



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

CES/1999/16
30 mars 1999

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION DE STATISTIQUE et COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

CONFÉRENCE DES STATISTICIENS EUROPÉENS

Quarante-septième réunion plénière
(Neuchâtel, Suisse, 14-16 juin 1999)

Séance de travail 2

INDICATEURS DE RÉSULTATS POUR LES INSTITUTS NATIONAUX DE STATISTIQUE

COMMENT MESURER LES RÉSULTATS D'UN INSTITUT NATIONAL
DE STATISTIQUE - LE POINT DE VUE D'UN INSTITUT

Communication sollicitée de l'Office estonien de la statistique

I. Introduction

1. Il importe au plus haut point que les services de statistique, à l'instar de toute autre organisation, évaluent leurs résultats afin de se rendre compte s'ils ont ou non répondu aux besoins de leurs clients de la meilleure façon possible et s'ils ont fait preuve d'efficacité dans l'utilisation de ressources limitées. Le problème est de connaître les indicateurs à utiliser pour obtenir cette information.

2. La présente communication, qui expose la méthode adoptée par l'Office estonien de la statistique pour mesurer ses résultats et les indicateurs utilisés à cet effet, comprend trois grandes parties. La première explique ce que l'on pourrait faire pour comparer l'Office de la statistique à d'autres organismes publics en Estonie. La deuxième présente les indicateurs utilisés pour établir des comparaisons entre l'Office et d'autres organismes de statistique dans le monde, et la troisième décrit les enquêtes réalisées auprès des utilisateurs afin de déterminer si les statistiques estoniennes officielles sont conformes aux principes fondamentaux de la statistique officielle dans la région de la Commission économique pour l'Europe.

II. Comparaison entre l'Office estonien de la statistique et d'autres organismes publics en Estonie

3. Partant du principe que les prestations offertes au public par les producteurs de statistiques officielles diffèrent quelque peu de celles fournies par d'autres organismes publics, l'Office estonien de la statistique ne s'est pas réellement comparé à d'autres administrations publiques en Estonie. De surcroît, les possibilités de comparaison entre l'Office et les autres producteurs de statistiques officielles sont peu nombreuses étant donné que le système statistique estonien est centralisé. La loi dispose que deux institutions seulement produisent des statistiques officielles - l'Office estonien de la statistique principalement et, pour ce qui concerne les statistiques de la balance des paiements, la Banque d'Estonie. L'Office de la statistique s'est efforcé de considérer la Banque d'Estonie comme un partenaire et non un concurrent et a évité d'établir des comparaisons avec elle car la Banque se doit d'être plus circonspecte et institutionnalisée que l'Office qui doit, pour sa part, être plus transparent et proche du public.

4. Même si l'établissement de comparaisons dans un cadre national n'a pas été la première de nos priorités, nous nous sommes efforcés par tous les moyens d'obtenir des informations en retour qui nous permettraient d'évaluer nos résultats. En un mot, nous avons essayé d'être aussi ouverts que possible, en participant sans hésiter à toutes sortes de concours ou de rencontres.

5. Par exemple, six mois après l'établissement sur Internet de la page d'accueil de l'Office, celui-ci a participé au concours organisé par la Fondation estonienne Open, qui avait pour but de mettre en compétition les pages d'accueil qui apportaient une aide aux citoyens. Il s'agissait pour nous d'obtenir l'avis des spécialistes sur les points faibles et les points forts de notre page d'accueil, mais aussi, en cas de bons résultats, de faire bénéficier l'Office d'une bonne publicité. À cette occasion, notre page d'accueil a reçu le premier prix qui s'accompagnait d'une récompense en espèces. Les spécialistes ont convaincu l'Office qu'il avait atteint le but qu'il s'était fixé de concevoir une page d'accueil claire et accueillante. Il va s'efforcer maintenant d'y ajouter plus d'informations.

6. La chancellerie d'État estonienne organise tous les trois mois une enquête d'opinion, avec des questions similaires, et le plus souvent identiques, sur de nombreuses institutions (par exemple le Président, la police, les douanes, l'administration fiscale, certains ministères, etc.). Il serait théoriquement possible de proposer d'inclure un certain nombre d'autres institutions dans le questionnaire. En toute honnêteté, l'Office de la statistique n'a rien fait pour y figurer. Ce type d'enquête constitue probablement une source potentielle d'informations pour établir des comparaisons entre différentes administrations publiques estoniennes.

III. Comparaison entre l'Office estonien de la statistique et d'autres services de statistique dans le monde

7. C'est pourquoi nous avons préféré nous comparer à d'autres services nationaux de statistique, et vérifier par la même occasion si nous appliquions bien les principes fondamentaux de la statistique officielle adoptés pour la région de la CEE, la Norme spéciale de diffusion des données (NSDD) du FMI, etc. Nous estimons que ce travail est tout aussi important pour le personnel

de l'Office que pour le grand public car l'un et l'autre ont besoin de savoir ce que nous valons par rapport à d'autres institutions similaires. Il se peut qu'il présente encore plus d'importance pour le grand public dans le cas de l'Estonie dont la population en général n'est pas habituée à ce que les statistiques officielles influent sur la prise des décisions. Parfois le simple fait de savoir que les pays développés occidentaux agissent à peu près de la même façon constitue le meilleur des arguments.

8. Lorsque l'on envisage de comparer deux organismes de statistique, il n'est pas toujours facile de trouver des indicateurs appropriés.

9. D'une part, certains indicateurs ne répondent pas à notre avis au but recherché. Tout d'abord il convient d'exclure la plupart des chiffres absolus qui varient surtout en fonction de la taille du pays (par exemple le nombre de consultations de la page d'accueil du service de statistique sur Internet, qui dépend aussi pour beaucoup du logiciel utilisé pour réunir ces statistiques). Cela dit, certains chiffres relatifs doivent être traités eux aussi avec circonspection car ils peuvent prêter à confusion. Par exemple, le nombre de personnes employées par l'Office de la statistique (voire le nombre de statisticiens officiels) rapporté à l'ensemble de la population peut donner une impression totalement erronée en raison des énormes différences de culture, d'habitudes, etc., dans le pays. La part des dépenses publiques (voire même des dépenses de l'État) consacrée à la statistique officielle peut être elle aussi très variable selon que l'organisation de la statistique officielle est centralisée ou non et que le travail d'analyse est considéré ou non comme faisant partie de la statistique officielle.

10. D'autre part, certains indicateurs conviennent pour les comparaisons mais il n'est pas toujours facile d'obtenir des chiffres concrets pour d'autres pays.

11. L'Office estonien de la statistique n'a pas établi de règle particulière pour établir des comparaisons avec d'autres organismes de statistique. Les indicateurs utilisés sont apparus peu à peu au cours de son travail.

12. Il y a quelques années par exemple, lorsque nous avons constaté une décélération de la demande de tirages de l'"Annuaire statistique de l'Estonie" et du Bulletin mensuel "Statistiques estoniennes", nous avons commencé à comparer ces tirages avec ceux d'autres organismes. Nous n'y avons pas consacré beaucoup d'efforts puisque nous avons surtout utilisé le rapport de Georges Al à l'intention d'Eurostat, qui décrit la situation dans les pays de l'Union européenne au début des années 90, et nous avons constaté que les tirages de l'Annuaire et de la principale publication mensuelle pour 10 000 habitants étaient plus élevés uniquement au Luxembourg, au Danemark et aux Pays-Bas. Au Luxembourg, il se peut que cela soit dû à l'effectif relativement faible de population. Il est difficile de déterminer si les tirages sont surtout destinés à l'étranger ou si leur nombre est élevé en raison de la multiplicité des banques, ou encore si les Luxembourgeois sont particulièrement amateurs de statistiques.

13. Jusqu'à présent, l'Office n'a comparé aucun chiffre de vente des publications statistiques car ces chiffres dépendent dans une large mesure de la politique nationale en matière de diffusion, c'est-à-dire de l'obligation faite aux administrations publiques, médias, bibliothèques, etc., de payer ou non les publications.

14. Il est probable que l'on peut également comparer le nombre de demandes d'informations statistiques reçues par poste ou par téléphone pour 10 000 habitants. (Ce nombre ne cesse d'augmenter en Estonie et nous y voyons un signe d'amélioration des prestations que nous offrons aux usagers; toutefois, nous n'avons encore entrepris aucune comparaison avec d'autres pays.) Cela étant, l'Office n'a pas encore pris de décision sur la façon de procéder pour comparer le contenu des publications imprimées ou des bases de données.

15. Certains nombres absolus peuvent se révéler utiles pour les comparaisons internationales, par exemple le nombre annuel de communiqués de presse. En 1998, l'Office estonien de la statistique a publié autant de communiqués de presse (104) qu'Eurostat (103). Nous considérons à l'Office que ce nombre est suffisant mais, après avoir effectué un certain nombre de travaux de recherche qualitative, nous sommes arrivés à la conclusion qu'il serait possible de publier environ 200 communiqués de presse par an pour fournir les principales informations statistiques à la population.

16. L'Office estonien de la statistique a envisagé d'adhérer à la Norme spéciale de diffusion des données (NSDD) du FMI, ce qui serait un moyen de comparer l'Office avec d'autres organismes nationaux de statistique. Certes, cette norme donne des indications claires et très précises pour la présentation des métadonnées sur les statistiques, la périodicité des données et les délais de diffusion, et impose l'obligation d'établir un calendrier préliminaire de publication des statistiques. L'Estonie satisfait totalement aux conditions posées par la NSDD et, depuis février 1999, fait également partie des 17 pays qui ont ouvert sur Internet un site national où l'on peut trouver une synthèse des données.

17. Avant que la NSDD n'existe, l'Office estonien de la statistique publiait le calendrier préliminaire de publication des statistiques une fois par an, en janvier. Afin de satisfaire à l'obligation de préavis d'un trimestre spécifiée dans la Norme pour le premier trimestre de l'année également, nous avons publié le calendrier pour 1999 dès septembre 1998 : ce calendrier indique les dates précises de publication de la quasi-totalité des communiqués de presse : celles du petit nombre seulement de communiqués qui n'apparaissent pas dans le calendrier annuel figurent toutes dans le calendrier hebdomadaire. Les communiqués de presse et le calendrier hebdomadaire paraissent toujours à 9 heures du matin. Tous les utilisateurs obtiennent les informations en même temps, aucune publication n'a été mise sous embargo pour une catégorie ou une autre d'usagers depuis 1993 et les statistiques n'ont jamais été accompagnées de commentaires au niveau ministériel. Depuis 1995, l'Office n'a pas, par trois fois, respecté le calendrier annuel de publication en annonçant les chiffres trimestriels du PIB quelques jours avant la date de publication préalablement indiquée sans faire connaître cette nouvelle date à l'avance. La troisième fois s'est produite au printemps dernier, en raison d'une mauvaise communication à l'intérieur de l'Office, et il faut espérer que le personnel en a enfin tiré les conclusions qui s'imposaient.

IV. Conformité des statistiques officielles produites par l'Office estonien de la statistique avec un certain nombre de principes fondamentaux de la statistique officielle

Les principes fondamentaux de la statistique officielle dans la région de la CEE précisent que les statistiques officielles doivent être établies selon un critère d'utilisation pratique et communiquées en toute impartialité.

18. Deux enquêtes ont été organisées auprès des utilisateurs afin de réunir un certain nombre d'informations quantitatives sur le respect de ce principe dans l'établissement, par l'Office, des statistiques officielles. Ces enquêtes ont été effectuées auprès de quatre grands groupes d'utilisateurs : les médias, les établissements d'enseignement et les représentations diplomatiques étrangères établies à Tallinn, en 1996, et les fonctionnaires en 1998. Il s'agissait d'enquêtes par sondage réalisées par l'Office de la statistique. Un organisme privé de sondage d'opinion a également effectué une enquête auprès des membres du Parlement et des fonctionnaires travaillant à la chancellerie du Parlement.

19. Il est apparu que les statistiques officielles produites par l'Office représentent un tiers environ des informations statistiques utilisées par les fonctionnaires : 68 % d'entre eux estiment qu'elles sont pratiques à utiliser, 91 % qu'il est facile de se les procurer et 86 % qu'elles sont fiables. La raison pour laquelle 68 % seulement des médias, établissements d'enseignement et représentations diplomatiques étrangères, considérés ensemble, ont déclaré disposer de statistiques officielles était due au fait que les établissements d'enseignement ont un budget trop limité pour pouvoir se procurer toutes les publications statistiques auxquelles ils aimeraient s'abonner.

20. L'un des résultats surprenants de l'enquête a été d'apprendre que les médias et conseillers économiques des représentations diplomatiques étrangères n'avaient pratiquement aucune critique à adresser concernant l'utilité pratique, la disponibilité et l'impartialité des statistiques officielles. Le fait que 97 % des fonctionnaires n'avaient aucune difficulté à les comprendre était lui aussi assez inattendu. Il a été intéressant également de découvrir que les parlementaires les utilisaient plus souvent que les fonctionnaires : 61 % des fonctionnaires et 97 % des parlementaires ont déclaré les consulter au moins plusieurs fois par semaine.

21. Par contre, il a été moins satisfaisant de constater que 55 % des fonctionnaires estimaient que les statistiques officielles devraient être publiées de façon plus fonctionnelle, et que les journalistes et conseillers économiques des représentations diplomatiques étrangères auraient aimé qu'elles soient accompagnées de plus d'explications et de commentaires.

Les principes fondamentaux précisent que les organismes responsables de la statistique ont le droit de faire des observations sur les interprétations erronées et les usages abusifs des statistiques.

22. L'Office suit de près ce que les principaux journaux nationaux et locaux écrivent en particulier au sujet de l'Office et la façon dont ils reprennent les statistiques officielles. Le suivi des médias est très coûteux car

il n'est pas très courant en Estonie; c'est pourquoi cette tâche a été confiée au personnel de la bibliothèque de l'Office qui établit des statistiques sur les articles élogieux ou négatifs parus dans la presse.

23. À l'Office, comme d'ailleurs dans d'autres organismes de statistique, les articles sont mesurés en centimètres-colonne et classés selon le sujet traité, mais aussi en fonction de leur caractère élogieux, négatif ou neutre. L'Office a pour politique, en cas d'emploi abusif ou d'interprétation erronée grave, d'intervenir par le biais du même journal. En cas de malentendu de moindre portée, il prend contact avec l'auteur et explique la situation. Dans l'ensemble, il s'est efforcé d'éviter d'intervenir trop souvent en expliquant constamment les erreurs. Il applique la même politique pour toutes les catégories d'utilisateurs.

Les principes fondamentaux précisent que les données individuelles doivent être strictement confidentielles et ne doivent être utilisées qu'à des fins statistiques.

24. L'Office veille avec beaucoup de soin à protéger les données confidentielles. Depuis le début des années 90, aucune fuite ne s'est produite. Auparavant, la politique était totalement différente : toutes les données individuelles étaient du domaine public et les informations de synthèse étaient tenues secrètes. Le Gouvernement estonien a pris un arrêté spécial autorisant la communication de données individuelles pour la recherche scientifique. Ce règlement n'a été utilisé qu'en de rares occasions et dans tous les cas des conventions très rigoureuses ont été conclues avec les organisations scientifiques; aucune donnée confidentielle n'a été communiquée à des chercheurs isolés.

Les principes fondamentaux précisent que les textes législatifs et réglementaires et toutes dispositions régissant le fonctionnement des systèmes statistiques doivent être portés à la connaissance du public.

25. Afin de se conformer à ce principe, l'Office estonien de la statistique a fait paraître la loi sur la statistique officielle sous forme de brochure-papier, et il est également possible de la consulter sur la page d'accueil de l'Office sur Internet. Une autre publication imprimée comprend également les principes fondamentaux de la statistique officielle dans la région de la CEE, la Déclaration d'éthique professionnelle de l'IIS et, comme l'Estonie a posé sa candidature à l'adhésion à l'Union européenne, le Règlement du Conseil concernant les statistiques communautaires.

Les principes fondamentaux précisent qu'il est essentiel que les activités des différents organismes responsables de la statistique soient coordonnées.

26. Étant donné que notre système statistique est centralisé et que les statistiques officielles ne sont produites que par l'Office de la statistique et la Banque d'Estonie, la coordination a donné de très bons résultats dès lors que certaines divergences d'opinion ont été surmontées. Le dernier exemple de cette coopération est l'établissement et la gestion en commun du site national sur Internet, qui présente des données succinctes en rapport avec la NSDD du FMI.

Les principes fondamentaux encouragent les organismes responsables de la statistique à utiliser des concepts, classifications et méthodes définis à l'échelon international.

27. Ce principe pourrait se caractériser par le fait que l'Office présente régulièrement des statistiques à 10 organisations internationales ou supranationales. Il n'a pas été facile de le faire pour un aussi grand nombre d'organisations. Par exemple, il a fallu deux ans pour que les informations communiquées chaque mois à la Division de statistique de l'ONU soient publiées dans le "Bulletin mensuel de statistique". L'Office y a vu là un signe que les statistiques officielles de l'Estonie sont devenues fiables.

V. Conclusions

28. La mise en place d'un système statistique digne d'une société démocratique se poursuit en Estonie depuis moins de 10 ans. Au cours de ces années, l'Office n'a eu à sa disposition que très peu de ressources financières et humaines. Le personnel a été très pris par ses tâches journalières et n'a pas pu se consacrer suffisamment à l'évaluation des résultats. L'Office n'a pas encore de système de gestion de la qualité. Les démarches initiales exposées plus haut n'ont que quelques années et nous avons encore un long chemin à parcourir.

29. L'Office estonien de la statistique a beaucoup de mal à se procurer des informations comparables pour d'autres organismes nationaux de statistique. Certes, il dispose du "Handbook of Official Statistics in ECE Member Countries" (Manuel des statistiques officielles des pays membres de la CEE) mais celui-ci n'est pas toujours à jour et ne contient pas suffisamment d'informations. Le Tableau d'affichage de la Norme spéciale de diffusion des données mis en place sur Internet par le FMI lui fournit également de précieux renseignements. Les contacts personnels au niveau international constituent une autre source d'information importante, qu'il ne faut pas sous-estimer.

30. L'Office estonien de la statistique est favorable à l'établissement d'une liste d'indicateurs de résultats pour évaluer les prestations d'un organisme de statistique et à la création sur Internet d'un système opérationnel permettant de modifier les informations données.
