

Key note speech – Conference of European Statisticians

Paris 07.06.2012

Carlo Malaguerra

Mr. Chairman, dear Enrico,

Ms Chairwomen, dear Katherine,

I feel very honoured to be invited to address the Conference of European Statisticians at the occasion of the celebration of its 60th birthday and the 20th anniversary of the adoption of the Fundamental Principles of Official Statistics. I feel with emotion and great respect, after many years, being again part of the larger European statistical community – and meeting at this occasion some old friends.

I would like first of all to congratulate the Conference for its anniversary and wish a successful future for this important institution, so that it can continue contributing to the improvement of official statistics and to the full implementation of the fundamental principles.

I interpret your prestigious invitation also as a kind of tribute to the generation of statisticians who worked hard at the beginning of the 90ies in drafting this fundamental document and to have them adopted, at the political level, by the parent body of the Conference, the UN Economic Commission for Europe.

Mr. Chairman, the fundamental principles of official statistics were not given one day in the 90ties to the then chairman of the CES at the top of a hill near Geneva by some God or Goddess. They were the result of hard work, of an exemplary commitment, of a great sense of responsibility and of a clear vision of the future. It is worth recalling the context in which these principles were established and the difficulties we encountered in this process.

Notre regard sur l'histoire récente est forcément teinté de souvenirs et d'émotions personnelles. Tout en essayant de rester objectif, il n'est pas possible de considérer le processus de formulation et d'adoption des principes fondamentaux en faisant abstraction des perceptions et de la mémoire personnelles. Vous comprendrez que ce que je vais dire est le point de vue d'une personne impliquée directement dans les faits.

La chute du mur de Berlin a provoqué une onde de choc inattendue et d'une magnitude extrême de par le monde. Personne n'était préparé aux changements que cela allait provoquer. On avait vécu plus ou moins bien, plus ou moins confortablement, dans un monde divisé en deux grands systèmes politiques : les régimes socialistes à économie planifiée et les pays à économie de marché. Après quelques dizaines d'années caractérisées par la guerre froide, l'Est et l'Ouest s'arrangeaient à vivre dans des systèmes fort différents l'un de l'autre, que l'on respectait réciproquement. Cette dualité de la communauté internationale faisait désormais partie de la vie courante et personne n'imaginait que cela pouvait changer de sitôt.

La statistique publique ne faisait pas exception à cette bipartition du monde en deux grands blocs. Depuis sa création et jusqu'aux années quatre-vingts- dix, la Conférence

des Statisticiens Européens s'était réunie et avait travaillé dans l'esprit de l'époque. Il suffit de parcourir les ordres du jour (agendas) de la CES pour se rendre compte d'une chose : les sujets traités et discutés étaient en général de nature technique. Le poids essentiel des travaux était constitué par les statistiques économiques et, notamment, par les comptes économiques. Jamais toutefois, la CES n'a abordé le thème de la statistique publique en tant que système d'information de l'Etat et de la société: c'était un tabou, respecté par les deux mondes. On savait que l'information statistique des pays à économie planifiée était destinée en priorité aux organes de l'Etat, qui décidaient., au cas par cas, dans quelle mesure transmettre tout ou partie des données au public. En fait la statistique publique était une affaire hautement politique et un des instruments gouvernementaux de gestion centralisée de l'économie. Dans ce contexte il était donc politiquement incorrect, dans le cadre de la Conférence, de soulever des questions sur l'indépendance et l'autonomie des Instituts Nationaux de Statistique (INS) ainsi que sur la qualité et la fiabilité des données. On savait que certaines informations étaient manipulées voire faussées, mais on se gardait bien d'aborder ces questions de façon officielle. Cette situation a eu des conséquences assez fâcheuses également pour les pays occidentaux, car des questions et des problèmes importants de la statistique publique dans des systèmes démocratiques ne pouvaient pas non plus être abordés au sein de la Conférence. Les INS des pays occidentaux travaillaient certes dans l'esprit du respect de ce qu'allaient devenir les principes fondamentaux de la statistique, mais cela de façon implicite, intuitive et non institutionnalisée.

La création de la Communauté Economique Européenne et de son office de statistique EUROSTAT ont certainement dynamisé le travail des INS. Mais la problématique du statut et du rôle de la statistique publique n'était pas traitée de façon systématique.

Je pense personnellement que la CES et son travail ont été victimes - quoique l'on dise - de la guerre froide et de la conception politique duale du monde. Cette affirmation critique ne se veut pas un jugement de valeur et il n'y a pas lieu de faire des reproches à qui que ce soit.

Au vu de cet état des choses, la chute du mur de Berlin et tous les changements géopolitiques qui s'en sont suivis ont provoqué l'effet d'une bombe. Une vague d'enthousiasme a saisi tout l'Occident : finalement le monde s'unifiait autour de valeurs communes, au centre desquelles, bien sûr, il y avait la démocratie. J'ai eu - et j'ai toujours par ailleurs - le sentiment que l'émancipation des peuples dirigés par les systèmes socialistes a provoqué, par reflet, une prise de conscience dans les pays occidentaux sur l'importance fondamentale des valeurs démocratiques. On peut presque parler d'une redécouverte, d'un réveil de la démocratie, comme principe politique fondamental de l'Etat et de la société.

Le mérite des statisticiens à cette époque-là a été de prendre très rapidement conscience des enjeux politiques que ce bouleversement avait provoqué. Rappelez-vous : le mur de Berlin tombe le 9 novembre 1989 et trois mois plus tard, en février 1990, la Conférence tient une réunion extraordinaire pour débattre des conséquences du nouveau contexte politique pour la coopération statistique.

Tout le monde s'accorde pour affirmer que la CES a été le premier organe subsidiaire de la CEE (et l'un des premières institutions dans le monde) à avoir réagi promptement à la

nouvelle situation. La question de fonds était de faire le point sur la situation des pays ayant opté pour un régime démocratique, ainsi que de saisir leurs besoins en matière d'élaboration de statistiques, sur la procédure à suivre et sur les moyens à mettre à disposition pour la réforme des INS des pays de l'Est. C'est justement à l'occasion de cette mémorable séance de la CES que la délégation polonaise en la personne de M. Jozef Olenski était intervenue pour proposer à la Conférence d'élaborer une Convention internationale sur la statistique publique. Bien que cette proposition a suscité une certaine perplexité chez certains chefs statisticiens occidentaux, au cours de la discussion un nombre important de délégations a répondu positivement à l'intention de fond de la proposition polonaise, mais en la faisant évoluer vers un projet de rédaction d'une Charte de principes fondamentaux que la statistique publique et les gouvernements se devaient de respecter dorénavant. Le Bureau de la CSE, quant à lui, s'était prononcé positivement sur cette initiative. Lors de sa 38^{ème} réunion annuelle en juin 1990, la CSE a mandaté une task force dans le but d'approfondir la réflexion sur les principes fondamentaux et avec le mandat de présenter une proposition de Charte pour la réunion de la CES en 1991, organisée à Budapest. Cette intervention de la délégation polonaise et la décision du Bureau de la CES de continuer les travaux sur cette Charte ont marqué le début de ce qu'allaient devenir les « principes fondamentaux » de la statistique publique.

En ce moment, nous n'étions cependant pas tout-à-fait conscients de la portée qu'allait avoir une telle charte – ni du travail que son élaboration aurait requis. On était partis de l'idée, de la conviction même, que les principes de la statistique publique s'étaient rendus nécessaires à cause de l'instrumentalisation et la manipulation politique de l'information statistique dont s'étaient rendus coupables les régimes communistes. Rien de pareil ne devait plus arriver à la communauté des statisticiens publics. On a dû par la suite se rendre à l'évidence, que les principes fondamentaux assumaient un caractère global et universel et concernaient de la même façon aussi bien les pays ex-socialistes que les pays occidentaux. Les discussions au sein de la task force et également au niveau de la CES ont permis de reconnaître le besoin d'une référence normative commune pour tous les systèmes statistiques nationaux - et ce processus consensuel a ouvert des dimensions nouvelles et inexplorées de la fonction statistique.

Bien sûr, le processus de formulation des principes fondamentaux ne s'est pas déroulé sur la base d'une unanimité parfaite. Il y avait au sein de la CES deux catégories de chefs statisticiens : ceux qui étaient convaincus et enthousiastes d'un tel projet et ceux qui, sans le manifester de façon directe, se montraient plus réservés, plus distants, plus soucieux – sans bien sûr en combattre l'idée. Dans ce dernier champ on comptait les statisticiens de culture plutôt anglo-saxonne, peu propices à la réglementation et à la codification de normes ayant trait plutôt à la politique qu'à la méthodologie statistiques. Les deux sensibilités se sont « affrontées » jusqu'à la fin des travaux et, par moments, les désaccords quant à la nature de la Charte des principes ont risqué de compromettre tout l'exercice.

Si mes souvenirs ne me trahissent pas, le moment le plus critique dans ce processus aura été la traduction des principes et de leur préambule en anglais. En effet la task force avait adopté le français comme langue de travail. Aussi la traduction du projet « Charte » en anglais aura apparu à un certain nombre de collègues comme une transposition d'une vision latine de la statistique publique dans la forme de la langue anglaise. Des réactions

très vives à cette version anglaise ont donc porté à reformuler non seulement les termes, mais les notions qui sont à la base des principes fondamentaux.

Je ne sais pas si tous les représentants des INS réunis à Budapest en juin 1991 étaient intimement et profondément convaincus du contenu des dix principes fondamentaux de la statistique publique. Le Bureau de la CES l'était et je pense que c'est grâce à cette cohésion et à la conviction de ses membres que les principes ont vu le jour.

La CES s'est rendue vite compte que l'adoption des principes par la Conférence était sûrement un grand pas en avant, mais qu'il fallait que ces principes deviennent un acte politique. Il fallait que l'autorité politique puisse endosser ces normes en garantissant leur respect. L'approbation des principes fondamentaux de la statistique devaient être approuvés et mis en force par la CEE : ce qui fut fait dans le courant de 1992.

D'après moi, le Bureau et les membres de la Conférence ont eu la lucidité, au tout début des années '90 et du processus de transition, d'élever le débat sur le thème essentiel de l'information statistique au niveau politique et d'en faire un thème incontournable non seulement du processus de transition des pays à économie planifiée mais aussi de la « politique statistique » des pays occidentaux. Les statisticiens se sont mobilisés, ont pris conscience d'eux-mêmes et du rôle que la statistique pouvait et devait jouer dans les processus démocratiques et dans la gouvernance des Etats - et, surtout, ils ont su transmettre ce message à leurs gouvernements. Ceci est un fait remarquable : ce ne sont pas les politiciens qui sont venus chercher les statisticiens. Ce sont ces derniers qui se sont mobilisés pour tenir un discours cohérent, convaincant et d'avant-garde sur le rôle de l'information statistique publique pour le maintien et le développement de la démocratie. Les politiciens se sont rendus compte de l'importance d'une information statistique objective pour la gestion – au sens large – des affaires de l'Etat démocratique . Les statisticiens ont eu donc le grand mérite de saisir le moment historique particulier et ils ont su donc « profiter » de l'environnement favorable du moment pour consolider leur fonction, leur droits et leur devoirs. La notion de « statistique publique » a pris la place de l'ancienne « statistique officielle » et on a envisagé la statistique désormais comme bien public et comme « science de l'Etat ».

Aujourd'hui j'aimerais adresser un message de profonde gratitude à mes anciens collègues du Bureau de la CSE des années 1989 à 1993, qui ont contribué de façon décisive à l'élaboration et à l'adoption des Principes fondamentaux de la statistique publique. Il s'agit, en ordre chronologique, de :

MM. S. Tassev (Bulgarie), Sten Johansson (Suède), E. Hölder (Allemagne), I. Fellegi (Canada), G. Vukovich (Hongrie), M.J. Vilares (Portugal), H.E. Zeuthen (Danemark), P. Guzhvin (Fédération de Russie), O. Güvenen (Turquie)

Cela n'aurait pas pu être possible sans l'appui du Secrétariat de la CSE à Genève, notamment, de MM. Siegfried Apelt, Tom Griffin, John Kelly, Andreas Kahnert.

Une gratitude toute particulière va aux membres de la task force qui ont élaboré le projet des Principes fondamentaux :

MM. Jean-Louis Bodin, Raul Suarez de Miguel, Alberto de Michelis, Jozef Olenski, Carmen Arriba, Lidia Bratanova et Illie Dimitrescu.

Comme je disais tout à l'heure, les principes ont été adoptés par la Commission des Nations Unies pour l'Europe en 1992. Plus tard ils auront été adoptés par la Commission Statistique de l'ONU, ce qui leur donne une certaine légitimité au sein de la communauté statistique mondiale. Toutefois, tant que ces principes restent du domaine des statisticiens on n'aura pas résolu le problème de la reconnaissance politique de ces normes. Il est indispensable que la Commission Statistique de l'ONU propose à l'ECOSOC d'approuver ces principes en leur donnant ainsi une dimension politique importante pour tous les pays du monde. Je sais que les travaux en ce sens ont débuté et j'ai bon espoir de croire que le processus d'adoption des principes par l'ECOSOC est en bonne voie de réalisation.

L'élaboration de ces principes fondamentaux a entraîné, comme effet secondaire, l'explicitation des liens qui existent entre système démocratique et information statistique. Les principes définissaient pour la première fois le rôle de la statistique publiques dans les sociétés démocratiques, son impartialité et son indépendance à l'égard des autorités gouvernementales, ses fondements éthiques et son devoir de rendre effectif le droit d'accès des citoyens à l'information. Il y a eu donc une prise de conscience générale sur la nécessité de garantir une information pertinente, de qualité, objective, dans tous les pays destinée à enrichir le débat démocratique et à renforcer la transparence des enjeux des politiques publiques et des processus de décision.

Et c'est bien dans la lignée des Principes fondamentaux que des initiatives ont été prises dès 1996 par le Fonds Monétaire International pour asseoir des normes rigoureuses de transparence en matière de données macroéconomiques – notamment la « Norme spéciale de diffusion des données » et le « Système général de diffusion des données ».

Au niveau de l'Union Européenne, l'adoption des Principes fondamentaux a donné lieu à une réflexion et un large débat de politique statistique qui aura abouti, en 2005, à l'adoption du « Code de bonnes pratiques de la statistique européenne ».

N'oublions pas non plus que les Principes fondamentaux ont été repris dans la législation statistique de nombreux pays. publique.

Au vu de cette évolution, j'estime que ma génération peut être fière d'avoir su saisir, en temps opportun, l'occasion pour donner une impulsion forte à un processus de reformulation du rôle de la statistique publique.

Même si ces principes sont bien appliqués dans les pays, je suis convaincu que la CES doit régulièrement s'en occuper et veiller à ce que des pratiques contraires au sens des principes ne se produisent. Il faut également que la CES – et, naturellement la Commission Statistique de l'ONU - assure une solidarité sans faille envers les chefs statisticiens qui auraient des problèmes dans leur pays.

Etre chef statisticien ne signifie pas seulement être un bon manager, organiser le travail avec efficacité et efficacité, réduire les coûts du processus statistique et assurer la production d'informations de bonne qualité et leur diffusion appropriée. Le chef statisticien exerce également – et je serai tenté de dire, surtout – l'autorité en matière d'information statistique et se doit de garantir l'indépendance de son Institut et de dénoncer toute mainmise des autorités politiques.

Nous ne pouvons ni devons oublier que la démocratie est un système qui n'est pas donné une fois pour toute. Il ne suffit pas de proclamer haut et fort l'attachement à la démocratie sans en respecter les principes essentiels dans l'action. La démocratie est un système politique en constante évolution, qui demande un investissement continu, une attention toute particulière, un respect sans limites. Il est vrai que la grande majorité des pays se dit et se veut démocratique. Mais j'ai également l'impression que si la démocratie comme système politique couvre de plus en plus de pays, son « épaisseur » va en diminuant. Méfions-nous des paroles et regardons les actes. Les statisticiens sont bien placés pour rappeler un certain nombre de valeurs essentielles à respecter. Les Principes fondamentaux de la Statistique en sont un des instruments essentiels.

Je sais que cela n'est et ne sera pas facile. Les chefs statisticiens sont aux prises avec une gestion de plus en plus exigeante de leurs ressources, subissent les pressions voire les restrictions budgétaires. La demande d'informations fiables et de bonne qualité va en s'élargissant et les délais de production veulent être les plus courts possible. Mais n'oublions pas que les chefs statisticiens ont également un mandat politique essentiel à faire valoir: celui de faire respecter leur autonomie et leur indépendance et, par là, la confiance du public envers les informations produites. Le chef statisticien n'est pas seulement un manager ou un technicien. Il est une personnalité dont la dimension humaine, humaniste et politique, à côté de ses capacités professionnelles, est de rigueur.

Monsieur le Président : merci de m'avoir fait l'honneur de cette présence dans votre cercle. Je suis ravi que les réalisations des statisticiens publics des années '90 au sein de la CSE ont eu une portée fondamentale et de valeur universelle. Rien pourtant n'est jamais acquis une fois pour toutes. Vous assumez la grande responsabilité de la défense des droits de l'information statistique vis-à-vis du système politique. Soyez solidaires !

I would like to conclude by congratulating again the Conference, its Bureau and its members for this anniversary and wishing a successful work in its endeavor to improve official statistics and to ensure the full implementation of the fundamental principles.