cotis J.-P. (2009) : « Partage de la valeur ajoutée, partage des profits et écarts de rémunérations en France », rapport au Président de la République, mai.
- Desrosières A. (2008) : « La contestation des statistiques publiques : histoire, ressorts et portée », *Regards sur l'actualité*, n°346, décembre.
- Di Fonzo T. (2005 a): « The OECD project on revision analysis : first elements for discussion », June.
- Di Fonzo T. (2005 b): « Revisions in quarterly GDP of OECD countries », Working Party on National Accounts, OECD, October.
- Döhring B. et A. Mordonu (2007): «What drives inflation perceptions? A dynamic panel data analysis», *European Economy, Economic Papers*, n° 284.
- Dumont G.-F. (2006) : « Essai d'évaluation des résultats bruts du recensement rénové », communication à la Commission nationale d'évaluation du recensement de la population, octobre.
- Dumont G.-F. (2008) : « Des statistiques démographiques à la dérive ? », *La Jaune et la Rouge*, n°639, décembre.
- FMI (2003) : « Report on Observance of Standards and Codes Data Module », September.
- Giovannini E. (2007) : « Pourquoi il est important de mesurer le progrès des sociétés », *L'Observateur de l'OCDE*, n° 262, juillet.

- Glaude M. (2008) : « Les instituts nationaux, Eurostat et les organismes internationaux de statistique : vers une indépendance accrue », *Regards sur l'actualité*, n°346, décembre.
- Godinot A. (2005) : « Pour comprendre le recensement de la population », Insee Méthodes, n° hors série, mai.
- Guédès D. (2004) : « Impact des ajustements de qualité dans le calcul de l'indice des prix à la consommation », document de travail de l'Insee, mai.
- Guédès D. (2006) : « Indices de prix à la consommation par catégories de ménages 1996-2006 », document de travail de l'Insee, novembre.
- Insee (2004) : « Portrait social », collection Références.
- Insee (2008) : « Portrait social », collection Références.
- Insee (2009) : « L'économie française », collection Références.
- Malinvaud E. (1997) : « La fonction statistique et études économiques dans les services de l'État », rapport au Premier ministre, La Documentation française.
- Mankiw N.G. et M.D. Shapiro (1986): « News or Noise? An analysis of GNP revisions », NBER working paper n° W1939, November.
- Mariton H. (2008) : « Mesurer pour comprendre », rapport d'information n° 815, Assemblée Nationale.
- Moati P. et R. Rochefort (2008) : « Mesurer le pouvoir d'achat », rapport du Conseil d'analyse économique, la Documentation française.
- OCDE (2007): « Revisions in quarterly GDP of OECD countries, an update », Working Party on National Accounts, OECD, October.
- Quinet A. et N. Ferrari (2008) : « Mesure du pouvoir d'achat des ménages », rapport à Mme Lagarde, ministre de l'économie, des finances et de l'emploi.
- Rouault D. (2007) : « L'indépendance professionnelle dans les textes fondamentaux des systèmes statistiques européens », *Courrier des statistiques*, n°s 121 – 122, mai – décembre.
- Statistics Netherlands (2007): « Annual report 2006 ».