



29^e séminaire du CEIES

Réunion des experts en statistiques-
«Indicateurs structurels»

Alpbach, Autriche, 22 - 24 août 2005



COMMISSION
EUROPÉENNE



THÈME
Statistiques
générales
et régionales

Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.

**Un numéro unique gratuit (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Certains opérateurs de téléphonie mobile ne permettent pas l'accès aux numéros 00 800 ou peuvent facturer ces appels.

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu.int>).

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2006

ISBN 92-79-00071-3

ISSN 1725-1354

© Communautés européennes, 2006

Première journée Lundi, le 22 août 2005

SÉANCE D'OUVERTURE

M^{me} M. Epler, présidente du sous-comité des statistiques sociales du CEIES

M. J. Lamel, président de la société autrichienne de statistique (ÖSG)

ALLOCUTION D'OUVERTURE

M. P. Díaz Muñoz, Directeur, Eurostat

FAISABILITÉ ET LIMITES DES COMPARAISONS UE-ÉTATS-UNIS

PRÉSIDENTE: M. P. HACKL, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE STATISTIQUES, L'OFFICE STATISTIQUE AUTRICHIEN

M. A. Franz, conseiller scientifique, Autriche

M. F. Lequiller, OCDE

M. F. Schönborn, direction générale Affaires économiques et financières, Commission européenne

M^{me} S. Ragland, Équipe questions stratégiques, Bureau des comptes du Congrès américain (Government Accountability Office) (GAO)

* * * * *

Après-midi: Reform-Symposium

* * * * *

Deuxième jour Mardi, le 23 août 2005

Matin: Reform-Symposium

* * * * *

INDICATEURS STRUCTURELS

PRÉSIDENCE: M. P. DÍAZ MUÑOZ, DIRECTEUR, EUROSTAT

M. S. Jouhette, Eurostat

M. M. Weale, Institut national de recherche économique et sociale, Royaume-Uni

M. J. Spangenberg, Institut de recherche pour une Europe durable (SERI), Allemagne

M. Matti Niva, Institut suédois de statistique

M. M. Kappler, ZEW Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Centre de recherche économique européenne, Allemagne

Troisième jour Mercredi, le 24 août 2005

UTILITÉS ET DANGERS DES CLASSEMENTS

PRÉSIDENCE: M^{me} K. SIUNE, DIRECTRICE DE L'INSTITUT DANOIS POUR LES ÉTUDES EN RECHERCHE ET POLITIQUE DE RECHERCHE, DANEMARK

M. J. Grice, directeur exécutif, Centre de mesure de l'activité gouvernementale, institut britannique de statistique

M^{me} P. Martín-Guzmán, Université autonome de Madrid, Espagne

M^{me} M. Donnay, direction générale Affaires économiques et financières, Commission européenne

DISCUSSION GÉNÉRALE

RÉCAPITULATIF

PRÉSIDENCE: M. J. LAMEL, PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ AUTRICHIENNE DE STATISTIQUE (ÖSG)

M. P. Hackl, directeur général de statistiques, l'Office statistique autrichien

M^{me} M. Epler, présidente du sous-comité des statistiques sociales du CEIES

M^{me} K. Siune, directrice de l'Institut danois pour les études en recherche et politique de recherche, Danemark

RÉACTION D'EUROSTAT

M. P. Díaz Muñoz, Directeur

CLÔTURE

* * * * *

Contexte et objectif de ce séminaire

Les indicateurs sont généralement destinés à décrire la condition d'un système. Les indicateurs statistiques sont souvent utilisés pour fournir des informations brèves et facilement compréhensibles sur les conditions et/ou l'évolution d'une société ou des sous-systèmes d'une société. L'UE a introduit les indicateurs structurels afin de mesurer les progrès accomplis pour atteindre les objectifs de Lisbonne. Ils constituent la base de l'évaluation lors du traditionnel Conseil européen de printemps et du rapport Kok¹, qui est l'un des principaux éléments pour le bilan à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne.

Les résultats et recommandations du rapport Kok seront également discutés dans le milieu politique européen lors du colloque sur la réforme du forum européen d'Alpbach (FEA) de 2005 qui a pour thème "L'Europe : forces et faiblesses". La société autrichienne de statistique (ÖSG) a été en même temps invitée à alimenter la discussion en examinant de manière plus scientifique la base statistique de l'analyse politique, la méthode des indicateurs. Compte tenu de la dimension européenne de cette tâche, l'ÖSG a demandé au CEIES de regrouper le séminaire prévu sur les indicateurs structurels avec celui de l'ÖSG à cette occasion.

La réunion d'experts en statistique examinera le rôle des indicateurs en général et étudiera si les indicateurs structurels répondent aux besoins politiques et si la méthodologie et les métadonnées sont suffisantes pour garantir une utilisation appropriée et éviter tout usage impropre. La réunion d'experts en statistique devrait:

- discuter et analyser les bases théoriques ainsi que la pertinence pratique de la notion d'indicateurs structurels;
- analyser la faisabilité et les limites des comparaisons UE-États-Unis,
- discuter de l'utilité et des dangers des classements.



Comité consultatif européen de l'information statistique dans les domaines
économique et social Secrétariat: Eurostat, Unité A-2

Fax (352) 4301-32629

<http://europa.eu.int/comm/eurostat>

e-mail: estat-ceies@cec.eu.int

Qu'est-ce que le CEIES?

Le Comité consultatif européen de l'information statistique dans les domaines économique et social (CEIES) a pour tâche d'apporter son soutien au Conseil et à la Commission dans la coordination des objectifs de la politique d'information statistique de la Communauté, en tenant compte des besoins des utilisateurs et des coûts supportés par les producteurs d'informations.

Ce comité a été institué par la décision 91/116/CEE du Conseil du 25 février 1991, modifiée par la décision 97/255/CE du Conseil du 19 avril 1997, à la suite de l'élargissement de l'Union européenne.

¹ Relever le défi – La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi. Rapport du groupe de haut niveau présidé par M. Wim Kok, Novembre 2004. Ce rapport est disponible à l'adresse suivante: <http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/2004-1866-FR-complet.pdf>

Le CEIES est présidé par le Commissaire responsable d'Eurostat. Son vice-président est M. Ulrich Heilemann (Allemagne). Le CEIES est composé de deux membres privés par État membre, de trois membres de la Commission européenne, du président du Comité des statistiques monétaires, financières et de balance des paiements (CMFB), ainsi que des présidents ou directeurs généraux des instituts nationaux de statistique des États membres.

Organisateurs:

M. J. Lamel, président de la société autrichienne de statistique (ÖSG)
Sous-comité Statistiques économiques et monétaires du CEIES:
B. Graf Pückler, président, M^{me} F. Ruane, M. O. Djerf, M. M. Weale,
Mme S. Schnorr-Baecker
Sous-comité Statistiques sociales du CEIES: M^{me} M. Epler, présidente,
M^{me} I. Stoop, M. K. Degroote, M. F. Marques, M. A. Mylonas
Eurostat: M^{me} M. Hahn et M^{me} L. Sproge

Secrétariat du CEIES:

M. G. Waechter, M^{me} N. Lauwerijs, M^{me} S. Blair

CONTENU

Les actes des séminaires constituent un recueil de documents préparés par les orateurs avant le séminaire. Ils ne reprennent ni les débats ni les discussions des tables rondes ou des panels.

Les documents présentés et publiés ci-après ne représentent que les opinions de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement une position officielle de leurs institutions ou organisations.

Cette publication contient les résumés des documents présentés lors du séminaire. Les documents complets sont disponibles dans la version anglaise

ALLOCUTION D'OUVERTURE

<i>M. P. Díaz Muñoz, Directeur, Eurostat</i>	8
--	---

FAISABILITÉ ET LIMITES DES COMPARAISONS UE-ÉTATS-UNIS

<i>M. A. Franz, conseiller scientifique, Autriche</i>	25
<i>M. F. Lequiller, OCDE</i>	27
<i>M. F. Schönborn, direction générale Affaires économiques et financières, Commission européenne</i>	28
<i>M^{me} S. Ragland, Équipe questions stratégiques, Bureau des comptes du Congrès américain (Government Accountability Office) (GAO)</i>	33

INDICATEURS STRUCTURELS

<i>M. S. Jouhette, Eurostat</i>	36
<i>M. M. Weale, Institut national de recherche économique et sociale, Royaume-Uni</i>	37
<i>M. J. Spangenberg, Institut de recherche pour une Europe durable (SERI), Allemagne</i>	38
<i>M. Matti Niva, Institut suédois de statistique</i>	40
<i>M. M. Kappler, ZEW Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Centre de recherche économique européenne, Allemagne</i>	41

UTILITÉS ET DANGERS DES CLASSEMENTS

<i>M. J. Grice, directeur exécutif, Centre de mesure de l'activité gouvernementale, institut britannique de statistique</i>	43
<i>M^{me} P. Martín-Guzmán, Université autonome de Madrid, Espagne</i>	45
<i>M^{me} M. Donnay, direction générale Affaires économiques et financières, Commission européenne</i>	46

RÉCAPITULATIF

<i>M. P. Hackl, directeur général de statistiques, l'Office statistique autrichien</i>	47
<i>M^{me} M. Epler, présidente du sous-comité des statistiques sociales du CEIES</i>	49
<i>M^{me} K. Siune, directrice de l'Institut danois pour les études en recherche et politique de recherche, Danemark</i>	51

AVIS DU CEIES	56
----------------------------	----

RÉACTION D'EUROSTAT

<i>M. P. Díaz Muñoz, Directeur</i>	61
--	----

LISTE DES PARTICIPANTS	64
-------------------------------------	----

ALLOCUTION D'OUVERTURE

Indicateurs pour l'élaboration de politiques européennes

L'exemple des indicateurs structurels

Pedro Díaz Muñoz

Directeur, Eurostat

On a assisté ces derniers temps au sein de l'Union européenne à une tendance à l'utilisation accrue d'indicateurs pour définir, superviser et évaluer les politiques. Il en résulte une prolifération d'ensembles d'indicateurs ou de tableaux de bord, en tête desquels figure un ensemble spécifique, les indicateurs structurels, qui sont utilisés pour mesurer les progrès accomplis par rapport aux objectifs de Lisbonne.

Chaque année, la Commission européenne présente au Conseil européen un rapport de printemps sur les progrès réalisés dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs de Lisbonne. Un élément important de ce rapport est son annexe statistique, qui contient des données sur les indicateurs structurels de tous les pays de l'Union.

Eurostat publie également sur son site internet une page accessible gratuitement au grand public sur laquelle les indicateurs sont mis à jour en permanence (annexes 1 et 2). Je m'attacherai ici au processus d'élaboration des indicateurs structurels et à l'évaluation des principaux problèmes que rencontrent les instituts statistiques pour établir cette liste, produire des données réelles et évaluer leur qualité.

Un contexte politique où les indicateurs jouent un rôle central

Depuis quelques années, l'Union européenne s'efforce de repenser la manière de définir les politiques publiques, d'accroître la légitimité des institutions publiques et de renforcer la démocratie. Cette préoccupation a notamment conduit à la publication par la Commission européenne, à l'été 2001, d'un livre blanc sur la gouvernance européenne, ainsi qu'à l'élaboration de la méthode ouverte de coordination (MOC). Cette méthode a eu une incidence considérable sur le rôle des statistiques dans la prise de décisions. Elle a été officialisée par le Conseil européen de Lisbonne (23-24 mars 2000), mais elle était déjà utilisée auparavant.

La MOC consiste à:

- définir des lignes directrices assorties de calendriers spécifiques pour atteindre les objectifs à court, moyen et long terme;
- mettre en place, dans les domaines concernés, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs et des critères d'évaluation par rapport aux meilleures performances mondiales, qui soient adaptés aux besoins des différents États membres et des divers secteurs, de manière à pouvoir comparer les meilleures pratiques;
- traduire ces lignes directrices européennes en politiques nationales et régionales en fixant des objectifs spécifiques;
- procéder périodiquement à un suivi, une évaluation et un examen par les pairs, ce qui permettra à chacun d'en tirer des enseignements.

Le rôle croissant de la MOC, utilisée dans des domaines tels que les grandes orientations des politiques économiques, la stratégie européenne pour l'emploi, l'inclusion sociale et les politiques d'innovation, pour n'en citer que quelques-uns, a entraîné non seulement le recours plus systématique aux statistiques, mais aussi et surtout des références plus explicites à des informations quantitatives pour justifier des initiatives politiques. L'utilisation abondante d'indicateurs ne se limite évidemment pas aux domaines auxquels la MOC est appliquée, ainsi que le montre le rôle que jouent les indicateurs statistiques au niveau de l'Union économique et monétaire, du pacte de stabilité et de croissance, de la stratégie de développement durable, des politiques régionales, etc.

La nécessité d'asseoir les décisions politiques sur des statistiques et de suivre les programmes à l'aide de ce type d'informations trouve son origine dans plusieurs considérations:

- le nouveau rôle, plus limité, de la législation;
- les nouvelles méthodes de résolution de problèmes (itération, coopération mutuelle et normalisation);
- la participation de différentes instances (régionales, nationales, supranationales ou privées et publiques) et la nécessité d'un dialogue public;
- la préservation de la diversité et de la subsidiarité;
- la responsabilité des pouvoirs publics.

L'exemple des indicateurs structurels

Le recours aux indicateurs structurels est une illustration de cette nouvelle manière de concevoir des politiques communes au niveau européen et de promouvoir la convergence entre les États membres à travers, notamment, une définition commune des objectifs et une liste commune d'indicateurs afin de surveiller les progrès et la convergence.

L'agenda de Lisbonne et l'utilisation d'indicateurs

Lors du sommet de Lisbonne, en 2000, le Conseil européen s'est fixé pour objectif de faire de l'Union européenne «l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale». Le Conseil a également invité la Commission à élaborer chaque année un rapport de synthèse sur les progrès réalisés sur la base d'indicateurs structurels en matière d'emploi, d'innovation, de réformes économiques et de cohésion sociale. Cette décision fait peser une pression énorme sur les statisticiens des organes officiels.

À la suite de cet engagement, la Commission et le Conseil se sont mis d'accord, ces trois dernières années, sur un ensemble d'indicateurs structurels, qui ont été utilisés dans le rapport de printemps et dans d'autres documents de la Commission pour donner un fondement statistique à certains messages politiques et pour mesurer les progrès accomplis par rapport aux objectifs de Lisbonne.

Ces indicateurs structurels ont été choisis en fonction de différents critères:

- (1) ils sont faciles à interpréter et à comprendre;
- (2) ils sont pertinents par rapport aux politiques considérées;
- (3) ils sont cohérents entre eux;
- (4) ils sont disponibles en temps utile;
- (5) ils sont disponibles pour la plupart des États membres, des pays adhérents et des pays candidats, si ce n'est pour tous;
- (6) ils permettent de comparer tous ces pays entre eux et, dans la mesure du possible, avec les États-Unis et le Japon;
- (7) ils ont été choisis parmi des sources fiables;

- (8) leur utilisation n'impose pas une charge excessive aux instituts statistiques et aux personnes interrogées.

La nécessité d'un cadre

Cependant, malgré ces critères, le nombre d'indicateurs structurels a eu tendance à augmenter au fil des ans, au point qu'il est devenu relativement ardu de dresser un bilan clair des progrès enregistrés par rapport aux objectifs de Lisbonne. Conscient de ce problème, le Conseil européen du printemps 2003 a noté dans ses conclusions que la Commission avait l'intention, en coopération étroite avec le système statistique européen, «*d'élaborer un rapport pour le Conseil européen du printemps 2004 sur les moyens de renforcer l'utilisation d'indicateurs structurels et d'autres outils analytiques pour l'évaluation des progrès concernant la stratégie de Lisbonne*» (paragraphe 18).

En réponse à cette demande, la Commission a donc proposé, dans un premier temps, de structurer l'ensemble des indicateurs en deux sous-ensembles: une liste restreinte de quatorze indicateurs prioritaires et une base de données qui en contiendrait une centaine d'autres.

La **liste restreinte d'indicateurs** présente plusieurs avantages. Premièrement, la finalité principale des indicateurs structurels, selon les conclusions du Conseil européen de Lisbonne, est de permettre à la Commission de rendre compte, dans son rapport de printemps, des progrès accomplis par rapport aux objectifs de Lisbonne. Grâce à cette liste restreinte, il est plus aisé de dresser un bilan précis de la situation des États membres par rapport aux objectifs les plus importants; cette clarté contribue à entretenir la dynamique du processus de Lisbonne. L'utilisation d'un nombre réduit d'indicateurs permet aussi d'obtenir une meilleure couverture des pays et facilite la présentation des niveaux de performance et de leur évolution. Deuxièmement, la liste proposée est constituée d'indicateurs bien connus et faciles à comprendre. Ces indicateurs sont plus accessibles au grand public, qui en a l'habitude et qui en connaît mieux les éventuels inconvénients. Le troisième avantage de cette liste abrégée est de répondre à une logique plus évidente. Cette qualité donnera un fondement plus solide aux conclusions politiques du bilan des progrès réalisés, dressé à l'aide de ces indicateurs.

Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne, centré sur la croissance et l'emploi

La révision à mi-parcours

Après quatre ans de mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne, le Conseil européen et la Commission ont décidé de procéder à sa révision à mi-parcours lors du Conseil européen du printemps de mars 2005. La Commission européenne, conformément aux conclusions du Conseil européen du printemps 2004, a mis sur pied un groupe de haut niveau, présidé par M. Wim Kok et composé d'experts indépendants, chargé de définir le contenu de cette révision. Dans son rapport, ce groupe souligne que, pour atteindre les objectifs de Lisbonne, l'Europe doit accélérer la croissance de l'emploi et de la productivité via une large palette de réformes accompagnée d'un cadre macroéconomique plus large, aussi favorable que possible à la croissance, à la demande et à l'emploi. Aucune mesure isolée ne peut déboucher sur de tels résultats. Seul un ensemble d'initiatives et de transformations structurelles interconnectées pourront, par une action conjointe à l'intérieur de l'Union, libérer le potentiel incontesté de celle-ci.

Le groupe de haut niveau estime que la liste restreinte d'indicateurs structurels représente le meilleur compromis qui soit, car elle permet à la fois de conserver la simplicité de la stratégie de Lisbonne tout en tenant compte de son ambition et de son exhaustivité. La Commission européenne devrait publier, à l'intention des chefs d'État ou de gouvernement ainsi que du grand public, des mises à jour annuelles de ces quatorze indicateurs clés de Lisbonne sous la forme de classements (de la 1^{re} à la 25^e place), soulignant les bonnes performances et stigmatisant les mauvais résultats. Ces quatorze indicateurs donnent la possibilité aux États membres, s'ils le souhaitent, de mettre encore davantage l'accent sur la dimension de la croissance et de l'emploi dans la stratégie de Lisbonne.

Le Conseil européen de mars 2005

En conséquence, lors de sa réunion de mars 2005, le Conseil européen a convenu de relancer la stratégie de Lisbonne en recentrant ses actions sur la croissance et l'emploi et son appropriation réelle grâce à une amélioration des procédures de gouvernance tant au niveau européen que national.

La relance de la stratégie de Lisbonne repose sur trois axes essentiels:

- la connaissance et l'innovation, moteurs d'une croissance durable,
- un espace européen plus attrayant pour investir et travailler,
- la croissance de l'emploi au service de la cohésion sociale.

Afin de concrétiser ce recentrage de la stratégie de Lisbonne, le Conseil européen a appelé à améliorer la gouvernance aux niveaux communautaire et national sur la base des éléments suivants: 1) un nouveau partenariat avec les États membres, en vue d'accroître leur appropriation de la stratégie de Lisbonne, de clarifier les responsabilités et de confirmer le rôle moteur de la Commission pour soutenir les avancées des politiques nationales; 2) une simplification de grande envergure, tant du point de vue de la définition des priorités politiques, avec les lignes directrices intégrées, que de la rationalisation des procédures et de l'élaboration des rapports, avec un programme national de réforme intégré et unique.

Il est à noter que le Conseil européen n'a pas tenu compte de la proposition du groupe de haut niveau visant à classer les pays selon leurs performances à l'aide des indicateurs structurels.

L'utilisation des indicateurs structurels pour le suivi des programmes nationaux de réforme

Le recentrage de l'agenda de Lisbonne constitue un nouveau défi pour le système statistique européen (SSE) qui doit poursuivre les améliorations qualitatives des indicateurs structurels et promouvoir l'utilisation de ces indicateurs pour le suivi des nouveaux programmes de Lisbonne au niveau national, afin d'éviter le risque d'une mauvaise coordination des progrès nationaux, qui nuirait à la comparabilité au niveau européen et qui provoquerait une augmentation des coûts et de la charge administrative pesant sur les unités statistiques.

À la lumière des programmes nationaux de réforme, dans lesquels les États membres peuvent définir leurs propres priorités et leurs objectifs, le SSE devrait (1) poursuivre les améliorations qualitatives des indicateurs structurels à l'aide de profils de qualité et d'autres outils; (2) promouvoir l'utilisation de ces indicateurs pour le suivi des programmes nationaux de réforme, afin d'éviter le risque d'une mauvaise coordination des progrès nationaux, qui nuirait à la comparabilité au niveau européen et qui provoquerait une augmentation des coûts et de la charge administrative pesant sur les unités statistiques. Il n'est pas inutile de préciser que l'élaboration d'un programme national de réforme peut impliquer, d'un point de vue purement statistique, l'utilisation de l'ensemble de la base de données, au lieu de la liste restreinte d'indicateurs, en tant que principal instrument de contrôle des progrès et des réalisations. Dans ce contexte, un effort conjoint du SSE en vue de combler les lacunes de cette base de données et d'augmenter sa qualité générale constituera la principale priorité pour l'année à venir.

Mieux promouvoir les indicateurs structurels

Les indicateurs structurels constituent une source essentielle d'informations pour l'évaluation à moyen et long terme du développement économique et social des pays européens. Dans ce contexte, même s'ils sont et resteront un instrument capital de l'évaluation de la stratégie de Lisbonne, il apparaît assez clairement qu'ils peuvent avoir une visibilité propre aux niveaux européen et national. Dans cette perspective, le SSE devrait encourager leur diffusion harmonisée, tant via l'internet qu'au moyen de publications spécifiques. Eurostat prévoit notamment d'améliorer la rubrique qui leur est

consacrée dans la section «Domaines spécifiques» de son site internet et de lancer une nouvelle publication annuelle proposant une analyse statistique de ces indicateurs.

L'utilisation de techniques statistiques pour combler les lacunes des indicateurs structurels et améliorer leur qualité

Les expériences réalisées dans d'autres domaines de l'activité statistique, notamment les statistiques infra-annuelles, représentées par les euro-indicateurs et les principaux indicateurs économiques européens (PIEE), ont montré que des techniques statistiques évoluées pouvaient contribuer à l'amélioration de la qualité des indicateurs. Eurostat a entamé en interne une réflexion sur la possibilité d'appliquer aux indicateurs structurels les outils qui existent déjà pour les Euro-indicateurs.

Les principaux objectifs de cette phase de test préliminaire sont les suivants:

- améliorer l'actualité des indicateurs structurels grâce à des techniques dites d'estimations rapides;
- augmenter la couverture de ces indicateurs en utilisant des techniques de rétropolation statistique;
- améliorer l'évaluation de la qualité des indicateurs structurels grâce à des techniques paramétriques et non paramétriques de pointe (exploration des données, indicateurs synthétiques de qualité, etc.).

Enfin, l'élaboration d'indicateurs synthétiques constitue un autre point important. Il est clair que ce type d'indicateurs statistiques peut faciliter la perception de la situation d'un secteur ou d'un domaine donné, mais ils peuvent également s'avérer extrêmement subjectifs. Cette subjectivité des indicateurs composites est un des principaux motifs du scepticisme des statisticiens vis-à-vis de leur élaboration. Cela ne doit cependant pas les empêcher au moins de participer à ce processus.

Proposition d'un autre cadre pour les indicateurs de développement durable

Dans le domaine du développement durable également, de nombreux indicateurs étaient nécessaires afin d'évaluer correctement le caractère multidimensionnel de cet enjeu. Afin de faciliter la communication sur ces indicateurs, la liste a été conçue sous la forme d'une pyramide à trois niveaux, qui peuvent être utilisés pour répondre aux besoins des différents types d'utilisateurs. Le cadre hiérarchique lui-même se prête volontiers à cette configuration, en particulier dans la mesure où ses trois niveaux correspondent également aux objectifs prioritaires et aux mesures de mise en œuvre que doivent superviser les indicateurs du développement durable.

- Le niveau 1 consiste en une liste de 12 indicateurs de haut niveau qui permettent de procéder à une première analyse de l'enjeu du développement des thèmes (développement économique, pauvreté et exclusion sociale, vieillissement de la société, santé publique, etc.). Ces indicateurs sont destinés aux décideurs politiques de haut rang et au grand public et peuvent, à ce titre, être considérés comme des indicateurs prioritaires.
- Le niveau 2 correspond aux sous-thèmes du cadre. À l'instar des indicateurs du niveau 1, ses 40 indicateurs supervisent les progrès accomplis sur la voie des objectifs prioritaires. Ils servent à l'évaluation des principaux domaines politiques et à la communication avec le grand public.
- Le niveau 3 correspond à des mesures diverses pour mettre en œuvre les objectifs prioritaires et faciliter une analyse approfondie d'éléments spécifiques du développement durable. Ses 84 indicateurs sont destinés à une analyse plus poussée des politiques et à une meilleure compréhension des tendances et de la complexité des aspects du développement ou des interactions avec d'autres thèmes du cadre hiérarchique. Ils sont destinés à un public plus spécialisé.

La liste restreinte des indicateurs structurels

La liste restreinte repose sur les priorités politiques de la stratégie de Lisbonne et a été composée de manière à refléter l'importance accordée par les Conseils européens de Lisbonne et de Göteborg à l'emploi, à l'innovation, à la recherche, à la cohésion sociale et à l'environnement.

Indicateurs structurels proposés pour le rapport de printemps 2005	
Indicateurs	Couverture géographique
1. PIB par habitant	Complète ¹
2. Productivité de la main-d'œuvre	Complète
3. Taux d'emploi*	Complète
4. Taux d'emploi des travailleurs âgés*	Complète
5. Niveau d'éducation des jeunes	25 ÉM + 4 PAPC
6. Dépense de recherche et développement	23 ÉM + 4 PAPC
7. Niveaux de prix comparés	25 ÉM + 3 PAPC
8. Investissements des entreprises	25 ÉM + 3 PAPC
9. Taux de risque de pauvreté*	24 ÉM + 4 PAPC
10. Chômage de longue durée*	Complète
11. Dispersion des taux d'emploi régionaux	16 ÉM + 4 PAPC ²
12. Émissions de gaz à effet de serre	Complète
13. Intensité énergétique de l'économie	25 ÉM + 3 PAPC
14. Volume du transport	24 ÉM + 3 PAPC

* Indicateurs ventilés par sexe.

Une nouvelle forme d'évaluation de la qualité

Comme je l'ai expliqué, la réalisation des indicateurs structurels fait peser une pression énorme sur les statisticiens en Europe. Non seulement elle implique une charge de travail importante pour eux, mais elle confère en outre un nouveau rôle aux statistiques dans le mécanisme décisionnel européen. Le rôle clé et la visibilité attribués à ces indicateurs nécessitaient une étude approfondie de leur adéquation par rapport à l'agenda de Lisbonne. Pour ce qui est des statistiques officielles, ce rôle n'était pas nouveau, contrairement à l'accent mis sur l'évaluation. Cependant, une partie des informations ne provenait pas du SSE. Qui était censé garantir leur qualité? Dans la mesure où certains indicateurs étaient produits par des services dont les activités devaient être évaluées, ceux-ci ne pouvaient pas être retenus. Les statisticiens officiels occupaient une position idéale pour remplir ce nouveau rôle. C'est ainsi que les instituts statistiques sont devenus des «bourses d'information», en plus de leur fonction de fournisseurs de services généraux.

Une procédure a été mise au point afin d'établir le profil de qualité des indicateurs structurels au sein du SSE. Ce profil peut être considéré comme une sorte de certification technique des informations. Il est supposé informer les décideurs politiques des propriétés techniques des indicateurs et les aider dans le choix des indicateurs les plus appropriés.

¹ Une couverture «complète» signifie que les données sont disponibles pour l'ensemble des 25 États membres (ÉM) et des 4 pays adhérents ou candidats (PAPC).

² Cet indicateur est basé sur les régions du niveau 2 de la NUTS et ne concerne donc pas 9 État membre.

L'élaboration de la procédure a également soulevé de nombreuses questions intéressantes, parmi lesquelles: l'évaluation doit-elle déboucher sur un «oui» ou un «non»? Doit-on proposer au minimum une sorte d'évaluation générale avec une note? La pertinence doit-elle être incluse dans cette note? Comment cette procédure s'intègre-t-elle à la pratique en matière de qualité (les 6 critères définis par le SSE, par exemple)? Comment présenter le résultat des évaluations de manière facilement interprétable? Comment aborder la qualité d'un ensemble comme distincte de la qualité des parties qui le composent?

Au terme de discussions avec les États membres et les services de la Commission et après différents tests et études de faisabilité, une méthode d'évaluation de la qualité et une procédure visant à impliquer le SEE ont été élaborées.

Les caractéristiques du profil de qualité d'Eurostat

Les critères utilisés dans le profil de qualité découlent de la définition commune de la qualité des statistiques élaborée par Eurostat et le SSE et ont été adaptés en fonction des caractéristiques les plus importantes pour les utilisateurs des indicateurs structurels, par rapport aux objectifs visés.

Les critères de qualité orientés sur l'utilisateur sont les suivants:

(1) la **faisabilité**, vérifiée au regard de l'**actualité** et de la **couverture** des données: l'indicateur doit être disponible en temps utile pour les États membres, les pays candidats et, dans la mesure du possible, les États-Unis et le Japon;

(2) la **fiabilité technique**, qui englobe la **précision** globale et la **comparabilité** (dans le temps et entre les pays): elle est évaluée – dans la mesure du possible – sur la base des critères de qualité utilisés dans le domaine concerné: l'indicateur doit provenir de sources fiables qui répondent à des normes élevées et qui impliquent des compétences statistiques avérées en ce qui concerne la technique et la méthodologie appliquées; il doit permettre des comparaisons entre les États membres, les pays candidats, ainsi qu'avec les États-Unis et le Japon, et être comparable d'une année à l'autre.

Chacun de ces éléments doit faire l'objet d'une évaluation globale succincte (élevée ou restreinte), étayée si nécessaire par des informations qualitatives complémentaires.

Par ailleurs, il est possible de décrire (3) d'**autres caractéristiques** susceptibles de limiter l'utilisation de l'indicateur concerné dans le rapport de printemps; elles peuvent par exemple avoir trait à sa complexité, à l'ambiguïté de sa base scientifique, à sa cohérence avec d'autres indicateurs, au manque d'exhaustivité des métadonnées, etc.

Le profil de qualité examine (4) la **pertinence** de l'indicateur, considérée ici au sens large, c'est-à-dire qu'elle englobe son contenu et son aptitude à permettre une interprétation normative claire du phénomène considéré, ainsi que les restrictions possibles en ce qui concerne la description des caractéristiques d'intérêt (population cible).

Le profil de qualité comprend également un (5) **critère systémique** visant – dans la mesure du possible – à évaluer dans quelle mesure l'indicateur peut contribuer à une analyse intégrée de l'ensemble des indicateurs dont il fait partie. Cet élément du profil de qualité doit être distingué des autres critères dans la mesure où il nécessite d'examiner tout l'ensemble en une fois plutôt que chaque indicateur séparément. Il introduit en outre la notion de relativité de la qualité des indicateurs. En fonction des autres indicateurs de la liste, les qualités d'un indicateur précis peuvent être perçues sous un éclairage différent. L'inclusion de ce critère a été motivée par le fait qu'au fil du temps, la base de données des indicateurs structurels est devenue dans une certaine mesure une accumulation d'indicateurs, plutôt qu'un ensemble organisé d'éléments de mesure provenant de toutes sortes de

sources différentes. Pour déterminer la contribution d'un indicateur à la qualité de l'ensemble, les trois approches suivantes ont été retenues: examiner la logique interne de l'ensemble de données au moyen d'une analyse statistique, déterminer si l'indicateur a les qualités nécessaires pour permettre une analyse de politique intégrée à l'aide des cadres de comptabilité du système statistique européen et évaluer sa pertinence pour cerner les réactions en chaîne entre les différents domaines de politique.

Enfin, des informations sur (7) la **perspective de développement** visant à améliorer la qualité de l'indicateur sont fournies et incluent, dans la mesure du possible, une estimation qualitative des coûts supplémentaires en termes d'implication pour les producteurs de données et de charge pour les répondants.

Un dernier paragraphe recense – le cas échéant – (8) la législation européenne pertinente en la matière et susceptible d'être consultée pour de plus amples renseignements.

Le profil de qualité fournit également une évaluation globale de la qualité de chaque indicateur, selon trois niveaux (A, B et C). Une quatrième catégorie a été ajoutée afin de déterminer les indicateurs qui doivent être approfondis. Un exemple de profil de qualité est disponible à l'annexe 3.

La procédure utilisée pour élaborer les profils de qualité

Les instituts nationaux de statistique (INS) des États membres participent aux différentes phases du processus d'élaboration du profil de qualité, depuis la collecte des informations de base jusqu'à la diffusion du projet final aux groupes de travail compétents du SSE.

Pour parvenir à une vision commune de la qualité des indicateurs au sein du SSE, Eurostat a proposé que les profils de qualité par indicateur soient «officiellement reconnus» par le système statistique européen en guise d'étape finale avant leur publication sur son site internet. Cette reconnaissance conjointe est particulièrement importante en ce qui concerne les niveaux de qualité, la perspective de développement des indicateurs et l'évaluation qualitative des coûts que cela implique.

Cette approche repose sur plusieurs arguments, qui visent notamment à promouvoir:

- (1) la cohérence horizontale et la comparabilité de l'évaluation des différents indicateurs, en faisant participer en permanence une instance «neutre», autre que le secteur concerné. Cela vaut non seulement pour l'ensemble des indicateurs structurels, mais aussi pour d'autres indicateurs ou ensembles qui font aussi l'objet de rapports de qualité orientés vers l'utilisateur (par exemple les indicateurs du développement durable);
- (2) la cohérence verticale des rapports de qualité orientés vers le producteur et l'utilisateur pour un indicateur (ou une source de données) unique et identique;
- (3) la cohérence vis-à-vis des rapports de qualité élaborés par Eurostat et les instituts nationaux de statistique au niveau national;
- (4) la visibilité des travaux réalisés au sein du système statistique européen.

L'instauration d'un nouveau type de solidarité entre les instituts officiels de statistique

L'utilisation d'indicateurs pour comparer des pays et surveiller la convergence a également une incidence sur l'organisation du «système global»:

- des définitions harmonisées sont nécessaires;
- la solidarité est indispensable dans la mesure où la force du système pourrait être celle du plus faible;
- un consensus sur les informations à utiliser dans les analyses aux niveaux national et européen

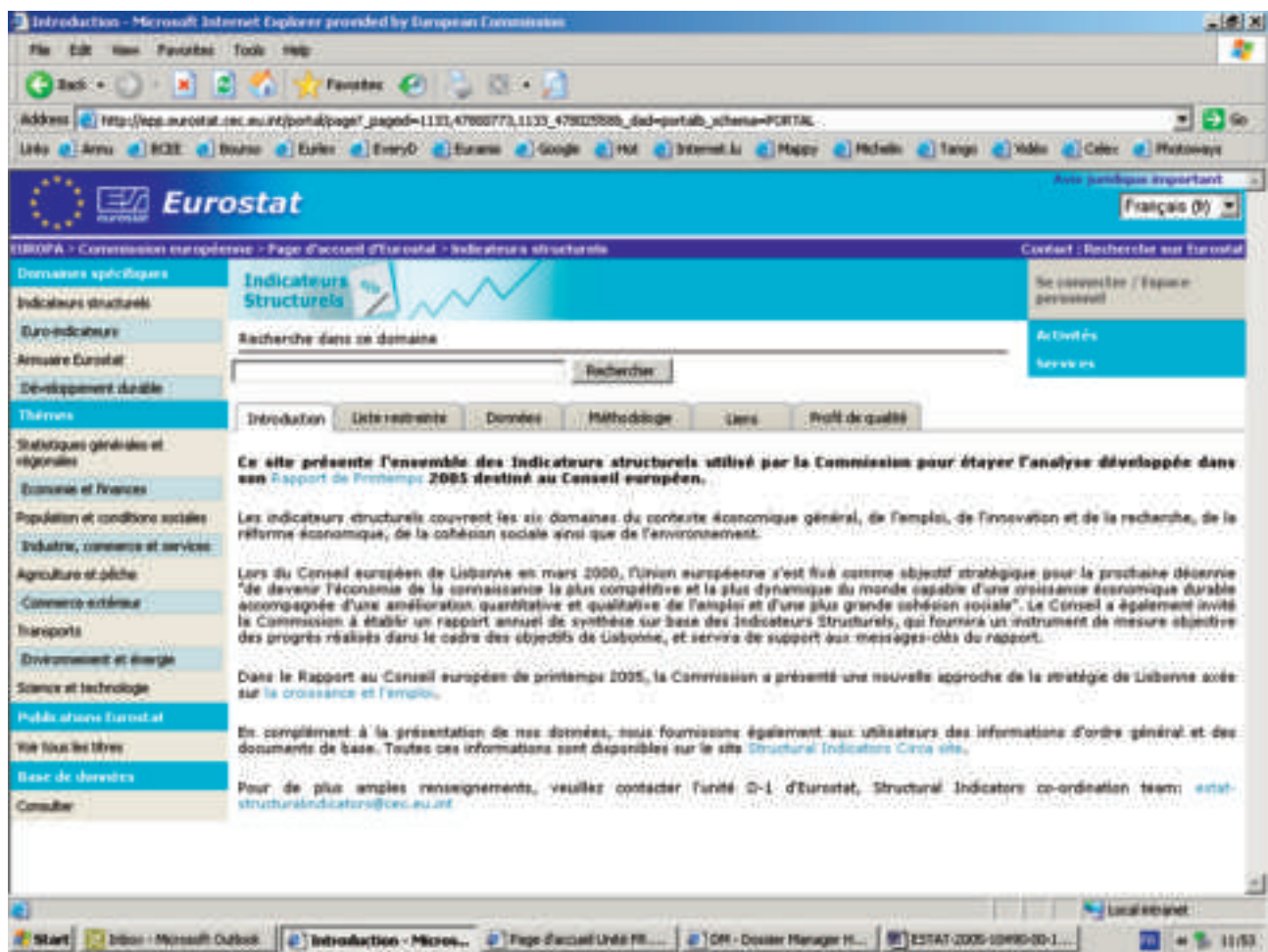
doit être dégagé en vue de garantir la cohérence des conclusions tirées aux différents niveaux, ainsi que leur crédibilité.

Par ailleurs, l'expérience acquise avec les indicateurs structurels met en évidence la nécessité pour les instituts statistiques de prendre des initiatives en vue d'apporter une réponse commune aux demandes d'informations des décideurs politiques. Une telle démarche permet de garantir la pertinence et la faisabilité des indicateurs retenus, mais aussi que leur élaboration figure parmi les priorités des programmes de travail statistiques. Le dialogue – et la tension! – entre les décideurs politiques et les statisticiens, s'ils sont bien gérés, sont un excellent exemple d'adaptation de l'évolution des statistiques aux besoins des utilisateurs tout en garantissant la qualité des données.

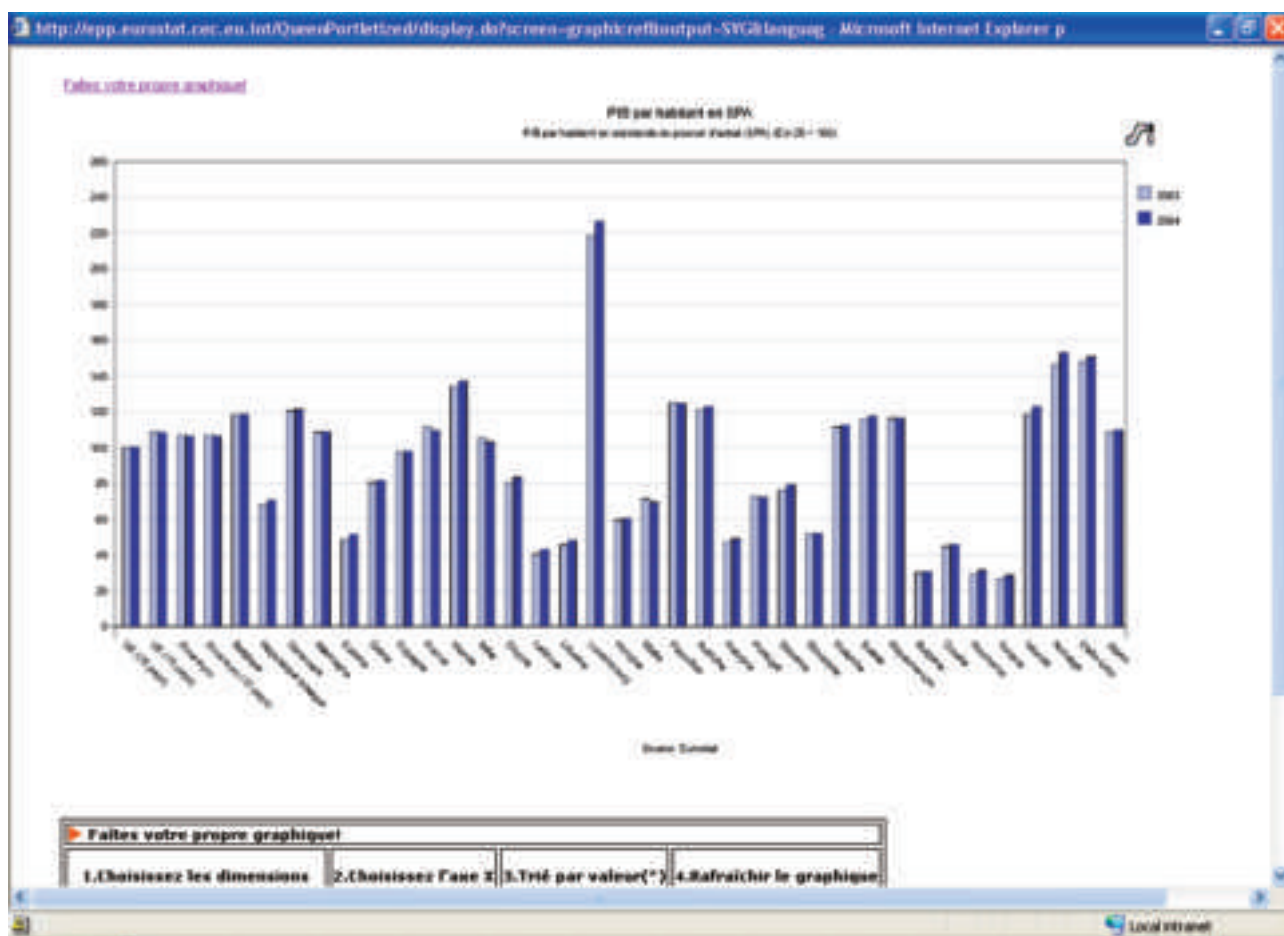
Enfin, l'utilisation d'indicateurs pour des perspectives à long terme, comme pour l'agenda de Lisbonne (10 ans) et la stratégie pour le développement durable, nécessite des systèmes durables, lesquels seraient idéalement fournis dans le cadre de statistiques officielles. En effet, la durabilité, la crédibilité et la neutralité sont autant de caractéristiques essentielles qui ne peuvent être garanties que par des instituts statistiques. Elles peuvent expliquer les exigences accrues qui pèsent sur les statistiques officielles tout en justifiant la confiance que placent les décideurs politiques dans ces instituts.

Annexe 1

<http://europa.eu.int/comm/eurostat/structuralindicators>



Annexe 2



Annexe 3

	PROFIL DE QUALITÉ DES INDICATEURS STRUCTURELS D'EUROSTAT	
Indicateur (définition)	Niveaux de prix comparatifs de la consommation finale par les ménages privés, impôts indirects compris Rapport entre les parités de pouvoir d'achat (PPA) respectives et le taux de change du marché pour chaque pays	
Unité d'Eurostat	C5-Prix	
Autres DG de la Commission	DG ECFIN; DG MARKT	
Groupe de travail (GT) du système statistique européen	GT «Parités du pouvoir d'achat» Programme de comparaison européen	
Date	Juin 2004	

1. Objectif et pertinence

2a. Disponibilité des données: aperçu

2b. Disponibilité des données: détails

3. Évaluation globale de la précision et de la comparabilité

4. Précision de l'indicateur

5. Comparabilité entre les pays

6. Comparabilité dans le temps

7. Perspectives de développement

8. Contribution à la qualité de l'ensemble/capacité à permettre une analyse politique intégrée

Législation européenne pertinente

Annexe – Description des niveaux de qualité

Notes explicatives supplémentaires (métadonnées SDDS)

1. Objectif et pertinence de l'indicateur:

Les PPA sont des taux de conversion monétaires qui convertissent des indicateurs économiques exprimés en monnaies nationales et en niveaux de prix nationaux en une monnaie commune appelée standard de pouvoir d'achat (SPA), qui égalise le pouvoir d'achat des différentes monnaies nationales et permet donc d'effectuer des comparaisons significatives entre les pays.

Le rapport à la moyenne de l'UE (UE = 100) permet de comparer le niveau général des prix des pays pour une année donnée.

L'indicateur sert essentiellement à mesurer les différences de prix nominales entre économies à un moment donné. Il est utilisé pour les études économiques et les analyses politiques qui requièrent des comparaisons entre pays.

Restriction de la pertinence et autres caractéristiques de l'indicateur qui pourraient conduire à une restriction pour son utilisation dans le rapport de printemps

Le concept des PPA n'est pas immédiatement compris par les utilisateurs. Il en résulte parfois des malentendus lorsque les PPA sont utilisées à des fins auxquelles ils ne conviennent pas.

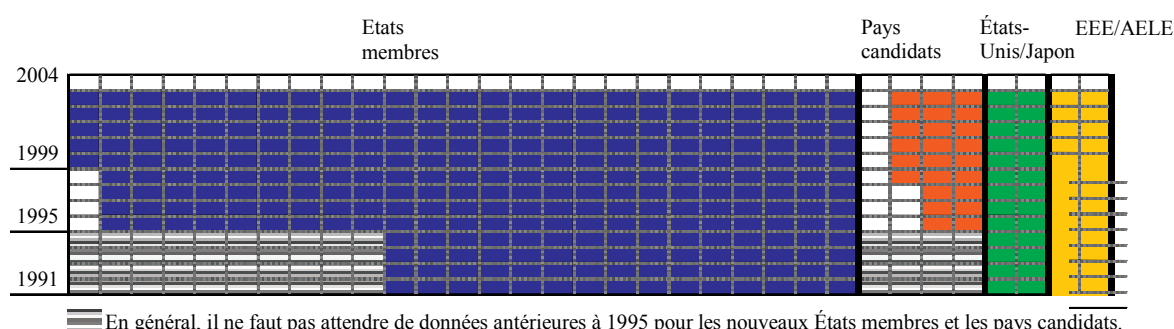
L'indicateur est indexé sur la moyenne de l'UE (UE-25 = 100), ce qui peut entraîner des difficultés d'utilisation, notamment pour l'analyse statistique. Son rééchantillonnage à la suite de l'élargissement doit être pris en considération dans les comparaisons avec les chiffres antérieurs.

L'indicateur est principalement conçu pour effectuer des comparaisons dans l'espace et non des comparaisons dans le temps. Néanmoins, pour de nombreuses applications analytiques, il est important d'observer l'évolution des PPA et des indicateurs connexes. L'utilisation de ces séries pour des comparaisons dans le temps doit cependant être évitée car les séries chronologiques des PPA enregistrent à la fois les variations de prix et les changements dans la structure des prix. De plus, l'échantillonnage des articles et la collecte des prix pour les PPA ne sont pas spécifiquement conçus pour photographier uniquement la variation du niveau des prix dans le temps mais également les écarts des prix entre les pays (dans l'espace). De ce fait, l'analyse intertemporelle pourrait s'appuyer sur des ensembles différents de PPA ou sur un ensemble de PPA pour une année de référence puis extrapoler l'indicateur à d'autres périodes en appliquant les taux d'inflation (de l'IPC) de chaque pays. Les données correspondantes peuvent être obtenues sur demande auprès de l'unité C5 d'Eurostat. Il faut cependant tenir compte du fait que plus on s'éloigne de cette année de référence, plus l'indicateur devient imprécis, du fait des changements dans les structures des prix de base.

Compte tenu des marges d'erreur liées aux PPA, il importe de faire preuve de prudence dans l'interprétation de la position relative d'un pays dans le temps.

L'inclusion des biens non échangeables limite la pertinence de l'indicateur pour le suivi de la politique.

2a. Disponibilité des données: aperçu



2b. Disponibilité des données: détails

(t_1 : année de référence la plus ancienne disponible; t_2 : année de référence la plus récente disponible en décembre 2004)

	États membres	Pays candidats	États-Unis et Japon	EEE-AELE ³
t_1	1991- 15 MS 1995- 9 new MS 1999- MT	1995-BG, TR 1998- RO	1991	1991
t_2	2003	2003-BG, RO, TR	2003	2003

Commentaires (y compris des informations sur les séries chronologiques): les données pour la période 1995-2000 ont été révisées pour y intégrer tous les nouveaux développements dans la méthodologie et pour harmoniser certains aspects qui ne l'étaient pas entièrement.

3. Évaluation globale de la précision et de la comparabilité

☒ A ☐ B ☐ C ☐ Indicateur à développer

Explication concise:

Les données sont collectées auprès de sources fiables qui appliquent des normes élevées en ce qui concerne la méthodologie. Les restrictions de la comparabilité dans le temps sont liées à la conception de l'indicateur lui-même, plutôt qu'à des déficiences au niveau de la production des données et sont bien documentées et expliquées.

4. Précision de l'indicateur

Élevée

- ☒ Les PPA sont calculées par Eurostat en étroite collaboration avec l'OCDE dans le cadre du programme de comparaison européen (PCE), dont le but est d'effectuer des comparaisons, en volume annuel, des principaux agrégats des comptes nationaux.
- La précision de l'indicateur est assurée par l'harmonisation du processus d'élaboration. Les prix sont collectés par les instituts nationaux de statistique de chaque pays sous la coordination d'Eurostat, qui est responsable de l'élaboration de la méthodologie et des procédures utilisées, en collaboration avec les instituts nationaux de statistique participants, et qui assume la responsabilité finale des résultats publiés.
- La précision est limitée dans la mesure où la méthodologie des PPA précise que les enquêtes sont menées principalement dans les capitales des pays et durant le mois spécifique fixé par Eurostat. En conséquence, il est nécessaire d'appliquer des coefficients spatiaux et temporels afin d'obtenir les prix moyens nationaux et annuels qui entrent dans les calculs des PPA. Les coefficients de correction spatiale sont basés sur une série de sources, comme les bases de données IPC nationales, des études spéciales ad hoc ou

³ Tput en étant membre de L'EEE, le Liechtenstein, en raison de sa taille, est exempté totalement ou en partie, de certaines exigences en matière statistique. Par conséquent, ce pays est exclu de cet aperçu étant donné que la plupart des données pour les indicateurs structurels sont manquantes.

des études nationales régulières sur les prix. De plus, des études spécifiques ont prouvé que les écarts de prix régionaux qui existent à l'intérieur d'un pays concernent principalement les services. Le logement est le poste pour lequel les écarts de prix régionaux sont les plus importants au sein d'un pays. Dans ce domaine, cependant, les calculs des PPA sont directement basés sur les prix moyens nationaux, car des sources de données appropriées sont disponibles dans chaque pays. Actuellement, les coefficients spatiaux ne sont pas mis à jour régulièrement dans la plupart des pays. Il n'est pas nécessaire de les actualiser fréquemment, car les prix ne varient pas beaucoup d'une année à l'autre. Cependant, le prochain règlement sur les PPA imposera leur mise à jour au moins tous les six ans. Les coefficients d'ajustement temporel sont les données des IPC nationaux.

Si l'harmonisation des méthodes et les révisions des données depuis 1999 ont considérablement réduit la marge d'erreur, celle-ci reste estimée à +/- 5 % pour l'indicateur au niveau agrégé (elle peut même être considérée comme plus élevée à des niveaux désagrégés).

La raison en est que les PPA sont des constructions statistiques plutôt que des chiffres précis. Les marges d'erreur qui les entourent dépendent de la fiabilité des pondérations des dépenses et des données de prix ainsi que de la mesure dans laquelle les biens et les services sélectionnés, dont les prix sont relevés par les pays participants, représentent véritablement les niveaux des prix dans chaque pays.

Restreinte ☐
(sources, erreurs,
méthodologie etc.)

5. Comparabilité entre les pays

Élevée ☒

Les lignes directrices relatives à la préparation et à la production des données servant au calcul sont élaborées et actualisées par Eurostat en coopération avec les pays participants et les organisations internationales, de manière à harmoniser les méthodes et à obtenir des résultats comparables.

Des problèmes mineurs de comparabilité dans l'espace peuvent résulter de différences dans la représentativité des produits dont le prix est établi sur la base d'une liste européenne commune, en fonction des modes de consommation nationaux. La méthodologie des PPA requiert d'accorder la priorité à la comparaison d'éléments équivalents entre les pays plutôt qu'à la représentativité de l'ensemble d'éléments pour un même pays. Bien que mineurs à des niveaux fortement agrégés, ces problèmes rendent l'indicateur beaucoup moins approprié pour les comparaisons entre les pays aux niveaux de produits spécifiques.

L'effet négatif sur la comparabilité est encore plus important en dehors des comparaisons intra-européennes effectuées par Eurostat. Cela réduit l'utilisation des indicateurs pour les comparaisons internationales, en particulier si elles impliquent des pays appartenant à des continents différents, car les caractéristiques et les habitudes de dépenses y sont différentes.

Restreinte ☐

6. Comparabilité dans le temps

Élevée ☐

Restreinte ☒

L'indicateur est principalement conçu pour effectuer des comparaisons dans l'espace et non des comparaisons dans le temps.

Les échantillons de PPA sont planifiés pour maximiser la comparabilité des articles entre les pays à un moment donné, et non pas dans le temps. Parce que les échantillons de PPA varient dans le temps, les comparaisons intertemporelles doivent être évitées.

En outre, comme l'indicateur est calculé en divisant la PPA par le taux de change, ces types de comparaison dépendent de l'évolution de ce taux. Il convient d'en tenir compte pour les pays extérieurs à la zone euro, car cela peut rendre les comparaisons hasardeuses en cas de fortes variations du taux de change.

Bien que l'indicateur ne soit pas conçu pour effectuer des comparaisons dans le temps, une certaine cohérence est garantie par la révision des données 1995-2000.

7. Perspective de développement visant à améliorer la qualité de cet indicateur (en indiquant si possible la charge pour les États membres et les répondants)

Les PPA produites par Eurostat sont destinées à couvrir l'ensemble du PIB, y compris la consommation finale par les ménages privés et ses sous-agrégats. Même si les données de prix sont collectées pour de nombreux sous-agrégats, l'indicateur n'est fiable qu'à des niveaux d'agrégation plus élevés, car le nombre d'articles et de prix qui peuvent être observés pour chaque sous-agrégat, c'est-à-dire la «taille de l'échantillon», est très limité en raison de restrictions de coût.

Ceci est en contradiction avec les demandes des utilisateurs d'avoir des comparaisons plus nombreuses et plus détaillées des écarts de niveaux de prix entre les pays. Des améliorations dans ce domaine impliqueraient cependant des coûts très élevés pour les pays participants, car les tailles des échantillons pour chaque sous-agrégat devraient être augmentées substantiellement pour produire des résultats désagrégés fiables.

D'autres améliorations pourraient être apportées en ce qui concerne l'actualisation régulière des coefficients spatiaux, de manière à renforcer la fiabilité des prix moyens nationaux. À nouveau, cela nécessiterait une extension très coûteuse de la collecte des prix, qui ne devrait plus se limiter à la capitale du pays, mais couvrir l'ensemble de son territoire.

Des travaux sont en cours afin de produire l'indicateur réservé aux produits échangeables et excluant la TVA. Ces travaux sont entrepris par la Commission et n'entraînent pas de coûts pour les États membres.

8. Contribution à la qualité de l'ensemble/capacité à permettre une analyse politique intégrée

Législation européenne pertinente

Les parités de pouvoir d'achat ne sont actuellement régies par aucun acte juridique (les données sont fournies dans le cadre d'accords verbaux). Un projet de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la production des parités de pouvoir d'achat a été élaboré et suit actuellement la procédure législative ordinaire. Son adoption n'est pas attendue avant 2005.

Annexe 3

Description des niveaux de qualité

Description des niveaux de qualité Eurostat: <u>Évaluation globale de l'indicateur, basée sur la précision et la comparabilité</u>	
<i>Niveau «A»</i>	Un indicateur est classé dans la catégorie «A» si l'ensemble des conditions suivantes sont remplies: - les données sont recueillies à partir de sources fiables en appliquant des normes sévères en matière de méthodologie/précision et sont correctement documentées, conformément aux normes d'Eurostat en la matière; - les données sous-jacentes sont recueillies sur la base d'une méthodologie commune à l'Union européenne et, le cas échéant, les données relatives aux États-Unis et au Japon peuvent être jugées comparables; les différences majeures sont évaluées et documentées; - les données sont comparables dans le temps; l'impact des changements procéduraux ou conceptuels est documenté.
<i>Niveau «B»</i>	Un indicateur est classé «B» si: - les données sont recueillies à partir de sources fiables en appliquant des normes sévères en matière de méthodologie/précision et sont correctement documentées, conformément aux normes d'Eurostat en la matière; - il existe - SOIT des lacunes majeures en ce qui concerne la comparabilité entre les pays (y compris le manque de données); - SOIT des discontinuités dans les séries chronologiques pour plusieurs pays, ce qui entrave considérablement la comparaison dans le temps (y compris le manque de données). Des insuffisances dans l'évaluation et la documentation de l'impact de ces lacunes peuvent exister.
<i>Niveau «C»</i>	Un indicateur est classé «C» si l'une des conditions suivantes (ou les deux) est remplie: - les données pourraient devoir être interprétées avec précaution, car la méthodologie/la précision ne répond(ent) pas à des normes de qualité élevées; - il existe - des lacunes majeures en ce qui concerne la comparabilité entre les pays (y compris le manque de données) - ET des discontinuités dans les séries chronologiques pour plusieurs pays, ce qui entrave considérablement la comparaison dans le temps (y compris le manque de données).
<i>Indicateur à développer</i>	L'indicateur ne peut pas encore être utilisé pour le rapport de printemps.

COMPARAISONS STATISTIQUES: CONSIDÉRATIONS SUR LA “PHILOSOPHIE” DE BASE, EXIGENCES ET UTILISATIONS

Alfred Franz

Vienne, Autriche

Synthèse

Au risque de ne pas répondre aux attentes suscitées par le titre, le présent document a pour objectif d'établir simplement un bilan des déterminants, exigences et limites des comparaisons statistiques (des comparaisons statistiques internationales en particulier) et d'examiner les leçons à tirer de ce type d'exercice comparatif. À première vue au moins, cela semble un exercice relativement aisé. Il existe cependant un certain nombre de critères qui peuvent être plus ou moins théoriques ou abstraits, comme le domaine d'application composite d'un indicateur statistique donné, sa position dans une hiérarchie de classification, sa nature élémentaire ou synthétique.

Même en gardant ces objectifs relativement restreints à l'esprit, il n'apparaît toujours pas clairement à partir de quels points de référence démarrer. Les comparaisons statistiques peuvent être envisagées sous un angle plus formel (méthodologie, présentation) ou en se concentrant sur des questions de fonds (la discipline en objet). La présente étude s'attache aux aspects formels mais toujours en relation avec le sujet. À un certain moment, il est inévitable que la «vraie nature», les catégories conceptuelles et les résultats comparatifs de ce genre d'informations soient mis en évidence.

Divers critères doivent être classés dans un certain ordre systématique, afin de pouvoir vérifier si les indicateurs sont comparables en soi, quant à leur nature formelle seulement (indépendamment de la comparabilité de leur contenu effectif). Nous nous y efforçons ici en nous référant aux éléments tirés de la pratique statistique habituelle (même si la conception n'est peut-être pas toujours rigoureuse). Le présent document opère donc la distinction entre les catégories suivantes de déterminants de la «nature» d'un indicateur:

- (i) «statistique» (homogène ou composite)
- (ii) «nature du sujet» (simple ou complexe)
- (iii) «utilisation» (indicative ou opérationnelle)

Chacune des catégories ci-dessus a beau être évidente lorsqu'elle est considérée isolément, on peut toutefois repérer clairement certaines particularités qui se révèlent limitatives à chaque fois qu'elles sont combinées. En (i), il s'agit de la position hiérarchique de l'indicateur, avec des déterminants (ou conséquences) stricts en amont comme en aval – le vrai domaine du statisticien. En (ii), c'est la nature élémentaire ou plus holistique de ces informations qui est en question. Le point (iii) porte sur le raisonnement déterminant de l'ensemble. Les déterminants (ii) et (iii) relèvent du domaine du spécialiste en la matière, mais le statisticien a encore un rôle à y jouer, à savoir vérifier si les jugements sur la base du sujet sont étayés par des preuves statistiques. Les limites mentionnées affectent entièrement toute comparaison statistique (en particulier internationale), mais elles ont peut-

être fait l'objet de moins d'attention. Le problème central est la fréquence des indicateurs complexes (c'est-à-dire ceux qui ne peuvent être ventilés), qui ne peuvent donc pas être utilisés de manière opérationnelle ou, en d'autres termes, n'ont de valeur qu'indicative («étalons»).

C'est sur cette base qu'un cadre analytique est proposé. La discussion ci-après examine une solution possible, notamment en termes d'informations supplémentaires accompagnant ces indicateurs.

Enfin, un certain nombre de conclusions provisoires sont proposées. Elles restent loin d'un diagnostic catégorique de maladie et n'évoquent même pas une éventuelle guérison, encore moins le traitement. On peut cependant espérer que certaines de ces idées s'avéreront judicieuses pour les discussions à venir.

COMPARAISONS DE LA CROISSANCE DE LA PRODUCTIVITÉ DE LA MAIN-D'ŒUVRE AU NIVEAU DE LA ZONE DE L'OCDE : L'IMPORTANCE DES QUESTIONS DE MESURE

**Nadim Ahmad, François Lequiller, Pascal Marianna, Dirk Pilat,
Paul Schreyer et Anita Wölfl***

OCDE

Résumé

Le présent document examine en quoi les problèmes de mesure affectent les comparaisons internationales de la productivité de la main-d'œuvre. Il montre que ces problèmes n'ont pas de répercussions notables sur l'évaluation du profil général d'évolution de la productivité dans la zone de l'OCDE. Par contre, ils ont une influence dès lors qu'on veut pousser plus avant l'analyse de la croissance de la productivité, notamment déterminer la part qui est imputable à un secteur particulier ou à telle ou telle composante de la demande. Les auteurs observent que la comparabilité entre pays de l'OCDE des données sur le PIB nominal soulève peu de problèmes importants et que le principal de ces derniers est lié au traitement des investissements en logiciels. Dans la plupart des cas, des efforts sont déployés pour réduire l'ampleur de ces divergences. Les disparités au niveau de la mesure du PIB réel sont également importantes, même si elles ne jouent pas toutes dans la même direction. Qui plus est, plusieurs d'entre elles se ressentent principalement au niveau de la répartition du PIB total entre les différentes catégories de dépenses et activités, mais pas forcément à celui de la croissance du PIB. La mesure des apports en main-d'œuvre est le troisième grand facteur qui influe sur les estimations de la productivité de la main-d'œuvre. Lorsqu'on veut procéder à des comparaisons de la croissance de la productivité entre pays de l'OCDE, il est essentiel de s'assurer de cohérence des estimations des apports de main-d'œuvre avec les données sur le PIB et de la cohérence interne des composantes des apports de main-d'œuvre, de la durée du travail et de l'emploi. Le document montre qu'un soigneux examen des données disponibles et des concepts sur lesquels elles reposent est souvent aussi important pour l'exactitude des estimations de la croissance de la productivité de la main-d'œuvre que l'étude des écarts entre pays dans les données servant à établir ces estimations. Afin de contribuer à remédier au problème, l'OCDE a entrepris d'élaborer une base de données de référence sur la productivité au niveau global.

* Nadim Ahmad, Dirk Pilat et Anita Wölfl travaillent à la Division des analyses économiques et des statistiques de la Direction de la science, de la technologie et de l'industrie, François Lequiller est le Chef de la Division des comptes nationaux de la Direction des statistiques, Pascal Marianna travaille à la Division d'analyse et de politique d'emploi de la Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, et Paul Schreyer est le Chef de la Division des prix et des activités d'ouverture de la Direction des statistiques. Les noms des auteurs sont présentés dans l'ordre alphabétique.

FAISABILITÉ ET LIMITES DES COMPARAISONS ENTRE L'UE ET LES USA L'OPINION D'UN UTILISATEUR DES STATISTIQUES

Frank Schönborn

Direction générale «Affaires économiques et financières»
Commission européenne

Synthèse

A. Introduction et contexte économique

En mars 2000, les dirigeants européens ont donné pour engagement à l'Union européenne de devenir, d'ici 2010, «l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale».

L'Union européenne doit par conséquent entrer en concurrence avec la principale économie du monde, à savoir celle des États-Unis, et se comparer à elle. Dans les grandes lignes, on peut dire que ce type de comparaison, en termes d'évolution générale de l'économie, semblait assez favorable au milieu des années 1990. Néanmoins, les tendances qui ont caractérisé l'après 1995 ont joué en défaveur de l'UE: les niveaux de productivité du travail ont chuté dans l'UE par rapport à la situation des États-Unis et le taux de participation de la main-d'œuvre par habitant n'a pas augmenté suffisamment pour éviter une nouvelle baisse du PIB relatif par habitant. L'UE se trouve dès lors face à un dilemme et la question reste posée de savoir si et à quel moment cette fâcheuse tendance pourra être inversée.

L'examen à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne stigmatise le manque d'engagement des États membres. Il a donc fallu revoir et rationaliser le programme d'action défini à Lisbonne. Les efforts se concentrent désormais sur deux grands domaines: la productivité et l'emploi. Les économistes sont mis au défi d'expliquer les tendances défavorables et de trouver des remèdes pour renverser la situation. Les statisticiens sont mis au défi de fournir les données pertinentes permettant à la fois d'évaluer la situation et d'analyser les facteurs expliquant les avancées ou, au contraire, les limites de la croissance économique dans l'UE par rapport à la situation aux USA.

B. Volet statistique

Les statisticiens ont pour tâche de fournir toutes les informations pertinentes pour orienter, évaluer et analyser la stratégie de Lisbonne, ces données devant, en outre, être comparables sur le plan international.

En ma qualité de représentant de la direction générale «Affaires économiques et financières» (ECFIN) de la Commission, je vais évoquer quatre cas qui illustrent combien la comparabilité peut contribuer à entraver, ou, au contraire, à améliorer l'analyse économique et les conclusions politiques dans un contexte plus large de la stratégie de Lisbonne. Nous avons tiré de douloureuses leçons des deux

premiers cas, liés à l'utilisation des informations statistiques disponibles à un moment donné. Pour les deux autres cas, qui sont toujours en cours sous la forme d'importants projets statistiques, nous avons bon espoir que les chances de parvenir à une meilleure qualité et à une meilleure comparabilité internationale sont plus nombreuses que les risques encourus.

Deux cas illustrant les limites considérables de la comparabilité internationale

Deux variables statistiques stratégiques créent la confusion et l'embarras en matière d'analyse de la politique économique: la mesure comparative de «la participation de la main-d'œuvre» et du «PIB».

1. Comment mesurer et comparer la participation de la main-d'œuvre dans l'UE et aux États-Unis?

Selon des chiffres utilisés au sein de la Commission européenne, les écarts de richesse entre l'UE et les USA s'expliquent par des différences dans l'utilisation de la main-d'œuvre et dans la productivité du travail. En 2005, cet écart s'explique pour 1/3 par la productivité et pour 2/3 par l'utilisation de la main-d'œuvre. Cette interprétation des écarts de richesse justifie donc un double mandat politique axé à la fois sur l'amélioration de la productivité du travail dans l'UE et du taux d'utilisation de la main-d'œuvre. Le problème qui se pose cependant aux décideurs politiques est que le débat est devenu quelque peu confus au cours des dernières années, différentes organisations internationales produisant différentes estimations de la part respective de la productivité et de la participation de la main-d'œuvre dans les écarts de richesse enregistrés dans l'UE.

Dans son récent rapport «Article IV» sur les politiques dans la zone euro, le Fonds monétaire international indiquait que la productivité dans la zone euro n'était pas un problème. Selon ses estimations, la productivité horaire était supérieure à celle des États-Unis et la différence dans les revenus par habitant s'expliquait uniquement par le nombre inférieur d'heures travaillées par les travailleurs de la zone euro.

Les indicateurs structurels d'Eurostat donnent, quant à eux, à ce moment-là, une autre image que celle du FMI. Les mesures de la productivité d'Eurostat laissent entendre que 45 % de l'écart dans les conditions de vie entre la zone euro et les USA sont dus à un taux horaire de productivité plus faible et que les autres 55 % relèvent d'un problème de participation de la main-d'œuvre. Pour corser le tableau, les estimations équivalentes de l'OCDE proposent une situation intermédiaire entre la vision d'Eurostat et celle du FMI, à savoir que l'UE connaît bien un problème de productivité, mais moins grave que ne le laissent supposer les chiffres d'Eurostat. Les chiffres de l'OCDE correspondent dans les grandes lignes à l'analyse interne d'ECFIN. Ce problème persistant de mesures contradictoires de l'écart de productivité entre l'UE et les USA est fondamental pour le débat politique actuel et l'accent qu'il convient de mettre sur les aspects de l'emploi ou de la productivité pour la stratégie de Lisbonne.

Pour résoudre ces incessants problèmes de mesure de la participation de la main-d'œuvre et de la productivité, il serait bon que les différentes institutions statistiques trouvent un accord sur les séries relatives à la participation de la main-d'œuvre à utiliser. C'est, en fait, ce qui est en train de se passer, puisque Eurostat et l'OCDE discutent activement de la question. Même si les résultats ne sont pas encore connus, sur le principe, un accord a été trouvé.

2. Incertitude persistante quant aux mesures du PIB dans l'UE et aux USA

Malgré d'incontestables progrès réalisés au cours des dernières décennies pour définir une méthodologie des comptes nationaux harmonisée au niveau international, l'analyse des écarts de richesse et des taux de croissance est souvent obscurcie par des différences de méthodologie. Les effets des progrès

technologiques sont censés se refléter dans les données, mais la communauté des utilisateurs est saisie de doutes lorsqu'elle entend que la comparabilité internationale des statistiques est fortement limitée.

Dans un tel contexte, des études comme l'analyse de l'OCDE sur le rôle des questions liées aux mesures et l'incidence quantitative des écarts dus à la méthodologie sont les bienvenues. Celle-ci fournit une quantité d'informations sur les particularités des méthodologies appliquées dans différents pays de l'OCDE. Des facteurs potentiels d'incidence sur l'estimation du PIB nominal sont évoqués. Il s'agit des éléments suivants: «traitement des dépenses d'équipement militaire et des services d'intermédiation financière, estimation de la part non observée de l'économie et mesure des investissements dans les programmes informatiques». Elle évoque également le rôle des prix hédoniques et leur impact éventuel, ainsi que les problèmes de mesure de la production réelle des services. Dans ce dernier cas, il s'agit particulièrement des services financiers, du commerce, des services de la santé et sociaux. En outre, les questions relatives aux effets résultant du choix des formules d'indices spécifiques sont soulevées. Les problèmes sont bien exposés et des exemples plausibles illustrent leur incidence sur les données sectorielles et agrégées. Ces informations sont utiles en ce sens qu'elles donnent à l'utilisateur une indication de l'amplitude du problème. Une certaine confiance dans l'utilisation des mesures du PIB peut être réinstaurée. Mais il reste des questions sans réponse.

Jusqu'à quel point les conclusions tirées des comparaisons entre les pays peuvent-elles être considérées comme valables? Jusqu'à quel point l'absence d'un cadre harmonisé entrave-t-il la comparabilité des données? Les utilisateurs peuvent-ils être assurés que les facteurs d'écart les plus importants ont bien été identifiés? Les différences signalées sont-elles représentatives de l'amplitude du problème ou ne sont-elles que la «face visible de l'iceberg»? Pour un utilisateur, il est difficile de comprendre qu'après l'adoption d'une nouvelle méthodologie comme le SCN93, il faille dix ans, sinon plus, pour qu'elle soit complètement adoptée par les plus grands pays. Le passage vers la nouvelle méthodologie ne s'effectue pas simultanément dans tous les pays et elle n'est appliquée que par quelques uns, qui mettent en œuvre les bonnes pratiques harmonisées au niveau international.

Deux projets en cours et de nouvelles opportunités d'améliorer la comparabilité internationale

Dans le but de disposer de statistiques macroéconomiques plus exhaustives, deux projets importants sont en cours de développement: la révision du SCN93, prévue pour 2008 et la création d'une base de données internationale sur la productivité, contenant des informations sur le capital, la main-d'œuvre et les produits (KLEMS UE). Il s'agit de deux projets ambitieux et coûteux et il serait effectivement très regrettable que les investissements consentis aboutissent à la production d'une grande quantité de données sans accroître la comparabilité internationale.

3. Révision du SCN93 pour 2008

Depuis son adoption, la SCN93 a prouvé ses grandes facultés d'adaptation à un environnement en mutation. La Commission statistique des Nations Unies a néanmoins jugé nécessaire de revoir sa méthodologie et de produire une version révisée (SCN 93, rév.1) d'ici 2008. Les éléments à mettre à jour doivent être définis principalement en fonction des «besoins des utilisateurs» et de la «faisabilité». C'est sur cette base que la Commission statistique des Nations Unies a approuvé une liste de 44 points, parmi lesquels: «les systèmes de pensions de retraite des employeurs; les options d'achat d'actions par les salariés; les prêts non performants; la production de la recherche et développement (R&D); la comptabilisation des bases de données importantes; le coût des services du capital; l'évaluation de l'eau; les super dividendes, les injections de capital et les bénéfices réinvestis (opérations des administrations publiques avec des sociétés publiques); les biens de consommation durables, le traitement du matériel militaire et le retour sur investissement des actifs des administrations publiques, etc.».

Il n'est pas besoin de beaucoup d'imagination pour établir la liste des sujets qu'il faudrait ajouter à un nouveau document méthodologique à rédiger en 2015 ou peu s'en faut. À cette époque, les nouvelles règles auront été adoptées par la Commission de statistique des Nations Unies, elles auront été transposées dans la norme européenne, le SEC 95 rév. 1 et seront partiellement en vigueur dans les pays européens ou d'autre pays. Il est évident que les utilisateurs ne pourront tirer un bénéfice de cet exercice que si les révisions sont pertinentes, faisables, appliquées simultanément dans tous les pays et si l'application est réalisée sur la base de bonnes pratiques, cohérentes pour tous les pays. C'est facile à dire, mais terriblement compliqué à faire. Toutefois, l'engagement et la bonne volonté de toutes les parties, ainsi qu'une coordination active de la part des organisations concernées (NU/FMI, OCDE et Eurostat) peut fortement contribuer à la réussite de cette entreprise.

4. Le projet KLEMS UE - un nouveau projet pour la création d'une base de données comparables sur le plan international pour l'analyse de l'évolution de la productivité en Europe, en Amérique du Nord et au Japon

Les recherches actuelles pour comprendre les facteurs clés qui stimulent ou, au contraire, entravent la croissance de la productivité dans l'UE sont difficiles dans la mesure où l'information statistique nécessaire n'est pas disponible dans l'UE. C'est en vue de résoudre ce problème que le projet KLEMS UE a vu le jour en 2004 dans le but de mettre nos séries de données structurelles à un niveau équivalent à celui des États-Unis et du Canada.

Le projet KLEMS UE vise à créer une base de données de la productivité ventilée par branche d'activité pour les États membres de l'UE, les États-Unis, le Canada et le Japon à partir de 1970. La base comprendra des données sur les quantités et les prix pour la production, l'apport de capital (K), de main-d'œuvre (L), d'énergie (E), de matériaux (M) et de services (S). Elle fournira des mesures sur la croissance économique, la productivité, la création d'emplois, la formation de capital et l'évolution technologique.

Les travaux préalables à la production des séries de données ont été confiés à un consortium, composé de 14 organisations, représentant les milieux académiques et de recherche ainsi que différents Instituts nationaux de statistiques (INS). Le rôle de ces derniers peut être actif ou simplement celui d'observateurs. Il est à noter que la base de données sera cohérente avec les données officielles des comptes nationaux des Instituts nationaux de statistiques.

Un des résultats importants du projet KLEMS UE sera que les Instituts nationaux de statistiques pourront utiliser les séries de données d'ici la fin 2007. Le consortium fournira la méthodologie de base pour aider les différents Instituts nationaux de statistiques pour la production de données et les analyses de la productivité.

Les données de base à fournir par les Instituts nationaux de statistiques concernent notamment une ventilation durable au niveau des branches d'activité pour des variables telles que (1) production, (2) consommation intermédiaire, (3) emploi, (4) investissements corporels/capital fixe, (5) consommation de capital fixe, (6) rémunération des salariés et (7) marges bénéficiaires. Les données relatives à l'emploi devront être complétées par une ventilation des données relatives aux compétences (faibles/moyennes/élevées). Les produits des TIC ayant un effet important en termes de croissance de la productivité de l'économie totale, il est essentiel de connaître la mesure dans laquelle des produits d'investissement spécifiques et, en particulier les produits des TIC, contribuent à la formation brute de capital fixe et aux actifs fixes de branches d'activité données. La qualité des analyses dépend par ailleurs de l'existence de données statistiques dépassant le cadre des comptes nationaux. Il s'agit notamment du «coût pour l'utilisateur» d'indicateurs de capital, de parités de pouvoir d'achat reposant sur la branche d'activité et de déflateurs de prix hédoniques pour les produits importants de haute technologie.

Cette base de données est ancrée dans la tradition de la comptabilité nationale, des analyses entrées-sorties et de la comptabilité de la croissance. Elle fournit un cadre conceptuel pour l'interprétation des différents indicateurs et les liens qu'ils entretiennent entre eux. Elle crée une base solide à l'étude de l'évolution de la productivité et des éléments qui la stimulent ou l'entravent. La mesure de la productivité est celle de la production brute par rapport à un large éventail d'intrants, parmi lesquels le capital, la main-d'œuvre, l'énergie, les matériaux et les services.

Ce projet est financé par l'Union européenne et bénéficie du soutien du comité de politique économique et de la Commission européenne. Le taux de participation des INS a été particulièrement encourageant au début du projet. Il est à souhaiter que lorsque la visibilité des bénéfices se sera accrue, les considérations relatives aux coûts et aux avantages entraîneront une participation encore plus importante. Jamais encore, les utilisateurs de statistiques n'ont attendu avec une telle impatience des données structurelles sur l'économie.

C. Conclusions

Je vous ai fait part de l'expérience que nous avons récemment pu faire au sein de la Commission avec les statistiques macroéconomiques dans un contexte plus large de la stratégie de Lisbonne. Les statistiques auxquelles il a été fait référence n'ont évoqué que partiellement les indicateurs structurels, c'est-à-dire le volet relatif à l'évolution de l'économie générale. Mais, dans le même temps, elles concernent la masse énorme de statistiques macroéconomiques sous-jacentes qui sont essentielles pour l'analyse et la mesure de la croissance économique et, partant, la définition des politiques.

Des quatre cas exposés, deux d'entre eux, la mesure comparative de «la participation de la main-d'œuvre» et «l'incertitude relative à la mesure du PIB» entre l'UE et les USA présentent de sérieuses lacunes. Malgré les efforts déployés pour le volet production des statistiques, les utilisateurs économiques ont été inutilement embrouillés et leurs analyses ont été limitées pour des raisons clairement liées à l'harmonisation insuffisante des méthodologies et de leur mise en œuvre dans les différents pays. Pour les deux autres cas, en revanche, en plein développement, «la révision du SCN93» et le projet «KLEMS UE», nous souhaiterions attirer l'attention sur l'énorme potentiel de ces deux projets. Si «la révision du SCN93» requiert principalement la mise en œuvre simultanée et harmonisée de la nouvelle méthodologie de part et d'autre de l'Atlantique, le projet «KLEMS UE» est avant tout une tentative de mettre les séries de données structurelles de l'UE à un niveau équivalent à celui des États-Unis. À cet effet, il est indispensable que les INS participent de manière constructive.

Il se peut que les utilisateurs de statistiques donnent l'impression d'être ingrats. Ils ne cessent de réclamer davantage de données et leur amélioration. De plus, les utilisateurs ne sont guère préparés à payer pour obtenir les informations ni à faire des efforts pour aider les producteurs de statistiques dans leur travail. C'est pourquoi mes critiques doivent avant tout être comprises comme une reconnaissance des énormes progrès qui ont été réalisés jusqu'à présent et comme une invitation à tirer les leçons du passé pour obtenir de meilleurs résultats à l'avenir.

DES SYSTÈMES COMPLETS D'INDICATEURS CLÉS PEUVENT AIDER LES UTILISATEURS À MESURER LES PROGRÈS RÉALISÉS FACE À DE GRANDS DÉFIS

Susan Ragland, Directeur adjoint

Bureau des comptes du Congrès américain
(Government Accountability Office - GAO)

Synthèse

Le présent document fournit des informations sur certains travaux que le Bureau des comptes du Congrès américain (Government Accountability Office - GAO) réalise concernant des systèmes complets d'indicateurs clés. Au cours de ces dernières années, le GAO a travaillé avec le Congrès, des agences fédérales et des groupes professionnels très en vue, afin d'étudier les systèmes complets d'indicateurs clés d'une sélection de villes, régions, États, nations et institutions supranationales. En novembre 2004, le GAO a publié les résultats de sa première étude de grande envergure des systèmes d'indicateurs clés aux États-Unis et ailleurs, intitulé *Informing Our Nation: Improving How to Understand and Assess the USA's Position and Progress* (GAO-05-1).

Toute une série de grands défis et tendances dans le monde (comme l'évolution vers une économie de la connaissance et la révolution des technologies) ont modifié le milieu de la communication et des affaires au niveau mondial. Pour figurer en tête des démocraties à l'ère de l'information, il faut des sources publiques d'informations objectives, indépendantes, scientifiquement fondées et largement partagées. Bon nombre de nations utilisent déjà différents indicateurs pour mesurer les conditions économiques, environnementales et sociales dans le temps. Des systèmes complets d'indicateurs clés rassemblent ces diverses mesures pour fournir un tableau plus exhaustif sur la «santé» d'une ville, d'un État, d'une région ou d'une nation. En fait, les citoyens comme les institutions aux niveaux local, régional et de l'État aux États-Unis (ainsi que dans d'autres nations et l'Union européenne) utilisent des systèmes complets d'indicateurs clés afin d'être mieux informés.

Mêmes si plusieurs États, comtés et villes ont développé avec succès des systèmes d'indicateurs clés, les États-Unis auraient besoin d'un tel système au niveau national. Ils doivent relever le défi et saisir l'opportunité en élaborant un système qui permette de diffuser de manière fiable des informations vitales dans les différents secteurs, juridictions et institutions.

Aux États-Unis, le succès que les indicateurs économiques ont remporté en contribuant aux discussions et aux décisions concernant la gestion de la politique économique a aidé à susciter l'intérêt pour la production d'indicateurs sur le bien-être social et culturel de la nation et a renforcé la demande d'une meilleure disponibilité des informations étayant la planification et l'élaboration de politiques. Le système d'indicateurs conjoncturels est un exemple clé: les dirigeants peuvent l'utiliser comme instrument de prévision des conditions économiques et pour prendre des mesures face aux fluctuations escomptées de l'économie. Les préoccupations du grand public concernant la qualité de

l'environnement ne datent également pas d'aujourd'hui. Les indicateurs environnementaux montrent l'évolution de la qualité et de la condition de l'air, l'eau, la terre et des écosystèmes à différentes échelles géographiques, et les conditions économiques et de santé humaine qui en découlent. Les parties s'intéressant au développement durable œuvrent pour que les politiques de développement socio-économique tiennent compte des impacts environnementaux. À cet égard, l'UE est en tête au niveau international.

L'initiative sur les indicateurs clés nationaux (Key National Indicators Initiative – KNII) travaille au développement d'un ensemble d'indicateurs pilotes, «État des États-Unis», qui soit disponible d'ici la fin 2005. Elle devrait élaborer un système complet d'indicateurs clés nationaux pour les États-Unis afin d'y renforcer la qualité du débat public fondé sur des informations, promouvant ainsi la démocratie et améliorant la qualité de vie. D'autres groupes, comme la *National Infrastructure for Community Statistics Community of Practice* et le *Community Indicators Consortium* prennent également des mesures complémentaires afin de favoriser le développement et la mise en œuvre de systèmes d'indicateurs. En novembre 2004, l'OCDE a invité plus de 500 chefs de gouvernement, d'entreprises privées et universitaires de 43 pays à son forum mondial sur les indicateurs clés, pour partager connaissances, expérience et idées sur le développement et la mise en œuvre de systèmes d'indicateurs clés.

Les dirigeants américains ont accès à des masses de connaissances diverses et variées sur des sujets spécialisés, telle l'économie, qui pourraient servir de base à un système complet d'indicateurs clés. La KNII, par exemple, envisage un vaste éventail d'indicateurs économiques. Outre le système d'indicateurs conjoncturels actuellement géré par le *Conference Board*, l'ensemble pourrait couvrir des indicateurs sectoriels portant sur toute une gamme de questions économiques (notamment emploi, consommation, productivité, infrastructure, finance et monnaie, entreprises et marchés, administration centrale et économie mondiale). Cet ensemble devrait allier les objectifs de diffusion d'informations complètes et de concentration, dans le même temps, seulement sur des indicateurs clés, fournissant ainsi une perspective à court et long terme. En fait, aux États-Unis, les utilisateurs se réfèrent généralement à une vaste gamme d'indicateurs économiques comme le produit intérieur brut (PIB), l'indice de la production industrielle et des indices d'activité préparés par des organismes privés.

Le GAO a examiné 29 systèmes d'indicateurs lors de la rédaction de son rapport de novembre 2004 et ces divers systèmes rencontraient des défis similaires, comme garder le soutien des parties concernées et décider des types et du nombre d'indicateurs à utiliser. Il est difficile de se mettre d'accord sur ce dernier point. Le choix des thèmes clés et des conditions importants pour une juridiction et la sélection des indicateurs spécifiques les plus judicieux pour les mesurer impliquent un niveau élevé de subjectivité. Ce défi s'ajoute à un besoin de pouvoir réagir continuellement aux questions et exigences nouvelles. Le GAO a repéré six critères communs utilisés par les organismes afin de choisir les indicateurs, notamment des indicateurs facilement compréhensibles et significatifs pour différents publics et comparables entre les différentes zones géographiques ou les différents groupes de population. D'autres facteurs sont cependant importants aussi, comme la fiabilité des sources, la mise à jour régulière et la pertinence des indicateurs, pour des questions, politiques ou objectifs importants.

La construction d'un système complet d'indicateurs clés peut fournir des vues qui dépassent les secteurs économiques spécifiques, les institutions publiques et privées et les frontières nationales. Face aux défis du 21^e siècle, il sera important de réexaminer ce que sont des indicateurs significatifs de la performance économique dans des économies nationales de plus en plus interdépendantes. À partir de faits concrets et d'informations basées sur des résultats, les responsables politiques sont plus à même d'élaborer des questions bien cadrées, de réaliser des analyses appropriées, de prendre des décisions judicieuses, d'arriver à des solutions efficaces et d'instaurer une obligation de rendre des

comptes pour les résultats. Les dirigeants politiques, la presse et le public du monde entier espèrent voir le développement, la promotion et l'utilisation de systèmes d'indicateurs clés.

M^{me} Ragland est directeur adjoint dans l'équipe Questions stratégiques du Bureau des comptes du Congrès américain (Government Accountability Office - GAO). Le GAO, organe d'audit, d'évaluation et d'investigation du Congrès, est là pour aider le Congrès à assumer ses responsabilités constitutionnelles et permettre d'améliorer les performances et la responsabilité du gouvernement fédéral face au peuple américain. Tout avis ou conclusion exprimés dans le présent document sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position du GAO.

INDICATEURS STRUCTURELS

Sylvain Jouhette

Commission européenne, Eurostat

Résumé

Dans le système statistique européen, la qualité des statistiques couvre six rubriques standard: pertinence (pertinence de la définition de l'indicateur, pertinence politique et exhaustivité), précision (méthodes d'obtention et de calcul de l'indicateur, source des données, existence d'une base juridique pour la source des données, erreurs), actualité, accessibilité et clarté, comparabilité entre pays (y compris les États-Unis et le Japon) et dans le temps et enfin cohérence (utilisation de l'indicateur dans d'autres systèmes de déclaration, indicateurs comparables).

La méthode récemment mise au point d'une déclaration de qualité conviviale, d'un profil de qualité, peut être considérée comme une sorte de certification technique de l'information statistique. Les instituts nationaux de statistique et d'autres organismes européens sont étroitement impliqués dans l'établissement d'un profil de qualité pour les indicateurs structurels. Ce document aborde la perspective générale, depuis la définition de la qualité en statistique jusqu'à l'organisation des activités et des responsabilités au niveau de l'UE.

D'un point de vue technique, le rapport présente les méthodes appliquées aux dix indicateurs structurels basés sur l'enquête communautaire sur les forces de travail. Malgré une source commune, des documents et méthodes divers sont utilisés pour établir des profils de qualité, depuis les rapports de qualité standard de l'EFT aux rapports spécifiques rédigés à cette fin: des rapports de fond peuvent être requis en fonction de la complexité de l'indicateur. Dans ce cas, les travaux sont réalisés par un institut national de statistique ou Eurostat en coopération avec d'autres organismes pour les rubriques «pertinence», «clarté» et «cohérence». Des exemples de tels rapports de fond sont donnés pour deux indicateurs structurels: niveau d'instruction des jeunes (profil déjà disponible) et croissance de l'emploi (profil en préparation).

REVENU ET ÉPARGNE: DEUX INDICATEURS DE PERFORMANCE ÉCONOMIQUE MANQUANTS

Martin Weale

Institut national de recherche économique et sociale
et Commission statistique Londres

Le présent document passe en revue les indicateurs adoptés pour suivre les performances dans le domaine des revenus. Le revenu par habitant et l'épargne ne figurent pas parmi les indicateurs. Ce document explique le lien entre revenu et possibilités de consommation actuelles et futures et, partant, entre revenu et bien-être. Le revenu se trouve être la somme pondérée des opportunités de consommation actuelles et futures. En revanche, il est bien moins évident de décider de la signification à accorder au PIB par habitant, l'indicateur correspondant utilisé pour surveiller les progrès accomplis pour atteindre les objectifs de Lisbonne.

Il apparaît que, même lorsqu'une économie fermée est considérée de sorte qu'il n'y ait pas de transactions avec l'étranger, il existe un écart entre le revenu réel et le produit réel net d'amortissements, car le premier est déflaté à l'aide de l'indice Divisia des prix pour les dépenses de consommation tandis que le second est déflaté à l'aide d'un indice des prix qui inclut le prix des biens d'équipement. Il est néanmoins simple de mesurer le revenu, grâce aux données collectées dans le système européen des comptes.

Le présent document étudie également la relation entre l'épargne nette et l'évolution du bien-être. Dans les conditions du modèle analysé, l'épargne apparaît égale à la différence entre la somme de l'utilité actuelle et de l'utilité future actualisée multipliée par l'utilité marginale de la consommation. Il n'existe pas d'indicateur analogue dans la liste actuelle.

Dans la section empirique du document sont évoquées les différences entre les mesures de PIB par habitant (fournies par l'OCDE), de PNB et de PNN par habitant dans les pays de l'Union européenne. Le passage du PIB au PNN par habitant a l'impact le plus sensible sur le classement de la République d'Irlande qui est deuxième après le Luxembourg en termes de PIB par habitant, mais se retrouve huitième en termes de PNN par habitant.

L'épargne nette est aussi analysée en termes de taux de croissance associée du stock de biens capitaux qu'elle finance. Six pays européens n'épargnent pas suffisamment pour que leur stock de biens capitaux produits augmente et atteigne ne serait-ce que 2% par an. En tenant compte comme il se doit des effets du vieillissement de la population, il est probable que même les taux d'épargne de certains des autres pays pour lesquels on dispose de données apparaissent inadaptés.

Il serait judicieux d'ajouter ces deux indicateurs à la liste actuelle si les responsables politiques souhaitent vérifier les progrès accomplis en matière d'élévation du niveau de vie et l'adéquation des prévisions pour l'avenir.

VERS DES STRUCTURES SYSTÉMIQUES POUR FONDER LES FUTURES POLITIQUES DE L'UE

Dr. Joachim H. Spangenberg,

Bad Oeynhausen, Allemagne

Vice président, Institut de recherche pour une Europe durable, Vienne, Autriche

Professeur invité, Université de Versailles, Saint-Quentin-en-Yvelines,

Centre d'Économie et d'Éthique pour l'Environnement et le Développement, France

Synthèse

La situation du développement d'indicateurs et des séries de données correspondantes pour la future stratégie de Lisbonne et des indicateurs structurels correspondants est loin d'être claire et nette. Elle est plutôt caractérisée par un certain nombre de dilemmes qui rendent particulièrement difficile la préparation des données en temps voulu. Ce n'est qu'en combinant une approche stratégique et la souplesse à court terme qu'il sera possible de fournir les éléments statistiques qui étayeront les décisions politiques.

Choix 1 - Indicateurs ou systèmes d'indicateurs

Il existe un certain nombre de critères de qualité bien établis pour les indicateurs pris isolément, parmi lesquels la sensibilité, la robustesse, l'existence et la qualité des données. Pour les systèmes d'indicateurs, toutefois, la demande est différente. S'ils sont aussi scientifiquement bien fondés et s'ils reposent aussi sur des données robustes, les indicateurs dans un système doivent avoir un sens et permettre d'étayer la prise de décision dans un contexte en mutation permanente, non en tant qu'indicateurs pris isolément, mais dans le contexte de la série complète. La dépendance au contexte du sens et la dynamique de la prise de décision politique introduisent donc un nouvel élément d'incertitude dans un processus normalement destiné à le minimiser.

Choix 2 - Commission ou Conseil

Le rapport Kok, et la proposition qui a suivi de la Commission de revoir le processus de Lisbonne, ont proposé une hiérarchie nette: il faut d'abord atteindre la croissance économique, avant de poursuivre dans le domaine de l'emploi et des autres objectifs. La croissance économique est donc perçue comme une condition préalable à la définition des politiques de développement durable et comme une priorité en leur sein.

Par opposition, les décisions du Conseil traitant de ce point en mars et juin 2005, tout en se félicitant de l'apport de la Commission, ont souligné la nécessité de concentrer simultanément les efforts sur l'environnement et la cohésion sociale, comme condition préalable au «retour à une croissance soutenue et durable».

Pour les systèmes d'indicateurs orientés vers les procédés, cela ajoute un élément supplémentaire d'incertitude quant à ce qu'il faut considérer comme des indicateurs fondamentaux (moteurs) et ce qui constitue des indicateurs dérivés, secondaires.

Choix 3 - Thèmes ou systèmes

Les sciences se structurent autour de disciplines et l'administration, en fonction d'axes politiques: il en va de même pour un grand nombre de systèmes d'indicateurs. Dans le domaine du développement durable, cependant, il est nécessaire de travailler sur des domaines de travail à dimension multiple (tels que le système UNDESA 2001) et sur les liens en leur sein.

Conclusion

Les choix présentés ici constituent le contexte qui permet de proposer une approche systématique pour des indicateurs structurels du développement durable sur la base du prisme de la durabilité et une digression pour décrire le défi que représente la définition d'indicateurs clés pour une société de la connaissance durable.

Mots clés

Indicateurs structurels, choix stratégiques, intégration, prisme de la durabilité, stratégie de la durabilité, société de la connaissance.

LES INDICATEURS STRUCTURELS DE L'UE: DES DONNÉES POLITIQUES OU UN NOUVEL USAGE POUR LES STATISTIQUES DE L'UE?

Matti Niva

Statistics Sweden

En mars 2000, un nouvel objectif a été défini au sommet de Lisbonne, celui de faire de l'Union européenne, à l'horizon 2010, *«l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale»*¹. Les États membres de l'UE se sont engagés à entreprendre des réformes et à mettre en œuvre des actions concrètes. Ce que l'on a appelé la «méthode ouverte de coordination» ou la «stratégie de Lisbonne» implique la réalisation de comparaisons internationales pour la recherche des meilleures pratiques, ainsi qu'une exploitation à grande échelle d'informations quantitatives pour suivre les évolutions dans les domaines analysés, et ce au niveau tant national qu'europpéen. Au départ, il n'était pas fait référence aux statistiques officielles de l'UE mais, en fin de compte, c'est bien à partir de ces données que la majorité des indicateurs structurels sont établis.

Le choix des indicateurs structurels et des données à employer a été fortement influencé par des considérations politiques. Parfois, et plus particulièrement durant les premières années, l'intervention politique pour la sélection des données et la restructuration annuelle des indicateurs a été perçue, dans une certaine mesure, comme ayant donné lieu à des indicateurs ne répondant pas pleinement aux exigences statistiques professionnelles. Avec la participation de statisticiens de l'UE, des critères de qualité appropriés ont été introduits et une procédure d'évaluation de la qualité des indicateurs a été mise au point. Même si certains détails ne sont pas optimaux, le processus dans son ensemble paraît à la fois raisonnable et applicable. Toutefois, l'équilibre entre les besoins politiques et les préoccupations des statisticiens professionnels est toujours quelque peu délicat et requiert une vigilance particulière de la part de ces derniers. La relance récente du processus de Lisbonne, qui recentre l'attention sur la croissance et l'emploi, pourrait entraîner un nouveau risque sur le plan des inquiétudes statistiques.

Les statisticiens officiels devraient se féliciter de l'utilisation accrue de leurs statistiques pour le suivi de l'évolution des réformes et des mesures politiques mises en œuvre dans l'UE. Les indicateurs structurels, au cœur même de la stratégie de Lisbonne, en sont une bonne illustration. Parallèlement, la crédibilité de l'ensemble tient, pour une large part, au fait que la statistique officielle de l'UE doit être la principale source de données à la base de ces indicateurs.

¹ La dimension environnementale a été ajoutée un an plus tard pendant la présidence suédoise de l'UE.

PERTINENCE D'INDICATEURS STRUCTURELS POUR ÉVALUER LES PERFORMANCES ÉCONOMIQUES DES PAYS DE L'UE, EN METTANT L'ACCENT SUR LES RÉFORMES ÉCONOMIQUES – ÉVALUATION DES INDICATEURS STRUCTURELS DE L'UE ET MARGE D'AMÉLIORATION

Dr. Friedrich Heinemann (chef de l'équipe projet)

Andreas Ammermüller/Jürgen Egel

Marcus Kappler/Dr. Margit Kraus

Hendrik Lambrecht/Dr. Georg Licht

Dr. Christian Rammer/Dr. Klaus Rennings

Tobias Schmidt

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

ZEW

Centre pour la recherche économique européenne

Résumé non technique

Les processus de coordination basés sur des indicateurs sont de plus en plus utilisés au sein de l'UE. Une liste d'indicateurs construite judicieusement est une condition préalable pour que ces méthodes réussissent. Cela vaut en particulier pour ce qui est des indicateurs structurels de l'UE qui doivent aider à évaluer les progrès des pays membres pour atteindre les objectifs de Lisbonne. Du fait de la variété des éléments de cette liste et même de sa simple taille, tirer des conclusions générales constitue un défi. Dans ce contexte, la présente étude vise un objectif double: premièrement, formuler des recommandations pour l'évolution de la liste; deuxièmement, fournir des pistes pour l'application de la liste actuelle.

Dans la première partie de l'étude, une importante grille de critères est développée; elle sert de base pour l'évaluation des variables clés actuelles et éventuellement futures sur la liste des indicateurs structurels. Ces critères correspondent à la fonction des indicateurs dans le cadre institutionnel de la «méthode ouverte de coordination».

La deuxième partie de l'étude, plus développée, comporte une analyse détaillée de la longue liste exhaustive actuelle des indicateurs structurels de l'UE. L'analyse souligne à la fois les lacunes techniques d'un certain nombre d'indicateurs et les problèmes conceptuels qui limitent la valeur informationnelle des comparaisons entre pays à partir d'indicateurs.

La dernière partie de l'étude est consacrée à la question de savoir s'il est possible de condenser la liste d'indicateurs existante et comment y parvenir, au cours de la révision à mi-parcours des objectifs de Lisbonne. On y discute notamment du rôle potentiel des tableaux d'affichage, des classements, des statistiques multivariées et des considérations en matière d'efficacité, sur la base d'applications citées à titre d'exemples. Cet abrégé du rapport final se concentre sur les recommandations concernant les classements basés sur les tableaux d'affichage.

Les principaux résultats sont les suivants:

1. *détail critique*: tels qu'ils sont actuellement définis, de nombreux indicateurs ne permettent pas des comparaisons entre pays significatives. Un bon nombre d'indicateurs présentent un problème global: le cycle économique opère une distorsion importante;
2. *domaine politique non couvert*: le secteur public n'est actuellement pas couvert de manière systématique. Au cours du développement de la liste d'indicateurs, ce déficit devrait être comblé par l'inclusion d'un groupe d'indicateurs centrés sur le secteur public;
3. *type d'indicateurs manquant*: concernant les pondérations relatives de types d'indicateurs importants, il conviendrait d'accorder une attention particulière à l'élaboration d'indicateurs d'efficacité;
4. *impact des réformes qualitatives*: les réformes économiques comme les réformes en cours du marché du travail allemand n'ont qu'un impact ponctuel et décalé sur les indicateurs existants;
5. *indicateurs de réglementation*: il y aurait lieu de tenir compte des méthodes destinées à quantifier les changements de nature qualitative et les décrire au travers d'indicateurs dans la prochaine amélioration de la liste d'indicateurs;
6. *analyses prospectives*: même avec une liste d'indicateurs nettement améliorée, on ne peut réaliser une évaluation raisonnable sans envisager de manière prospective les effets escomptés des réformes en cours;
7. *classements*: dans le cadre de l'imminent bilan à mi-parcours de Lisbonne, les indicateurs dont la conception ou la qualité des données ne permettent pas des analyses transsectorielles ne doivent pas être utilisés pour des comparaisons entre pays ou même des classements;
8. *méthodes*: pour le bilan à mi-parcours de Lisbonne, il pourrait être judicieux d'appliquer des considérations d'efficacité en utilisant les indicateurs existants. L'application d'instruments standard des statistiques multivariées présente un potentiel pour les indispensables analyses contextuelles;
9. *indicateur global de Lisbonne*: l'idée de résumer les informations multiples de la liste d'indicateurs en un indicateur agrégé unique ou même un classement global de Lisbonne doit être rejetée;
10. *conclusion générale*: il est illusoire de croire qu'un processus multidimensionnel et complexe comme celui de Lisbonne peut être décrit et géré de manière exhaustive par des indicateurs quantitatifs. Il faut donc éviter toute évaluation mécanique et schématique d'indicateurs structurels qui ferait l'économie d'analyses contextuelles substantielles.

UTILITÉ ET INCONVÉNIENTS DES CLASSEMENTS

Joe Grice

Executive Director, UK Centre for the Measurement of Government Activity,
Président du Comité de politique économique de l'Union européenne

1. Le processus de réforme économique - l'agenda de Lisbonne - représente l'un des dossiers les plus importants que doit traiter l'Union européenne. Il est important de concrétiser les aspirations formulées à Lisbonne de faire de l'économie européenne d'ici à 2010 *«l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale»*. Les défis majeurs posés par la mondialisation n'ont fait qu'accroître l'urgence de cet agenda.

2. Et pourtant, à mi-parcours, les progrès ont été mitigés et décevants, comme l'ont reconnu les dirigeants européens lors de la création du groupe à haut niveau présidé par M. Kok. La mise en œuvre pratique des mesures nécessaires à la réalisation de la stratégie s'est avérée difficile dans de nombreux pays. L'attention s'est alors focalisée sur l'économie politique de la réforme. Les points suivants sont autant de difficultés:

- des perdants bien définis contre un groupe diffus de gagnants;
- des coûts liés aux réformes qui se font sentir rapidement et des bénéfices en résultant (plus importants) qui se font attendre;
- dans des cas extrêmes, comme la réforme des pensions dans le contexte de la durabilité fiscale, la génération actuelle risque d'en supporter seule les coûts alors que les générations futures en profiteront;
- le climat conjoncturel pourrait ne pas militer en faveur de réformes immédiates;
- dans certains pays, le contexte politique peut compliquer la prise de décisions radicales en matière de réforme;
- il peut s'avérer difficile, dans certains pays, de mobiliser la capacité institutionnelle nécessaire à la mise en œuvre de programmes de réforme durables.

3. La méthode ouverte de coordination (MOC) est un instrument de poids pour faire tomber ces barrières. La surveillance par les pairs et la pression peuvent contribuer à:

- améliorer l'image des réformes, promouvoir et mettre en exergue leurs avantages, ainsi que les conséquences d'une absence d'action;
- partager les expériences, afin de contribuer à mieux faire passer les réformes en identifiant les moyens de minimiser les coûts et d'en maximiser les profits;
- évaluer les performances des États membres par rapport aux objectifs de Lisbonne, par rapport à d'autres pays concurrents et entre eux, pour donner une base réelle au débat politique.

4. Pour ce dernier élément, les indicateurs structurels jouent un rôle important. Ils sont cruciaux, par exemple, pour étalonner et objectiver le rapport annuel du CPE au Conseil ECOFIN sur les progrès réalisés en matière de réforme économique. En outre, un certain nombre d'observateurs, dont le FMI et le groupe à haut niveau présidé par M. Kok ont souligné l'utilité des classements.

5. Il reste que la réussite dépend d'un certain nombre de facteurs. Premièrement, les indicateurs doivent refléter fidèlement la réalité. Dans certains cas, cela signifie qu'ils doivent être affinés pour pouvoir être utilisés aux fins auxquelles ils sont destinés. Mais, dans le même temps, pour pouvoir être facilement appréhendés et compris par un large public, ils doivent présenter un certain degré de continuité, de sorte que leur histoire puisse être aisément identifiée, qu'il soit question d'avancées ou non. L'accessibilité par le grand public implique aussi que le nombre d'indicateurs soit restreint, comme les 14 indicateurs clés adoptés lors du Conseil de printemps de 2004. Cependant, pour pouvoir servir d'outils à une analyse approfondie des progrès réalisés, il faut un nombre bien plus élevé d'indicateurs. La question de la garantie d'une bonne articulation entre les indicateurs clés et les séries de travail plus détaillées est cruciale et demande réflexion.

6. Deuxièmement, les classements ne doivent pas être utilisés tels quels. Il ne faut pas les appliquer de manière mécanique, sans jugement humain. Leur rôle est plutôt de donner une base objective et factuelle de l'étendue des progrès engrangés dans les différents volets et domaines des réformes structurelles. Il s'agit donc d'éléments préalables à une discussion intelligente et à l'interprétation. Comme l'a souligné le rapport Kok, il est tout aussi important de procéder à ce qu'on a appelé le «*naming and faming*» qu'au «*naming and shaming*». De la même manière, les classements établis sur la base de variations dans les indicateurs peuvent être tout aussi importants que les niveaux. Pour certains pays, il est possible que les indicateurs affichent des valeurs élevées, parce que d'importants efforts en matière de réforme ont été fournis par le passé, mais avec des progrès récents limités. D'autres peuvent être partis d'un niveau assez bas et progresser rapidement.

7. En troisième lieu, l'établissement de classements, tout comme les indicateurs structurels eux-mêmes, n'est qu'un moyen pour arriver à une fin. Si leur utilité est incontestable, ils doivent être complétés par d'autres moyens permettant de renforcer la MOC et de promouvoir l'application pratique des réformes. Il s'agit, notamment, d'améliorer la gouvernance de l'agenda de Lisbonne et d'adopter des mesures visant à accroître la responsabilité, la légitimité et l'appropriation nationale du programme de réformes économiques.

L'UTILITÉ DES INDICATEURS DANS LES CLASSEMENTS: QUELQUES DANGERS

Pilar Martín Guzmán
Université autonome de Madrid

Extrait

Les procédures de classement dépendent naturellement des indicateurs. L'avantage majeur des classements réside dans leur capacité à attirer l'attention du grand public, soulignant ainsi l'importance de la question étudiée. En revanche, le principal inconvénient des classements est qu'ils peuvent véhiculer des messages prêtant à confusion lorsque les indicateurs sur lesquels ils sont basés sont mal construits.

La procédure de classement sera utile dans la mesure où elle s'appuie sur des indicateurs rationnels, choisis avec soin et bien construits. Mais il existe un certain nombre de risques dans la manière de mettre en œuvre un bon indicateur: il convient de se montrer très rigoureux au cours de ce processus.

Une bonne connexion entre les variables utilisées comme indicateurs et le sujet à analyser constitue sans aucun doute une condition nécessaire. Il y a cependant lieu de prendre aussi en considération d'autres questions. Dans les processus économiques et sociaux, il est important de définir très précisément à quel stade le processus est mesuré. Le niveau de fiabilité et de qualité des sources d'informations utilisées est également un point essentiel. Se posent ensuite tous les problèmes statistiques liés aux techniques d'agrégation et à la construction d'intervalles de confiance.

Le présent document se propose de commenter ces points et de souligner certains pièges fréquents lorsque des indicateurs sont utilisés pour établir des classements.

INDICATEURS STRUCTURELS DE L'AGENDA DE LISBONNE: ANALYSE DE ROBUSTESSE ET CONSTRUCTION D'INDICATEURS COMPOSITES

Stefano Tarantola, Roman Liska et Andrea Saltelli

(Commission européenne, DG JRC - Unité G09)

Marie Donnay

(Commission européenne, DG ECFIN - Unité E02)

Synthèse

Le présent rapport étudie les questions de présentation pour la surveillance des résultats nationaux tels que mesurés par les indicateurs structurels. Cet exercice est réalisé pour la liste restreinte de 14 indicateurs clés et la base de données (liste complète), toutes les deux accessibles au public sur le site web des indicateurs structurels géré par EUROSTAT. Deux grandes questions sont abordées:

1. **Analyse de robustesse des résultats nationaux à partir de la liste restreinte et de la base de données d'indicateurs structurels.** Pouvons-nous utiliser indifféremment la liste restreinte et la base de données pour obtenir un aperçu des résultats nationaux?
2. **Comparaison des résultats nationaux par le biais d'indicateurs composites.** Pouvons-nous utiliser des indicateurs composites afin de comparer plus facilement les résultats nationaux? Les pays peuvent-ils être classés de manière robuste? Les premiers et les derniers peuvent-ils être tous repérés de manière robuste?

Pour ce qui est de la première question, les résultats montrent que les performances (mesurées par des classements nationaux moyens) sont assez cohérentes et solides pour les pays de l'EU-15, en particulier pour les premiers et les derniers, quelle que soit la liste d'indicateurs utilisée. Il n'en va pas tout à fait de même pour les pays ayant récemment adhéré à l'Union, car l'on rencontre des problèmes de disponibilité des données chez certains d'entre eux. Du fait des écarts existant pour ces pays, l'utilisation de la liste restreinte, comme résumé de la base de données, s'avère peu efficace actuellement.

Quant à la deuxième question, les classements des pays à partir d'indicateurs composites ont été réalisés en utilisant d'autres méthodes de pondération. Il apparaît qu'ils caractérisent les résultats des pays de manière robuste. Les pays en tête, les suivants moyens-hauts et moyens-bas peuvent être regroupés. Ces résultats ont confirmé les conclusions présentées dans le rapport de printemps (voir l'analyse de synthèse dans la partie 2.5 de CE(2004)).

RÉCAPITULATIF

Session 1: Faisabilité et limites des comparaisons UE-États-Unis

Résumé préparé par: M. P. Hackl, Directeur général de la statistique, Statistique Autriche et vice-président de la société autrichienne de statistique (ÖSG)

Le document de synthèse du séminaire indique que les États-Unis constituent la référence pour certains indicateurs importants et décisifs. Selon le président de la Commission, M. Barroso: «Dans le contexte de la concurrence mondiale, nous nous retrouvons en train de courir derrière les États-Unis, en regardant par-dessus notre épaule pour voir qui nous suit». La comparaison entre l'UE et les États-Unis devrait mettre en avant des arguments correspondant à ces allégations et fournir des exemples. La session devrait notamment évoquer:

- les différences entre les méthodes qu'utilisent l'UE et les États-Unis pour calculer des données économiques importantes,
- les effets de ces différences ou des divergences structurelles,
- plus généralement, les limites fondamentales des comparaisons entre pays.

Le programme de la session comprend quatre présentations:

- **Alfred Franz** (conseiller scientifique, Autriche): Exigences de base et philosophie des comparaisons statistiques;
- **François Lequiller** (direction statistique, OCDE): Comparer la hausse de la productivité du travail dans l'OCDE: le rôle des mesures;
- **Frank Schönborn** (direction générale Affaires économiques et financières, Commission européenne): Faisabilité et limites des comparaisons UE-États-Unis: l'opinion d'un utilisateur des statistiques;
- **Susan Ragland** (Équipe «Questions stratégiques», Bureau des comptes du Congrès américain (Government Accountability Office) (GAO)): Des systèmes complets d'indicateurs clés peuvent aider les utilisateurs à mesurer les progrès réalisés face à de grands défis.

Vous trouverez ci-après quelques remarques concernant chaque présentation.

Alfred Franz démarre son intervention en discutant des exigences de base et de la philosophie des comparaisons statistiques. Il décrit un cadre théorique dans lequel s'effectuent les comparaisons statistiques; il est composé des éléments suivants:

- dimensionnalité du sujet: simple, complexe
- nature de l'indicateur: simple, composite
- types d'utilisation: indicative, opérationnelle

Ces considérations débouchent sur des aspects pratiques concernant la comparabilité des indicateurs:

- la comparabilité a pour condition préalable la précision de la définition (similarité suffisante des dimensions auxiliaires);
- la comparabilité dépend de l'utilisation prévue:
 - ☐ des informations indicatives sont toujours possibles;
 - ☐ une utilisation opérationnelle peut nécessiter une analyse diagnostique en cas d'indicateurs de nature composite.

François Lequiller, dans son intervention, examine la comparabilité de la croissance de la productivité du travail, notamment les effets des mesures sur les résultats des comparaisons. Ces effets sont évoqués dans le contexte du PIB et de la main-d'œuvre. Les problèmes qui se posent lors des mesures sont les suivants:

- pour le PIB:
 - ☐ mise en œuvre déficiente ou différences d'interprétation pour ce qui est de l'équipement militaire, des SIFIM et des logiciels;
 - ☐ production des secteurs de services;
- pour la main-d'œuvre:
 - ☐ pas d'accord sur les variables mesurées (effectifs, nombre d'heures travaillées, équivalents plein temps);
 - ☐ correction pour les qualifications.

D'autres problèmes peuvent se présenter dans la mesure où des révisions impliquant d'importantes modifications peuvent être publiées même après plusieurs années. L'harmonisation peut prendre des années.

Frank Schönborn présente des cas qui illustrent:

- les limites de la comparabilité (mesure de la main-d'œuvre, PIB);
- les possibilités pour améliorer la comparabilité.

Les possibilités pour améliorer la comparabilité sont:

- la révision du SCN93,
- le projet KLEMS UE qui
 - ☐ vise à établir une base de données de la productivité (quantités et prix de l'utilisation et du rendement de la main-d'œuvre, énergie, matériel, services);
 - ☐ couvre l'UE, les États-Unis, le Canada et le Japon;
 - ☐ proposera des mesures de la croissance économique, la productivité, la création d'emploi, la formation de capital et l'évolution technologique.

Susan Ragland, dans son intervention, fait état de la planification et de la mise en œuvre de systèmes nationaux complets d'indicateurs clés aux États-Unis.

- Ces systèmes ont pour objet l'économie, la société et la culture, ainsi que l'environnement.
- Le rapport de novembre 2004 du GAO contient des informations intéressantes à ce propos.
- Les questions de champ d'application, de méthodologie, d'organisation, etc. y sont décrites.
- Deux «éléments conceptuels» importants (comme les critères de choix des indicateurs) sont:

- ☐ établir un objectif clair et définir les publics cibles et leurs besoins;
- ☐ garantir l'indépendance et la responsabilité.

Conclusions

Les comparaisons entre l'UE et les États-Unis (PIB par habitant, productivité du travail) ne sont pas très probantes. D'après les discussions de la présente session, cela serait dû aux raisons suivantes:

- selon Alfred Franz, les indicateurs ont une valeur indicative mais ne conviennent guère pour une utilisation opérationnelle;
- la complexité de la plupart des objets de comparaison ne permet pas de dresser un tableau unidimensionnel; bon nombre de ces sujets sont trop complexes pour être décrits de manière exhaustive par un simple chiffre et le résultat de la comparaison est déterminant, en fonction de la construction;
- la comparabilité des indicateurs nécessite d'établir clairement leurs objectifs; une similarité suffisante des dimensions auxiliaires des indicateurs à comparer est une exigence fondamentale;
- la comparabilité des indicateurs implique aussi la prise en compte du degré élevé de dimensionnalité.

Session 2: Indicateurs structurels

Résumé préparé par: M^{me} M. Epler, Chambre fédérale autrichienne du travail et présidente du sous-comité «Statistiques sociales» du CEIES

Au moment de tirer les conclusions de la présente session, il faut tenir compte des informations plutôt vagues que contenait le document de synthèse concernant ce qui était attendu des orateurs. Seules des instructions générales ont été données à cet égard: *«Le concept de l'approche proposée et son hypothèse sous-jacente (officieuse ou officielle) devraient être discutés.»* Le document de synthèse indique en outre qu'*«il paraît important d'expliquer le raisonnement qui aboutit à la sélection d'un indicateur spécifique pour ce qui est de l'utilité de mesurer les résultats politiques»*. Une simple indication mais un impact considérable!

J'ajouterais que l'objectif de grande portée visant à définir un ensemble d'indicateurs devrait avoir une pertinence politique dans le cadre du processus de Lisbonne. Ces indicateurs sont destinés à servir d'épreuve du réel pour évaluer l'évolution politique.

Permettez-moi de dire d'avance que les orateurs ont réalisé un excellent travail; ils nous ont donné un bon aperçu des difficultés que soulèvent la construction et l'interprétation d'indicateurs.

La première présentation a souligné l'avancement et les améliorations concernant les profils de qualité des *indicateurs structurels* fournis par Eurostat. Les métadonnées constituent une préoccupation permanente du CEIES. L'objectif est de les mettre à la disposition de la société civile.

Sylvain Jouhette a présenté un exposé informatif sur les rapports qualitatifs orientés vers les utilisateurs des indicateurs basés sur l'*enquête communautaire sur les forces de travail*, couvrant les six éléments standard de la qualité en statistique définis dans le système statistique européen. Des profils de qualité ont été récemment mis au point par Eurostat pour indiquer comment faire un meilleur usage des indicateurs structurels et d'autres outils analytiques permettant d'évaluer la progression dans la stratégie de Lisbonne. Ces rapports sur la qualité peuvent être considérés comme une sorte de certification technique de l'information statistique donnée. Cela s'avère extrêmement important compte tenu de la pertinence des indicateurs structurels pour mesurer la performance politique. Dans

ce contexte, les utilisateurs de statistiques ne peuvent qu'espérer voir les profils de qualité sur les indicateurs structurels complétés prochainement.

Toutefois, M. Jouhette se contente d'évoquer l'évolution potentielle des profils de qualité. Il envisage un système de métadonnées à développer par Eurostat, ce qui touche une des préoccupations que nous devrions avoir: la disponibilité des métadonnées. L'accès aux rapports est parfois laborieux actuellement, les comparaisons sont difficiles; obtenir un aperçu ou suivre l'évolution de la qualité des indicateurs est malaisé. Le bref paragraphe sur les objectifs futurs indique que le système va se concentrer sur la comparabilité dans le temps et entre pays au moins en ce qui concerne les variables de l'EFT et, on peut le supposer, sur la liste complète des indicateurs fournis. Il nous tarde de voir ce processus se mettre en place.

Toutes les présentations suivantes se concentrent sur l'utilisation politique possible des *indicateurs structurels*. Tous les orateurs ont suggéré l'adoption d'indicateurs plus nombreux, meilleurs, différents.

Martin Weale souligne une lacune dans le système d'indicateurs structurels et se montre très favorable à l'extension de la liste. Il affirme que l'investissement intérieur et l'épargne sont des choses différentes, bien que dépendantes l'une de l'autre, et qu'elles sont essentielles pour l'analyse et la mesure de la croissance économique, ainsi que le conseil politique qui en découle. *«En l'absence d'épargne, l'investissement ne garantit pas une hausse du niveau de vie même s'il peut entraîner une hausse de la productivité du travail.»* L'épargne permet de mesurer l'évolution du bien-être dans le temps.

Au lieu du PIB par habitant, l'indicateur de bien-être approprié est le revenu national net qui, selon M. Weale, devrait aussi être considéré comme un indicateur structurel de plus.

Quoi qu'il en soit et outre l'aspect analytique, cette exigence revêt une grande pertinence politique. Dans le domaine politico-économique, la question de l'interaction entre revenu, épargne, consommation et investissement est fondamentale.

L'intervention de Joachim Spangenberg se concentre sur la notion de l'approche proposée et son hypothèse de fond. Il explique que les indicateurs cachent une vision du monde inexpliquée. L'adéquation d'un indicateur reflète toujours l'idéologie sous-jacente. Dans son exposé, il discute de trois dilemmes:

1. indicateurs contre systèmes d'indicateurs:
«les indicateurs appartenant à un système doivent être significatifs et permettre d'aider à la prise de décisions dans un cadre politique en constante mutation, non en tant qu'indicateurs individuels, mais dans le contexte de l'ensemble»;
2. Commission contre Conseil ou l'ordre logique des choses:
il n'existe pas de décision claire concernant les objectifs politiques du processus de Lisbonne: tandis que le rapport Kok accorde la priorité absolue à la croissance économique, le Conseil européen met aussi l'accent sur l'environnement durable et la cohésion sociale. Cette orientation contradictoire empêche de prédire les exigences futures en matière de système d'indicateurs;
3. thèmes contre systèmes:
le système d'indicateurs est orienté en fonction des domaines politiques; l'accent n'est donc pas mis sur les interchaînages et les domaines à problèmes multidimensionnels.

La pertinence politique constitue également le principal sujet abordé par Matti Niva. Les objectifs politiques doivent être définis par les institutions concernées; les experts en statistique prenant des décisions de manière indépendante sur les définitions, la terminologie, les notions et méthodes

devraient avoir la prédominance à tout moment. Les intervenants dans le domaine de la statistique ne sont pas seulement le système statistique européen mais aussi les instituts nationaux de statistique, les programmes de réforme nationaux devant être de plus en plus adaptés à leur situation spécifique.

En conséquence, un nombre croissant d'indicateurs structurels risque d'être mis en œuvre au niveau national, ce qui pousserait à allonger la liste existante d'indicateurs structurels européens.

Marcus Kappler a présenté les principaux résultats d'une étude allemande qui recommande de remplacer ou d'approfondir certains indicateurs.

- La couverture incomplète du secteur public et l'absence d'indicateurs d'efficacité constituent une lacune particulière.
- Le calcul d'un indicateur de Lisbonne agrégé est écarté du fait de l'hétérogénéité des différents indicateurs sous-jacents.
- Une comparaison générale entre pays ou un classement n'est pas non plus réalisable de manière significative.
- Les réformes économiques ont un impact faible et décalé sur les indicateurs actuels.

Il conclut qu'«*il est illusoire de croire qu'un processus complexe et aux multiples facettes comme le processus de Lisbonne peut être décrit et géré de manière exhaustive par un ensemble d'indicateurs quantitatifs. Il convient donc d'éviter toute évaluation mécanique et schématique des indicateurs structurels sans analyses de fond substantielles.*»

Le milieu politique, les médias et parfois même les statisticiens ont tendance à ignorer ces mises en garde et attendent souvent des conseils rapides et des solutions faciles, sans tenir compte de l'importante quantité d'informations de fond nécessaires pour interpréter un système aussi complexe que celui des indicateurs structurels.

Session 3: Utilités et dangers des classements et discussion générale

Résumé préparé par: M^{me} K. Siune, directrice de l'Institut danois pour les études en recherche et politique de recherche et membre du CEIES

En mars 2000, le sommet de Lisbonne a fixé pour objectif à l'Union européenne de devenir «l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale» d'ici 2010.

L'agenda de Lisbonne fixe à l'Union européenne l'objectif de créer l'économie *la plus* compétitive du monde et cet objectif est toujours à l'ordre du jour. Pour mesurer si l'économie européenne est *la plus* compétitive, il faut des analyses comparatives fondées sur des indicateurs statistiques.

L'agenda de Lisbonne amène à surveiller l'évolution au sein de l'UE et des pays et régions auxquels nous nous comparons. Comme nous l'avons vu, une évaluation à mi-parcours de l'agenda de Lisbonne, à partir d'informations statistiques, a permis de discuter d'initiatives politiques plus poussées.

La croissance économique constitue l'un des principaux éléments de l'agenda de Lisbonne, c'est pourquoi les indicateurs économiques occupent une place centrale dans le présent séminaire. La science et l'innovation sont d'autres éléments de la notion «économie de la connaissance». La productivité du travail est un domaine en soi mais lié à d'autres facteurs structurels. La discussion

politique et les mesures politiques font parfois l'impasse sur la cohésion sociale, mais elle n'est pas oubliée au CEIES et figure également dans les discussions du présent séminaire.

La présentation de Joe Grice de la troisième session de ce 29^e séminaire du CEIES nous a donné une orientation de référence expliquant le «besoin» de mesures comparatives et donc la nécessité d'indicateurs structurels pour permettre à l'Europe de faire mieux ou aussi bien que les États-Unis.

La liste abrégée du document de Marie Donnay (2005, p. 4) a fourni un aperçu des indicateurs liés aux mesures de Lisbonne. Comme nous l'avons évoqué précédemment dans ce séminaire, l'agenda de Lisbonne est cependant plus vaste, nécessitant plus que les indicateurs économiques traditionnels, et outre la liste abrégée, il existe la base de données contenant des indicateurs structurels permettant d'établir différents classements.

Parmi les indicateurs clés de performances qui créent des conditions favorables à la croissance économique, on peut citer le niveau d'instruction et les dépenses de recherche et développement (R&D). Ces mesures ont été discutées, mais de manière limitée, au cours du présent séminaire. La discussion portant sur la R&D et l'innovation sera au cœur d'un autre séminaire du CEIES à la fin 2006.

Dans sa présentation, Joe Grice a indiqué que nous avons besoin d'une structure claire et d'un lien entre les indicateurs et nous devons réfléchir à la hiérarchie entre les indicateurs. Même si leur présence «à la une» constitue un facteur important et dangereux, les indicateurs structurels peuvent néanmoins se révéler utiles dans la mesure où ils peuvent judicieusement étayer une analyse politique. M. Grice a conclu que le recours aux classements peut être recommandé, voire même une utilisation plus fréquente qu'antérieurement. Son message final a été qu'à ce jour, quasiment rien ne permet de penser que des classements aient entraîné des erreurs d'analyse politique graves.

Dans la deuxième présentation de cette session, M^{me} Guzman a mis l'accent sur les dangers des classements et a montré aux participants plusieurs cas où l'utilisation d'indicateurs structurels a causé des problèmes.

Dans la première session, Alfred Franz nous avait déjà rappelé (Franz, 2005) que des indicateurs quantitatifs s'imposent afin de réaliser des comparaisons, mais pour que la comparaison soit significative, les éléments qualitatifs doivent être satisfaisants. À la base des comparaisons, nous supposons en principe que tous les autres aspects sont égaux or ce n'est justement presque jamais le cas. M^{me} Guzman a étudié ce problème en détail dans sa présentation.

Dans son introduction, M. Franz avait aussi attiré l'attention sur la différence entre simple et composite. Des indicateurs simples ont l'avantage d'être facilement compréhensibles pour les décideurs politiques et ceux qui fournissent les mesures, mais il convient encore de déterminer si l'indicateur est approprié pour mesurer ce qui intéresse les utilisateurs.

Dans sa présentation, M^{me} Donnay argumente en faveur d'indicateurs composites et, sur la base d'analyses de robustesse des résultats nationaux, à partir de la liste abrégée et de la base de données d'indicateurs structurels, elle a conclu qu'il est possible d'élaborer des mesures composites solides. D'après les analyses réalisées par M^{me} Donnay et ses collègues, les classements peuvent s'appuyer sur la liste abrégée d'indicateurs structurels en utilisant différentes méthodes de calcul des indicateurs composites, parmi lesquelles le «classement moyen par pays», les «pondérations égales», le «bénéfice du doute» et les «multicritères».

Dans la discussion qui a suivi les présentations de M^{me} Donnay, les différences entre les pondérations ont été discutées et il a été souligné que les décideurs politiques demandent encore des indicateurs structurels, dans la mesure où l'on pense que ce sont les structures qui peuvent fournir des explications et finalement être modifiées par des initiatives politiques. Toutefois, s'il est possible de produire un chiffre composite, c'est l'option qui est préférée pour la discussion.

Le contexte plus spécifique, davantage orienté vers les utilisateurs a aussi été discuté et, bien que tout à fait consciente des dangers des classements, M^{me} Guzman a conclu à l'utilité de ceux-ci: «Les classements augmentent la visibilité des indicateurs et permettent d'attirer l'attention du public.»

La pertinence des indicateurs structurels pour le gouvernement et la gouvernance de la science et de la société paraît importante (Donnay et al.).

Les utilisateurs des classements sont:

les responsables politiques, les gouvernements,
les entreprises commerciales,
les médias,
les citoyens,
les ONG.

Les indicateurs sont-ils significatifs pour tous ces utilisateurs? Que montrent-ils? Il est clairement ressorti de la discussion qu'il faut des modèles, afin que le rôle d'un indicateur unique ou d'indicateurs composites puisse être observé en contexte. La validité des indicateurs devrait-elle être discutée dans le cadre de tels modèles? Cette discussion se poursuivra pour la plupart des indicateurs!

La méthode ouverte permet au moins à tout le monde d'en savoir plus sur le placement relatif (Joe Grice point 19-24).

Discussion générale:

Il a été discuté de la manière dont les changements influenceront l'indicateur et, partant, le classement! Les indicateurs ne présentent pas tous la même robustesse.

La pertinence des différents indicateurs pour une UE élargie a été examinée. Avons-nous besoin d'autres indicateurs pour la nouvelle UE? Il y a eu discussion mais la contribution à de nouvelles mesures a été limitée.

Quel est le degré de pertinence des nombreux indicateurs? Nous avons discuté succinctement de ce dont nous n'avons finalement pas besoin!

La robustesse des indicateurs a été évoquée et nous avons conclu que la majorité des indicateurs est effectivement robuste d'un point de vue statistique et permet donc des classements significatifs.

Nous avons longuement discuté de la construction d'indicateurs composites et des arguments pour et contre ont été présentés. Nous ne sommes parvenus à aucun accord global.

Dans la discussion générale, il a été conclu qu'il est judicieux d'utiliser des indicateurs structurels pour apprendre à connaître le monde, notre propre pays comme les autres, et l'on en arrive naturellement aux classements, puisque nous nous interrogeons pour savoir si nous faisons mieux ou moins bien que les autres.

Il n'y a pas d'inconvénient à utiliser des indicateurs structurels si ceux-ci sont satisfaisants en matière de:

- pertinence, adéquation de la définition de l'indicateur,
- pertinence politique,
- précision (méthode d'obtention, de calcul de l'indicateur),
- actualité,
- accessibilité et clarté,
- comparabilité entre pays (notamment États-Unis et Japon),
- cohérence (est-ce qu'il correspond à d'autres indicateurs statistiques?).

Si toutes ces exigences sont satisfaites, quel est alors le danger du classement?

Le danger n'est pas seulement lié au problème que l'hypothèse selon laquelle "toute autre chose étant égale" est erronée, mais tient surtout à la manière dont les résultats de ces classements sont utilisés.

Si la politique se décide sur la base de ces classements, qu'advient-il?

La responsabilité des statisticiens produisant les indicateurs est-elle trop grande?

La question doit de nouveau être envisagée dans un contexte plus large: quel est, par-dessus tout, l'objectif de la politique établie sur base du classement?

Promouvoir son propre pays ou aider les parties les plus faibles de la comparaison? Comme cette question ne devait pas recevoir de réponse dans le présent séminaire, la discussion a pris un autre tour.

Les classements peuvent aussi servir pour l'étalonnage; c'est une manière de déterminer où nous devrions regarder pour apprendre afin que nous/mon pays/mon domaine/mon institution puisse s'améliorer!

Cette perspective n'a pourtant été que partiellement discutée dans les documents présentés à la session 3, car c'est la méthodologie des classements qui a la grande priorité dans le présent séminaire et notamment dans cette troisième session.

Le danger des classements réside dans le fait que nous avons accès au classement mais pas forcément au cadre général et au contexte historique du développement qui ont abouti au classement présenté. C'est pourquoi il est difficile d'utiliser les classements de manière constructive à des fins politiques.

Ce problème est-il totalement hors propos pour le statisticien? Non! M^{me} Guzman a déclaré que les indicateurs et les classements doivent être interprétés afin de révéler tout leur sens et qu'ils devraient toujours être déclarés et interprétés dans le contexte approprié. La diffusion d'indicateurs et de classements devrait toujours s'accompagner d'informations supplémentaires notamment description du cadre théorique, métadonnées, sources d'information, méthodologie utilisée, défauts et limites sur la comparabilité internationale, variance et robustesse de l'échantillon.

M^{me} Ragland a indiqué dans la discussion qu'à l'avenir, nous devons sensibiliser les dirigeants, les professionnels et le grand public aux systèmes complets d'indicateurs clés. Nous devons mener d'autres recherches et aider de nouvelles initiatives destinées à élaborer des chiffres pour les indicateurs clés, mais nous devons avant tout élargir le dialogue sur les options pour les indicateurs statistiques.

Il a été demandé si nous nous posons les bonnes questions (Ward). Les hommes politiques vont-ils troquer le chômage et en fin de compte l'inégalité accrue contre un bénéfice immédiat ou une maximisation des profits?

Le rapport Kok indiquait que le principal problème relatif à l'agenda de Lisbonne était le manque d'intérêt et de volonté politiques (mentionné par Joe Grice, 2005 p. 2; points 9 et 10 du document de Grice).

Nous ne pouvons nous en prendre ni aux statisticiens ni aux mesures statistiques elles-mêmes pour le manque d'intérêt ou de volonté; le présent séminaire a montré que la situation évolue beaucoup dans ce domaine.

Les conséquences des classements ont été discutées en détail: Joe Grice 27-34.

Selon Joe Grice, les indicateurs structurels sont destinés à attirer l'attention, ils sont faciles d'utilisation par les responsables politiques (s'ils les comprennent) et dangereux et fastidieux pour vous en tant que producteur d'indicateurs statistiques (dans le cas contraire).

Le plaisir d'observer que vous vous classez/votre pays se classe en bonne position vire au cauchemar si votre place dans le classement recule de manière importante.

Au cours de ces dernières années, les investissements de R&D, publics comme privés, sont devenus un sujet pour les journalistes et un cauchemar pour plusieurs ministres, qui ont mis un point d'honneur à atteindre l'objectif de Barcelone, à savoir 3 % du PIB investi dans la R&D.

«À un autre niveau, le principe devrait cependant être que les indicateurs ne sont rien de plus que des outils de transmission d'informations utiles sur la situation, afin d'étayer l'analyse intelligente d'une situation qui n'est pas forcément évidente» (Grice, point 33). «La leçon générale ici n'est pas d'éviter de classer les performances relatives des pays, mais de recourir à un classement intelligent plutôt que mécanique» (Grice, point 36).

Il n'est pas vraiment prouvé que les classements basés sur des indicateurs structurels induisent systématiquement en erreur (selon Grice) et Donnay et al. indiquent, après analyses soigneuses de la robustesse et de la construction des indicateurs composites, que le modèle de classement des pays est assez stable quelles que soient les méthodes de pondération et également dans le temps.

La conclusion et la recommandation finale n'en restent pas moins qu'il faut davantage d'informations sur les indicateurs et leur composition, disponibles sous une forme accessible à tous dans une discussion ouverte, comme l'indique le débat sur la gouvernance de la société. M^{me} Guzman a signalé que l'utilisation judicieuse de certains indicateurs basiques et l'interprétation correcte des classements devraient faire partie des programmes d'étude standard dans les établissements d'enseignement secondaire.

Pour finir, M^{me} Guzman a mentionné que des indicateurs ambigus non seulement fournissent des informations erronées, mais peuvent aussi saper la crédibilité des statistiques. De nouveau, fournissez toutes les informations que nous avons convenues ici pertinentes, mais n'espérez pas que les utilisateurs lisent tous les avertissements!

Le défi qui nous attend est d'adapter les indicateurs structurels aux besoins de la nouvelle stratégie de Lisbonne, pour laquelle des classements seront aussi utilisés.

AVIS RENDUS PAR LE COMITÉ CONSULTATIF EUROPÉEN DE L'INFORMATION STATISTIQUE DANS LES DOMAINES ÉCONOMIQUE ET SOCIAL (CEIES)

Contexte politique

Lors du sommet européen de Lisbonne qui s'est tenu en mars 2000, les responsables européens se sont engagés à faire de l'UE «l'économie de la connaissance la plus dynamique et la plus compétitive au monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale, dans le respect de l'environnement», et ce d'ici 2010. Cette «stratégie de Lisbonne» a été conçue comme une série de réformes globales, mais interdépendantes. L'un des éléments qui est à l'origine de cette stratégie ambitieuse est lié au fait que l'économie américaine avait commencé à obtenir de meilleurs résultats que la quasi-totalité des économies européennes à l'exception des plus performantes. Cette évolution était attribuée à l'émergence de la «nouvelle économie de la connaissance» et à la position de pointe des États-Unis dans les technologies de l'information et de la communication (TIC).

Pour suivre les progrès réalisés sur la voie de cet objectif stratégique, chaque réunion de printemps du Conseil européen est consacrée aux questions économiques et sociales. Dans les conclusions du sommet de Lisbonne, «le Conseil européen invite la Commission à élaborer chaque année un rapport de synthèse sur les programmes réalisés sur la base d'indicateurs structurels à convenir en matière d'emploi, d'innovation, de réforme économique et de cohésion sociale, qui seront fixés d'un commun accord». Différents ensembles d'indicateurs structurels ont ensuite été utilisés pour les comptes rendus au Conseil de printemps. Récemment encore, une liste succincte de 14 indicateurs était approuvée et devrait être maintenue pendant trois ans.

Le Conseil européen qui s'est tenu à Bruxelles en mars 2004 a établi un groupe de haut niveau dirigé par M. Wim Kok afin de réaliser une étude indépendante destinée à contribuer à un examen à mi-parcours. Le rapport devait identifier les mesures susceptibles de constituer une stratégie cohérente pour les économies européennes en vue des objectifs de Lisbonne. Le «rapport Kok» a été rendu public et soumis à la Commission pour le 1^{er} novembre 2004.

L'analyse et les conclusions du rapport Kok étaient elles-mêmes basées, entre autres, sur la liste de 14 indicateurs structurels. Elles donnaient une vision plutôt pessimiste de la probabilité d'atteindre les objectifs de Lisbonne en temps utile. La Commission a réagi à ces résultats et a proposé un nouveau lancement de la stratégie de Lisbonne lors du Conseil européen du printemps 2005: «...en concentrant notre action sur deux missions principales: réaliser une croissance plus forte et durable et créer des emplois plus nombreux et meilleurs. Relever le défi de la croissance et de l'emploi en Europe, voilà la clé qui libérera les moyens nécessaires pour concrétiser nos ambitions plus générales sur le plan économique, social et environnemental; la réalisation de ces objectifs plus vastes consolidera la réussite de nos réformes. Pour que cela soit possible, une situation macroéconomique saine – en particulier la conduite de politiques macroéconomiques axées sur la stabilité et de politiques budgétaires saines – est essentielle» (COM (2005) 24).

Compte tenu de l'importance essentielle des indicateurs structurels pour le suivi et l'évaluation du processus de Lisbonne ainsi que pour la conception des politiques, la réunion plénière du CEIES qui s'est déroulée en novembre 2004 a décidé d'étudier plusieurs aspects des indicateurs structurels dans le cadre d'un séminaire. La proposition a été élaborée lors de discussions avec les sous-comités «Statistiques économiques et monétaires» et «Statistiques sociales» du CEIES; trois grandes questions ont été définies pour le séminaire:

- analyser la faisabilité et les limites des comparaisons États-Unis – UE;
- discuter et analyser les hypothèses théoriques qui sous-tendent le concept d'indicateurs structurels ainsi que la pertinence pratique de ce concept;
- analyser les avantages et les inconvénients des classements.

Le séminaire a été organisé conjointement par le CEIES, la société statistique autrichienne (OeSG) et le forum européen Alpbach (EFA). Il s'est déroulé à Alpbach (Tyrol, Autriche) du 22 au 24 août 2005 dos à dos avec le «Reform Symposium» de l'EFA 2005, traitant du thème «Europe – force et faiblesses», basé sur le rapport Kok et la réaction du Conseil européen à celui-ci.

Les avis du CEIES sont basés sur des présentations et les discussions du séminaire et sont structurés conformément aux trois questions principales.

Faisabilité et limites des comparaisons États-Unis — UE

De l'avis général, l'exactitude est une condition préalable à la comparabilité des données. On continue d'observer des écarts pour le champ d'application et les méthodes, ce qui aboutit à des différences, notamment dans le contexte du PIB lui-même et des mesures de la productivité. En ce qui concerne le PIB, les préoccupations portent en particulier sur:

- les matériels militaire (couverture en tant qu'investissement)
- les SIFIM (services d'intermédiation financière indirectement mesurés, ventilation d'après les consommateurs intermédiaires et finaux);
- les logiciels (méthode «demande» ou «offre»);
- l'économie clandestine
- les techniques hédonistes de fixation des prix;
- les mesures du secteur des services;
- les agrégats d'indices («maillage»).

En ce qui concerne les taux de croissance, les répercussions des différences de méthodes restent faibles au niveau agrégé en raison des effets de compensation.

La mesure de la productivité du travail est déterminée par la mesure de l'apport de main d'œuvre: les personnes occupées, les équivalents à temps plein et les heures travaillées sont des mesures possibles. Dans la liste restreinte d'indicateurs structurels, Eurostat calcule la productivité de la main d'œuvre par personne occupée, mais la productivité par heure travaillée est elle aussi disponible dans la liste complète. La productivité par heure travaillée constitue généralement la mesure la plus utilisée pour l'analyse de la productivité, étant donné qu'elle reflète mieux le volume de travail pour la «production» du PIB, tout en étant plus exigeante sur le plan statistique. Une correction des qualifications permettrait d'affiner encore davantage l'analyse de la productivité.

Les parités de pouvoir d'achat (PPA) sont plutôt des indicateurs statistiques et non des mesures des prix et sont utilisées pour comparer les niveaux d'activité économique des pays quel que soit leur niveau de prix au cours d'une même période. Ils ne conviennent pas aux séries chronologiques et présentent des limitations en ce qui concerne l'administration et les biens d'équipement ou l'analyse au niveau des branches d'activité. Il convient d'insister sur ces restrictions, même si les profils de qualité contiennent déjà certaines mises en garde.

L'analyse montre que les niveaux sont moins exacts que les chiffres sur la croissance. L'OECD considère qu'il est erroné de classer les pays sur la base du PIB par habitant ou du PIB en fonction des nombres d'heures travaillées lorsque ces pays affichent des écarts de l'ordre de 5 %. Le CEIES est du même avis et recommande de recourir à des regroupements plutôt qu'à des classements dont l'exactitude est supposée.

La conclusion globale que l'on peut tirer de la question des comparaisons internationales est la suivante: les efforts déployés pour mettre en lumière les différences et promouvoir la convergence au niveau international doivent être renforcés. Même si des progrès statistiques remarquables ont été réalisés jusqu'à présent au sein de l'UE et des institutions internationales (OCDE, FMI, NU), le CEIES recommande une coopération encore plus efficace et plus coordonnée entre les principaux acteurs au niveau mondial, européen et national.

Il convient d'attirer l'attention sur deux possibilités d'améliorer la comparabilité:

- l'examen du SCN 93 d'ici 2008
- EU KLEMS

La révision du SCN 93 visera à actualiser le système en tenant compte de l'évolution de l'environnement économique. Sa contribution à l'amélioration de la comparabilité dépend de sa mise en œuvre par l'ensemble des pays concernés.

«EU KLEMS» est d'une nature tout autre et vise à créer une base de données «Productivité» ventilée d'après 60 branches d'activité pour les États membres de l'UE, les États-Unis, le Canada et le Japon à partir de 1970. La base de données concernera les chiffres sur les volumes et les prix de production, le capital (K), la main d'œuvre (L), l'énergie (E), les matières (M) et les services (S). Elle contiendra des mesures de la croissance économique, de la productivité, de la création d'emploi, la formation de capital et de l'évolution technologique. De grandes avancées sont attendues en ce qui concerne l'harmonisation des différents ensembles de données et les mesures détaillées des «inputs». Les données tirées de différentes bases devront être harmonisées entre elles et par rapport aux données publiées par les instituts nationaux de statistique et Eurostat. En outre, elles devront être enrichies de nouvelles informations.

Le CEIES est favorable aux deux projets et recommande de tenir compte spécifiquement des besoins des utilisateurs.

Indicateurs structurels

C'est le processus politique qui a fait que les indicateurs structurels n'ont pas été élaborés en tant que système d'indicateurs, mais en tant qu'ensemble d'indicateurs individuels. Si la politique de l'UE vise essentiellement à une société de la connaissance durable, il conviendra de développer un système intégré d'indicateurs à plus long terme, comprenant des dimensions économique, sociale, environnementale et institutionnelle. Dans ce cadre, il y a lieu de noter que les indicateurs nécessaires pour les besoins du développement, de la mise en œuvre, du suivi et de la communication de politiques ne sont pas forcément les mêmes et pourraient exiger différentes données et méthodes.

La stratégie révisée de Lisbonne appelle les États membres à élaborer des programmes de réforme nationaux reposant sur la ligne directrice intégrée en faveur de la croissance et de l'emploi. Les États membres sont invités à utiliser les indicateurs structurels existants pour définir les objectifs et le suivi au niveau national. Dans certains cas, de nouveaux indicateurs nationaux peuvent également être lancés. Le CEIES considère cette possibilité à la fois comme un risque et comme une chance: risque d'une éventuelle perte de comparabilité au niveau UE (si des indicateurs très spécifiques sont choisis), chance de pouvoir tester des indicateurs qui ne figuraient pas sur la liste convenue.

Le CEIES reconnaît que la liste actuelle d'indicateurs structurels est le résultat de discussions intensives entre les décideurs politiques et les responsables statistiques. Pour assurer une comparabilité dans le temps, il convient de ne pas la modifier sans raison sérieuse. En revanche, on peut citer de nombreux bons arguments favorables à des indicateurs supplémentaires:

- on peut se demander si le PIB en tant que mesure de la production constitue vraiment un bon indicateur du niveau de vie. Le revenu national net réel devrait être considéré comme un indicateur supplémentaire plus approprié;
- l'expression «économie la plus compétitive et dynamique» dans la formule des objectifs de Lisbonne semble difficile à couvrir à l'aide d'indicateurs. Même si l'évolution du revenu peut servir d'indicateurs de la performance et décrire la compétitivité et le dynamisme, le taux d'épargne devrait être utilisé en tant que mesure de l'évolution de la richesse dans le temps;
- l'une des lacunes de la liste d'indicateurs est liée au fait que le secteur public n'est pas couvert de façon systématique. Parmi les modifications à apporter à la liste des indicateurs, il faudrait donc mettre l'accent sur le secteur public;
- les indicateurs décrivant la situation des finances publiques devraient au moins contenir des mesures de la durabilité et de la qualité afin de permettre une analyse approfondie de la politique financière;
- la liste d'indicateur ne permet qu'une évaluation limitée de l'efficacité. Une étude équilibrée des indicateurs «input» et «output» permettrait d'analyser les questions d'efficacité, notamment les questions de recherche et d'innovation ainsi que pour le capital humain (système d'éducation).

Le CEIES recommande de tester ces propositions en les intégrant à la liste exhaustive d'indicateurs. En ce qui concerne la liste restreinte, il est préférable de la compléter au fil du temps – par souci de comparabilité – plutôt que de remplacer des indicateurs.

Les objectifs de Lisbonne devraient être atteints à moyen ou long terme. Toutefois, la performance réelle en glissement annuel est influencée par des composantes cycliques et structurelles. Une analyse approfondie est nécessaire pour éliminer ces biais. En outre, la stratégie de Lisbonne est une stratégie de réformes (économiques). Si des politiques nationales de réforme mettent en œuvre des mesures à effet retardé, les indicateurs ne peuvent pas rendre dûment compte des effets futurs, qui doivent alors être évalués au moyen d'analyses complémentaires.

Les métadonnées sont une préoccupation constante du CEIES. Aussi le CEIES accueille-t-il favorablement l'élaboration de profils de qualité conviviaux pour les indicateurs structurels d'Eurostat. Ces rapports «qualité» peuvent être considérés comme un genre de certification des données statistiques fournies. En ce qui concerne la pertinence politique des indicateurs structurels, la possibilité d'un accès public au profil «qualité» via le site Web d'Eurostat est très appréciée du CEIES. Les profils «qualité» des indicateurs structurels devraient servir d'exemple pour la mise à disposition générale de métadonnées par Eurostat.

Avantages et inconvénients des classements

Il est généralement reconnu que les classements des pays selon les valeurs de leurs indicateurs ne peuvent pas et ne doivent pas être évités, étant donné qu'ils sont inhérents aux données quantitatives et statistiques. Toutefois, les utilisateurs — et notamment les responsables politiques — doivent toujours tenir compte du fait que les indicateurs statistiques sont associés à des intervalles de confiance, même s'ils ne sont pas calculés ou publiés. La question de savoir si les résultats témoignent de différences sensibles ne peut être résolue que si les intervalles de confiance associés à ces valeurs ne présentent

pas de chevauchement. Le classement doit être effectué avec un certain savoir-faire et une compétence analytique et ne doit pas être basé mécaniquement sur l'arithmétique des indicateurs.

En l'absence d'analyses globales, le CEIES souligne une fois encore qu'il est très favorable au regroupement de pays si des différences de valeur très faibles ne permettent pas d'établir un classement statistique sain des pays concernés.

Les classements sont utilisés pour les comparaisons rapides de pays non seulement à un moment précis mais aussi dans le temps. Tout changement dans la position relative d'un pays est souvent interprété comme une amélioration ou une dégradation de la performance de ce pays, mais pourrait aussi être le résultat d'une évolution de la performance des autres pays figurant dans le même classement. Ceci montre une fois encore que l'interprétation appelle une analyse intelligente des chiffres.

La discussion porte souvent sur l'utilisation d'indicateurs composites à des fins de comparaisons des performances des pays. Dans ce cadre, le principal point d'interrogation concerne les pondérations qu'il convient d'associer à chaque indicateur. Une étude a analysé les classements de pays basés sur des indicateurs composites utilisant des approches de pondération alternative et a montré que les performances des pays étaient bien caractérisées. La structure de classement des pays s'est révélée stable pour différentes méthodes de pondération et au fil du temps. Malgré ces résultats, les indicateurs composites ne peuvent servir que de complément aux indicateurs structurels. L'approche structurée devrait permettre une analyse stratégique et une initiative politique détaillées.

En guise de conclusion générale, le CEIES recommande la poursuite de l'examen systématique de l'ensemble actuel des indicateurs afin de relever les nouveaux défis résultant de l'évolution de l'environnement et des besoins politiques émergents.

RÉACTION D'EUROSTAT

Pedro Díaz Muñoz

Directeur, Eurostat

J'ai déjà mentionné dans mon allocution d'ouverture la capacité du CEIES à rassembler toutes les parties concernées. Cela a été de nouveau le cas ici: la présence d'utilisateurs et de producteurs a donné lieu à des discussions très riches, intéressantes et parfois âpres. Je suis donc très reconnaissant au CEIES d'avoir proposé ce sujet de séminaire et de m'avoir invité. J'ai trouvé cette rencontre très utile et également agréable. J'aimerais en outre saluer la formidable opportunité qui m'a été ainsi donnée de participer au symposium européen stimulant qui s'est tenu en même temps que notre séminaire.

Il y a beaucoup de leçons à en tirer, beaucoup d'idées qu'Eurostat devrait suivre et je vais toutes les transmettre à l'ensemble de mes collègues. Je vais, en fait, scinder ma réponse en deux parties: la première va se concentrer sur les points les plus importants que je tire de ce séminaire; la seconde fera référence aux mesures qu'Eurostat prend ou prendra à l'avenir concernant les questions discutées au cours de ces trois jours.

Pour ce qui est de la session 1, je voudrais commencer par la citation d'Alfred Franz: «La comparaison est l'âme des statistiques». Bien que d'accord avec lui, je voudrais ajouter, suite à la présentation de Frank Schönborn, que la pertinence est aussi l'âme des statistiques. Nous pourrions dire que la comparabilité totale est un objectif ultime des statistiques en ce sens que nous efforcerons toujours de l'atteindre, nous nous en approcherons, mais ne l'obtiendrons jamais entièrement. À cet égard, nous avons vu qu'il subsiste des problèmes entravant la comparabilité à la fois au sein de l'Union européenne et au-delà. Il apparaît cependant aussi, dans la présentation de M. Lequiller, que malgré plusieurs problèmes d'harmonisation et dans la mesure où les écarts de pourcentage au-dessous d'un certain niveau sont considérés comme négligeables, la comparabilité au sein et en dehors de l'UE est accessible. Je souhaite également mentionner un autre aspect de la comparabilité qui n'a pas été évoqué dans la discussion. Il s'agit des comparaisons dans le temps qui s'inscrivent largement dans l'esprit des objectifs de Lisbonne. Il convient de noter qu'à cette fin, la stabilité des indicateurs est essentielle.

Concernant la session 2, je pourrais tirer comme principales leçons l'intérêt d'intégrer la dimension durable dans l'ensemble d'indicateurs structurels ainsi que la nécessité de mesurer les interconnexions existant entre différents domaines politiques (économique, social et environnemental) comme l'a exposé Joachim Spangenberg. Martin Weale a avancé l'idée d'inclure un nouvel indicateur sur l'épargne et de remplacer le PIB par le revenu national net par habitant. Même si ces suggestions méritent d'être débattues, je dois souligner que la liste finale d'indicateurs structurels résulte de discussions approfondies entre responsables politiques et statisticiens au cours desquelles ces problèmes ont été régulièrement soulevés. La liste finale a été convenue en tenant compte non seulement de la pertinence mais aussi de la comparabilité, la fiabilité et l'actualité. Marcus Kappler a présenté une évaluation des indicateurs structurels à mi-parcours très intéressante et a notamment signalé l'absence d'indicateurs du secteur public et d'indicateurs d'efficacité. Il a aussi indiqué qu'il n'est pas facile de calculer un indicateur de Lisbonne général et qu'une évaluation basée sur des indicateurs n'est significative que si elle s'accompagne d'une analyse de fond substantielle.

Pour ce qui est du point de vue des producteurs représenté dans cette session par Matti Niva et Sylvain Jouhette, je voudrais résumer leurs présentations en soulignant que les indicateurs structurels sont le résultat d'un compromis difficile entre statisticiens et responsables politiques, un compromis auquel ils sont parvenus au terme de longues discussions dans diverses structures de travail. Du fait de ce compromis, chacune des parties prend plusieurs engagements. D'une part, les responsables politiques s'engagent à rationaliser les exigences en matière d'informations statistiques, accepter les restrictions nécessaires pour préserver le rapport coût-efficacité dans la production statistique, veiller à la stabilité de leurs exigences statistiques et, finalement, utiliser les indicateurs convenus comme source première pour leurs analyses. D'autre part, les statisticiens s'engagent à élaborer de nouveaux indicateurs, inclure dans leurs systèmes de production statistique certains indicateurs développés précédemment par des sources non officielles, s'efforcer d'accomplir des efforts pour mesurer et améliorer la qualité des indicateurs et mieux transmettre au grand public leur signification réelle et leur pertinence.

Les indicateurs structurels ont montré le succès de cette approche. Afin de poursuivre dans cette voie de la réussite, le soutien de toutes les parties intéressées est nécessaire. La discussion a montré que, dans le dialogue qui a eu lieu jusqu'à présent, la voix des chercheurs n'a peut-être pas été suffisamment entendue. Il s'agit d'une leçon importante pour l'évolution future de la liste d'indicateurs.

En ce qui concerne maintenant la session 3, la majeure partie du débat s'est concentrée sur l'utilisation d'indicateurs composites à des fins de classement. Tout d'abord, il faut reconnaître que le classement est inhérent à l'utilisation d'informations quantitatives. En effet, le site Internet d'Eurostat sur les indicateurs structurels, bien que ne classant pas explicitement les pays en fonction des différents indicateurs, offre implicitement cette possibilité en permettant aux utilisateurs de réaliser des graphiques qui peuvent être organisés soit par ordre alphabétique soit par les résultats des pays pour les indicateurs spécifiques. Je rappellerai, comme on l'a mentionné aujourd'hui, le double rôle des indicateurs. D'une part, ils rappellent aux responsables politiques les objectifs de Lisbonne à atteindre, mais doivent aussi être utilisés pour une analyse intelligente, et non basée uniquement sur des chiffres bruts. Je souligne dans ce contexte les exemples fournis par Joe Grice concernant les dépenses de R&D par rapport à l'innovation ou concernant l'utilisation efficace des transports.

La possibilité d'utiliser des indicateurs composites comme instrument analytique pour les classements synthétiques a été mentionnée par Marie Donnay et cela a fait l'objet d'un long débat dans lequel j'ai perçu que la prudence prévalait. Pour rappel, voici ce que Joachim Spangenberg a indiqué: les enquêtes réalisées par son institut en Allemagne et en France montrent que les utilisateurs de ces deux pays sont prêts à utiliser entre 20 et 30 indicateurs. Je pense que, par conséquent, les statisticiens devraient stimuler l'intelligence des utilisateurs en leur proposant 20 indicateurs plutôt que d'encourager leur simplicité d'esprit en leur proposant un indicateur synthétique unique.

Permettez-moi maintenant d'évoquer les mesures que le SSE prend dans le domaine des indicateurs structurels. Pour ce qui est de l'amélioration de la qualité, divers exercices sont en cours. Plusieurs d'entre eux ont été mentionnés dans les différentes sessions (harmonisation des mesures de la productivité conjointement entreprise par l'OCDE et Eurostat; révision du SEC; projet de recherche KLEMS-UE pour le développement d'une base de données de productivité). Parallèlement à ces efforts spécifiques pour renforcer la comparabilité, le SSE étend l'analyse de qualité des indicateurs et développe les mesures d'amélioration qui en découlent. Il conviendrait en particulier de s'efforcer d'indiquer l'objectif de chaque indicateur et d'accroître la visibilité. Sachez à ce propos, que les pages des indicateurs structurels sont les plus consultées parmi tous les accès au site Internet d'Eurostat.

En ce qui concerne les classements, Eurostat est favorable au maintien de la possibilité implicite telle qu'elle existe à présent. Eurostat n'envisage pas d'utiliser des indicateurs composites pour le classement, car nous estimons que cette approche pourrait être controversée et susciter des doutes d'un point de vue méthodologique. Nous recommanderons également d'utiliser une méthode de

regroupement des pays évitant ainsi les légères différences qui pourraient résulter d'erreurs statistiques ayant un impact sur le classement relatif des pays.

Les mesures prises par Eurostat dans le domaine des indicateurs structurels ont aussi un aspect organisationnel. Dans moins d'un mois maintenant, l'unité d'Eurostat sur les principaux indicateurs va intégrer les grands ensembles d'indicateurs gérés par le SSE (principaux indicateurs économiques européens, indicateurs structurels et indicateurs de développement durable). Cette organisation permettra de dégager d'importantes synergies dans ces domaines, à la fois en matière de contenu et de méthodologie pour mesurer et améliorer la qualité.

Mon dernier point concerne les listes d'indicateurs structurels. Beaucoup de suggestions ont été formulées au cours de ce séminaire; elles seront examinées dans les discussions à venir. J'y ai déjà fait référence dans les premiers paragraphes de mon allocution. Nous sommes maintenant prêts à aborder une nouvelle phase qui démarrera dans les prochaines semaines. Nous nous félicitons de l'annonce faite par Joe Grice indiquant que le Comité de politique économique de l'ECOFIN va lancer une discussion sur les indicateurs dans les semaines à venir. Nous restons aussi vigilants quant aux discussions du comité de l'emploi sur les indicateurs qui serviront de base aux lignes directrices intégrées. Le système statistique continuera à mobiliser les producteurs afin de relever les nouveaux défis résultant de l'évolution des besoins des décideurs politiques. Nous souhaitons que toute modification de la liste ou de la base de données des indicateurs structurels s'accompagne d'un engagement des responsables politiques à l'utiliser. Nous demandons aussi un effort pour maintenir la continuité: il faut que tout nouveau changement soit hautement motivé afin de préserver autant que possible ce qui a été construit au cours de ces dernières années et de limiter au maximum la dispersion des indicateurs utilisés pour l'élaboration des politiques.

Je voudrais conclure avec deux idées. Premièrement, ce séminaire a confirmé l'importance de la liste des indicateurs structurels comme compromis entre les décideurs politiques et les statisticiens et l'intérêt de préserver cette richesse d'information à l'avenir. Deuxièmement, il reste de nouveau beaucoup de chemin à parcourir; entre les décideurs politiques et les statisticiens, il persistera des tensions qu'il nous incombera de maîtriser.

LISTE DES PARTICIPANTS

BAUER Martin Vienna, Austria	EPLER Margit Vienna, Austria	KULS Reinhard Frankfurt/Main, Germany
BLAIR Sheena Luxembourg	FRANZ Alfred Vienna, Austria	LAMEL Joachim Klosterneuburg, Austria
BRADY Gerry Dublin, Ireland	GANDOLFO Marina Rome, Italy	LAPENIENE Vilija Vilnius, Lithuania
BURJA Janja Ljubljana, Slovenia	GRICE Joe London, United Kingdom	LAUWERIJS Nicole Luxembourg
ČESEN Tanja Ljubljana, Slovenia	GÜNDOĞAN Ünal Ankara, Turkey	LEQUILLER François Paris, France
CZESANY Slavoj Prague, Czech Republic	HACKL Peter Vienna, Austria	MARQUES Fernando Lisbon, Portugal
DEGROOTE Kris Brussels, Belgium	JÖRGER Nicola Wiesbaden, Germany	MARTÍN-GUZMÁN Pilar Madrid, Spain
DEMIR Omer Ankara, Turkey	JOUHETTE Sylvain Luxembourg	MERCKX Lydia Brussels, Belgium
DÍAZ MUÑOZ Pedro Luxembourg	KAPPLER Marcus Mannheim, Germany	NIVA Matti Stockholm, Sweden
DONNAY Marie Brussels, Belgium	KARAGIANNIS Angelos Athens, Greece	PAPAJ Karol Bratislava, Slovak Republic
EIBL Gregor Vienna, Austria	KETTNER Anja Nürnberg, Germany	PAPAKYRIAKOU Eleni S. Athens, Greece
EKLIND Bengt Stockholm, Sweden	KOMORNIK Jozef Bratislava, Slovak Republic	PEDERSEN Kim Voldby Copenhagen, Denmark

POHJOLA Antero Helsinki, Finland	SPANGENBERG Joachim Bad Oeynhausen, Germany	VON BERG Daniel Voorburg, Netherlands
RAGLAND Susan Washington DC, U.S.A.	STOOP Ineke The Hague, Netherlands	VOPRAVIL Jiri Prague, Czech Republic
SARAZIN LOVREČIČ Ines Ljubljana, Slovenia	TOMŠIČ Irena Ljubljana, Slovenia	WÄCHTER Gerhard Luxembourg
SAURA Ana Carmen Madrid, Spain	TUREK Dorota Warsaw, Poland	WARD Michael Waterbeach, United Kingdom
SCHNORR-BÄCKER Susanne Wiesbaden, Germany	VALACHYOVA Jana Bratislava, Slovakia	WEALE Martin London, United Kingdom
SCHÖNBORN Frank Brussels, Belgium	VIERTL Reinhard Vienna, Austria	YPMA Gerard Groningen, Netherlands
SIUNE Karen Aarhus, Denmark		