



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/CES/2006/2/Add.2
22 mars 2006

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMMISSION DE STATISTIQUE

CONFÉRENCE DES STATISTICIENS EUROPÉENS

Cinquante-quatrième réunion plénière
Paris, 13-15 juin 2006
Point 3 a) de l'ordre du jour provisoire

COORDINATION DES TRAVAUX INTERNATIONAUX EN MATIÈRE
DE STATISTIQUE DANS LA RÉGION DE LA CEE

Rapport du rapporteur sur les cadres de qualité et le lien
avec les cadres institutionnels et les principes¹

Document présenté par le Service de statistique de la Suède (en coopération
avec Eurostat, le Fonds monétaire international et Statistique Canada)

I. RÉSUMÉ ANALYTIQUE

1. Beaucoup d'efforts sont faits à l'heure actuelle dans les organismes de statistique du monde entier en vue d'améliorer la qualité, tant du point de vue des résultats que du processus de production, au moyen de cadres et de principes. Ces deux dernières années, plusieurs cadres ont été mis en place afin d'aider les organismes à améliorer la qualité et de rendre les produits statistiques plus fiables. Cela témoigne clairement de l'ambition qui est celle des organismes de statistique de s'améliorer constamment et de mieux servir leurs utilisateurs en renforçant leurs structures et leurs processus. Des solutions sont mises en place pour appliquer et appuyer les différents cadres. Dans l'ensemble, la coopération entre les organismes de statistique nationaux, supranationaux et internationaux va dans la bonne direction.

¹ Ce document a été établi à l'invitation du secrétariat.

2. Il convient de se pencher sur un certain nombre de préoccupations et d'étudier les possibilités d'amélioration. La multiplicité des cadres, qui se recoupent largement, oblige les organismes à s'adapter à plusieurs normes. L'absence d'un organe directeur dans ce domaine contribue à cette situation. Parallèlement, le fait que les divers organismes ne coordonnent pas leurs activités et ne procèdent pas à un échange efficace des connaissances et des données d'expérience est un obstacle à l'amélioration des systèmes de statistique dans le monde.

3. Il importe, comme condition préalable pour améliorer la qualité, de pouvoir mesurer celle-ci. Cela permet d'obtenir des indications sur les points forts et les points faibles, et donc d'orienter l'action; cela encourage les activités, dès lors que les résultats sont visibles. On ne s'attache pas assez, à l'heure actuelle, à mesurer la qualité et à en informer les utilisateurs en ce qui concerne les produits, les processus et l'organisation.

4. Il convient d'utiliser les normes nouvelles, par exemple la norme ISO concernant les enquêtes, et de les incorporer dans un cadre unique de qualité des statistiques (ou peut-être deux cadres, l'un destiné aux producteurs de données brutes, l'autre aux agents qui établissent des statistiques de plusieurs ordres).

II. PROGRÈS ACCOMPLIS COLLECTIVEMENT PAR LES ORGANISMES POUR CE QUI EST DES CADRES DE QUALITÉ ET DU LIEN AVEC LES CADRES INSTITUTIONNELS ET LES PRINCIPES

5. Des cadres de qualité des statistiques ont été définis par plusieurs organisations internationales et différents organismes de statistique nationaux, dont Eurostat, le FMI, Statistique Canada et le Service de statistique de la Suède.

6. Des cadres institutionnels ont été définis par plusieurs organisations internationales, notamment les Principes fondamentaux de la statistique officielle élaborés par l'ONU (1994), le Code de pratique européen en matière de statistique (2005) et les Principes régissant les activités statistiques internationales (2005). On observe une tendance croissante à intégrer les cadres de qualité dans les cadres institutionnels, et donc à formaliser le lien entre ceux-ci. Ces modèles sont un complément très utile à des modèles d'excellence économique de caractère plus général destinés aux entreprises comme le modèle de la Fondation européenne pour la gestion de la qualité, qu'utilisent certains organismes de statistique nationaux européens.

7. Les cadres de qualité aussi bien que les cadres institutionnels sont utilisés pour évaluer les niveaux de performance en définissant des séries d'indicateurs de qualité. Un premier cycle d'auto-évaluation a été effectué par le Système statistique européen, à partir des principes et des indicateurs du Code de pratique européen en matière de statistique en 2005. Cette évaluation a été jugée utile par les organismes participants. Pour produire les «modules données» des Rapports sur l'observation des normes et des codes, qui servent à évaluer la qualité des systèmes statistiques de ses pays membres, le FMI utilise depuis 2001 un cadre d'évaluation de la qualité des données. Ce cadre d'évaluation a été mis à jour en juillet 2003.

8. Un projet du Comité de coordination des activités statistiques de l'ONU coordonné par Eurostat a été mis en place afin de promouvoir l'utilisation et la convergence des systèmes internationaux d'assurance de la qualité et de contrôle de la qualité. L'objectif est d'harmoniser les critères de présentation qualitative des données entre les producteurs de statistiques et les modalités suivies pour informer les utilisateurs de la qualité des statistiques.

9. Des examens et des audits sont effectués de façon systématique pour les systèmes de statistique et pour bon nombre d'organismes afin d'évaluer leur fonctionnement et de proposer des recommandations visant à les améliorer. Le FMI a ainsi procédé à des examens approfondis de la qualité des systèmes statistiques de 59 de ses 184 pays membres depuis 2001 dans le cadre de son programme de Rapports sur l'observation des normes et des codes, et le Système statistique européen prévoit de réaliser en 2006/07 des évaluations réciproques des systèmes statistiques nationaux et de l'Eurostat à partir du Code de pratique européen en matière de statistique.

10. Les réexamens périodiques sont une option réaliste en lieu et place d'examens plus approfondis portant sur de nombreux domaines et sur plusieurs aspects de la qualité dans chaque domaine. Ils devraient progressivement permettre de mieux connaître les divers aspects de la qualité des données et l'incidence de certaines sources d'erreurs sur les estimations. Ils peuvent aussi aider à déterminer ce qui peut être amélioré. Bon nombre d'organismes procèdent à des évaluations internes des enquêtes ou d'autres processus. Ces évaluations, réalisées par leur propre personnel ou par des experts extérieurs, débouchent généralement sur des plans d'action prévoyant des améliorations. À titre d'exemple, une organisation internationale comme le FMI effectue régulièrement des mises à jour ciblées des évaluations de la qualité pour certains pays et certaines catégories de données à la suite des évaluations initiales effectuées dans le cadre des Rapports sur l'observation des normes et des codes.

11. Lancé par Eurostat, un site Web sur la qualité² donne des informations sur la stratégie du Système statistique européen en matière de qualité des statistiques. On y trouve notamment des informations sur la qualité des statistiques européennes, sur les outils et les normes de qualité des données, sur les pratiques du Système statistique européen et sur le cadre de qualité.

12. Des manuels, des recueils des meilleures pratiques actuelles et des normes dans les domaines visés par les recommandations sur la qualité du Système statistique européen en matière de qualité et par le Code de pratique ont été élaborés.

13. Une abondante documentation, moderne et pertinente intéressant plusieurs aspects et niveaux de la qualité, a vu le jour, dont des cadres de qualité, des systèmes de suivi de la qualité normalisés et des manuels de méthodologie.

14. Des cadres d'assurance de la qualité, qui relient les stratégies institutionnelles aux processus et aux statistiques produites, sont élaborés aussi bien par des organisations internationales que par des organismes de statistique nationaux. Bien souvent, ces cadres prévoient des stratégies, des outils de prospective, des programmes de liaison avec l'utilisateur, des processus normalisés et des méthodes d'évaluation, ainsi que des systèmes de suivi intégrés.

15. La série en cours de conférences européennes sur la qualité et la méthodologie dans les statistiques officielles a mis l'accent sur les liens entre les cadres institutionnels, les processus et la qualité des statistiques produites, et les cadres de qualité.

² <http://europa.eu.int/comm/eurostat/quality>.

16. Une norme ISO sur les études de marché, les études d'opinion et les recherches sociales est élaborée actuellement par un groupe international avec des représentants d'organismes statistiques nationaux. Cette norme offrira un cadre dans lequel seront pris en compte aussi bien les aspects institutionnels que les processus sous-jacents.

III. QUESTIONS ET PROBLÈMES (NOUVELLES QUESTIONS ESSENTIELLES QUI SE POSENT, LACUNES, PROBLÈMES ET ÉVOLUTIONS)

17. On est de plus en plus conscient de la nécessité d'aborder la qualité selon trois niveaux – produits, processus et organisation. Il faut bien comprendre que les trois niveaux en question appellent des méthodes différentes, qui peuvent être, par exemple, des cadres structurés, des documents d'orientation, la mesure et l'analyse des variables essentielles des processus, ou l'application du Code de pratique européen ou de certains modèles d'excellence destinés aux entreprises. Il convient à l'évidence d'opérer selon une vue globale de l'institution et de reconnaître les liens entre les différents niveaux et les stratégies de qualité existantes.

18. Les problèmes posés par l'existence de plusieurs cadres de qualité et activités d'évaluation à l'échelon international, lesquels se recoupent en partie, entraînent des doubles déclarations de la part des organismes de statistique et une multiplication des méthodes d'évaluation. Même si une convergence totale ne sera jamais atteinte, celle-ci n'étant d'ailleurs pas souhaitable en raison des objectifs différents pour lesquels les cadres ont été mis au point, il est impératif d'éliminer les divergences qui ne se justifient pas. Les modalités adoptées pour informer les utilisateurs de la qualité des statistiques variant, les différentes définitions de la qualité créent une certaine confusion parmi les utilisateurs et constituent un obstacle au partage de métadonnées sur la qualité entre les différents systèmes. Il est regrettable que les utilisateurs n'aient guère participé à la définition des cadres de qualité alors que l'une des principales raisons pour lesquelles ils ont été conçus à l'origine était qu'ils servent à informer l'utilisateur sur la qualité des statistiques.

19. Il existe en fait peu d'indicateurs pour mesurer les divers aspects de la qualité, malgré les initiatives ambitieuses qui ont été menées par bon nombre d'organismes pour concevoir et définir des indicateurs de la qualité. Au lieu de véritables outils de mesure, on se contente souvent d'indicateurs qui n'apportent pas toute l'information souhaitée. Ce qui manque surtout, semble-t-il, ce sont davantage d'outils permettant de mesurer les marges d'erreur que de cadres révisés ou de nouveaux cadres.

20. Application du Code de pratique européen en matière de statistique en tant que cadre de qualité global pour le Système statistique européen (SSE) recouvrant l'environnement institutionnel, les processus statistiques et les produits utilisés par Eurostat et les organismes affiliés au Système statistique européen. Le statut du Code au sein du SSE et des organismes affiliés a été évalué au moyen d'un questionnaire détaillé portant sur les 15 principes du Code et les indicateurs connexes. Un rapport sur le statut du Code est en cours d'élaboration et sera présenté au Conseil économique et financier du Conseil ECOFIN en mai 2006. La méthode envisagée pour un processus d'évaluation réciproque est en cours de définition et sera mise en œuvre en 2006/07. Ce processus vise à aider le SSE à appliquer le Code, tout en permettant de s'assurer de la validité de l'auto-évaluation.

21. Le problème est qu'il n'y a guère d'évaluations des systèmes statistiques interorganisations. Bon nombre d'approches existent ou continuent d'être étudiées pour évaluer la qualité de certaines statistiques ou certains domaines statistiques, mais il n'y a pas de stratégies claires pour aborder dans leur totalité des systèmes statistiques comme le Système statistique européen, les ensembles statistiques de l'ONU ou les statistiques établies sous l'égide du FMI.

22. Il existe diverses méthodes pour l'examen ou l'audit des enquêtes, des domaines statistiques ou des organisations dans leur ensemble. Ces méthodes ne font pourtant l'objet d'aucune sorte de coordination entre les différentes organisations, et la manière dont elles s'articulent n'est pas des plus claires. C'est en grande partie l'organisation concernée qui détermine la marche à suivre dans telle ou telle situation sans aucune directive. On laisse ainsi passer des occasions de coopérer et d'harmoniser les pratiques qui permettraient d'améliorer l'efficacité des systèmes statistiques dans le monde entier. Par ailleurs, les examens représentent une charge assez lourde pour les pays, et une meilleure coordination serait de nature à atténuer ce problème.

23. La situation des producteurs de statistiques primaires (par exemple un institut de statistique national) étant différente de celle des instances qui établissent des données statistiques (par exemple une organisation internationale), les problèmes qui se posent dans les deux cas ne sont pas les mêmes. C'est du moins le constat que l'on peut faire, ne serait-ce que parce que les organismes supranationaux et internationaux doivent compiler des données provenant de systèmes statistiques nationaux qui sont parfois extrêmement diversifiés. La comparabilité devient ainsi un enjeu beaucoup plus déterminant, et les possibilités d'obtenir des informations sur la qualité produite et de les communiquer aux utilisateurs sont beaucoup plus réduites. Il ne va pas de soi que les mêmes cadres de qualité doivent être utilisés dans les deux cas.

IV. QUESTIONS IMPORTANTES QUI DEVRAIENT ÊTRE PORTÉES À L'ATTENTION DE LA CONFÉRENCE

24. Tirer parti du système actuellement mis en place autour du Code de pratique européen en matière de statistique, y compris les évaluations réciproques devant être effectuées en 2006/07 auxquelles seront associés les partenaires du Système statistique européen et quelques-uns de leurs homologues d'organismes extérieurs, en tant que vecteurs de l'amélioration de la qualité au sein du SSE.

25. Poursuivre les efforts d'harmonisation de différents cadres de qualité et atténuer les problèmes substantiels rencontrés dans l'évaluation de composantes essentielles et théoriquement mesurables comme l'exactitude dans des situations concrètes.

26. La manière dont l'utilisateur perçoit les rapports sur la qualité doit être étudiée plus avant afin que les organismes de statistique soient mieux à même de communiquer l'information sur la qualité de façon attrayante et claire. Les rapports sur la qualité sont actuellement sous-utilisés par les utilisateurs de statistiques en général.

27. Commencer à mettre au point un système pour le partage des expériences entre les organismes de statistique et à examiner les questions relatives à l'absence de processus permettant de réaliser des évaluations réciproques selon un cadre commun (même si l'approche définie actuellement à partir du Code de pratique européen en matière de statistique sera utile à cet égard).

28. Mettre en place les capacités nécessaires en matière d'interprétation et d'assistance afin d'utiliser la future norme ISO sur les études de marché, les études d'opinion et les recherches sociales de telle sorte que les statistiques officielles restent au premier plan dans le domaine de l'information statistique.

29. Poursuivre le projet du Comité de l'ONU pour la coordination des activités statistiques coordonné par Eurostat visant à promouvoir l'utilisation et la convergence des systèmes internationaux d'assurance de la qualité et de contrôle de la qualité, l'objectif étant d'harmoniser les critères concernant les rapports sur la qualité entre les producteurs de statistiques et les modalités suivies pour informer les utilisateurs au sujet de la qualité des statistiques.
