

Département des affaires économiques et sociales
Bureau de statistique

Etudes méthodologiques

Série F n° 88

Manuel d'organisation statistique, troisième édition

**Le fonctionnement et l'organisation
d'un service de statistique**



Nations Unies
New York, 2005

Le Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies sert de relais entre les orientations arrêtées au niveau international dans les domaines économiques, sociaux et environnementaux et les politiques exécutées à l'échelon national. Il intervient dans trois grands domaines liés les uns aux autres : i) il compile, produit et analyse une vaste gamme de données et d'éléments d'information sur des questions économiques, sociales et environnementales dont les Etats Membres de l'Organisation se servent pour examiner des problèmes communs et évaluer les options qui s'offrent à eux; ii) il facilite les négociations entre les Etats Membres dans de nombreux organes intergouvernementaux sur les orientations à suivre de façon collective afin de faire face aux problèmes mondiaux existants ou en voie d'apparition; iii) il conseille les gouvernements intéressés sur la façon de transposer les orientations politiques arrêtées à l'occasion des conférences et sommets des Nations Unies en programmes exécutables au niveau national et aide à renforcer les capacités nationales au moyen de programmes d'assistance technique.

NOTE

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

ST/ESA/STAT/SER.F/88

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

Numéro de vente : F.03.XVII.7

ISBN 92-1-261196-6

PRÉFACE

Le premier séminaire interrégional sur l'organisation d'un service de statistique, parrainé par l'Organisation des Nations Unies, s'est tenu à Ottawa en 1952. Deux ans plus tard, en 1954, l'Organisation des Nations Unies a publié le *Handbook of Statistical Organization*. Un second séminaire s'est tenu sur le même thème à Ottawa en 1973. En 1980, une deuxième édition de ce manuel était prête et a été publiée sous le titre de *Manuel d'organisation statistique : étude de l'organisation des services nationaux de statistique et des problèmes connexes de gestion*. Près de vingt ans plus tard, en 1999, à un séminaire sur la qualité des données coparrainé par le Fonds monétaire international et l'Organisation des Nations Unies, plusieurs pays ont demandé une version actualisée du *Manuel* de 1980. Pour répondre à cette demande, l'Organisation des Nations Unies a préparé le présent volume, intitulé *Manuel d'organisation statistique, troisième édition : le fonctionnement et l'organisation d'un service statistique*.

Cette troisième édition du *Manuel* se fonde en grande partie sur un document préparé par Jacob Ryten, aux termes d'un contrat de consultant avec le Bureau de statistique du Département des affaires économiques et sociales de l'Organisation des Nations Unies. L'examen initial de ce document a été effectué par du personnel du Bureau de statistique ainsi que par une équipe de rédaction représentant des pays de chacune des commissions régionales des Nations Unies et le Fonds monétaire international. Par la suite, les différents chapitres ont été présentés à divers séminaires organisés par le Bureau de statistique.

Il convient de souligner que l'application des mesures proposées dans le présent manuel peut se faire selon deux directions tout à fait différentes. D'une part, ces mesures ne sont pas à prendre une à la fois, mais toutes ensemble car elles sont interdépendantes. D'autre part, il faut admettre que la plupart des organismes qui désirent appliquer les principes définis dans ce manuel ne peuvent les appliquer tous en même temps. En fait, la façon la plus judicieuse de procéder pour un pays peut être de se concentrer sur un domaine, tel que la gestion des fonctions essentielles d'un bureau de statistique. Quoi qu'il en soit, il appartient à chaque bureau de statistique, selon sa situation et celle de son pays, de décider des principes préconisés dans ce manuel qu'il lui convient d'appliquer.

Une fois encore, qu'il nous soit permis de remercier ici Jacob Ryten de la rédaction de la première version complète du présent volume. Il a fourni un effort herculéen que seuls peuvent pleinement apprécier ceux qui ont tenté de réaliser des projets d'une telle complexité. Son ouvrage a été revu par un comité de rédaction composé de Paul Cheung, Miguel Cervera, Svein Longva, Guest Charumbira, Hasan Abu Libdeh et Carol Carson qui, par leurs suggestions, ont permis de l'enrichir encore davantage. Pour sa part, Jason Brody a contribué à rendre le texte plus accessible aux lecteurs. Plusieurs membres du personnel du Bureau de Statistique ont apporté leur contribution à la version finale de ce manuel, mais trois d'entre eux méritent une mention particulière : Angela Me, qui a organisé la production des versions préliminaires et, de plus, a fait quantité de précieuses suggestions de fond à tous les stades du processus; et Sabine Warschburger et Isabela Heng, qui ont organisé et produit la version finale. Le chapitre VII : « Gestion de la technologie de l'information » est dû essentiellement à Jack Arthur. Toutefois, la responsabilité de la version finale du présent manuel et de toutes les erreurs ou omissions dont il pourrait souffrir revient à Hermann Habermann et Willem de Vries, qui ont décidé en dernier ressort de sa teneur et de sa structure.

Nitín DESAI
Secrétaire général adjoint,
Département des affaires économiques et sociales

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
Préface.....	iii
Introduction.....	1
I. — LES BASES D’UN ORGANISME STATISTIQUE.....	4
A. — INDÉPENDANCE.....	4
B. — PERTINENCE.....	6
C. — CRÉDIBILITÉ.....	7
D. — POLITIQUE À L’ÉGARD DES RÉPONDANTS.....	8
II. — LE SYSTÈME STATISTIQUE.....	10
A. — STRUCTURE DU SYSTÈME STATISTIQUE.....	10
1. Institutions uniques.....	10
2. Plus d’une institution.....	12
3. L’importance de la reconnaissance du nom.....	13
B. — MOYENS DE COORDINATION.....	14
1. Incitations.....	15
2. Certains mécanismes utiles.....	16
3. Conseil national de la statistique.....	16
4. Coordination des budgets et des normes.....	17
5. Affectation de personnel.....	17
6. Outils de coordination pour une organisation décentralisée.....	18
7. Le rôle de la banque centrale.....	18
C. — LE CHEF STATISTICIEN.....	20
1. Les supérieurs du chef statisticien.....	20
2. Les collègues du chef statisticien.....	21
3. Qualifications du chef statisticien.....	22
4. Le mandat du chef statisticien.....	23
5. Demande de démission et menace de démission.....	24
6. L’autorité du chef statisticien.....	24
7. La compétence du chef statisticien.....	25
D. — LE CONSEIL NATIONAL DE LA STATISTIQUE.....	26
1. Supervision ou conseils.....	26
2. Composition.....	28
3. Présidence.....	28
4. Secrétariat.....	28
5. Ordre du jour.....	29
6. Fréquence des réunions.....	30
7. Comités consultatifs.....	30

	<i>Page</i>
8. Organes spéciaux	31
E. — LA LOI	31
1. Les principaux acteurs	32
2. La loi : courte ou longue	32
3. La loi : dissuasion ou coercition	32
4. Accès à des informations protégées par d'autres lois	33
5. Conseils juridiques	33
6. Dispositions juridiques spéciales propres aux systèmes décentralisés	33
F. — FINANCEMENT DU SYSTÈME STATISTIQUE	34
1. Sources de financement	34
2. Financement par le biais du budget de l'Etat	35
3. Libre fixation des prix des biens et services	35
III. — LES USAGERS ET LEURS BESOINS	37
A. — LES BESOINS DES POUVOIRS PUBLICS	38
1. Ministères des finances	39
2. Les autres ministères	39
3. Organisation et établissement de contacts	41
4. Pouvoirs régionaux et locaux	42
B. — LES BESOINS DU PUBLIC	44
1. La communauté dans son ensemble	44
2. Ecoles primaires et secondaires	44
3. La presse	45
C. — LES BESOINS DES ENTREPRISES	46
1. Les grandes entreprises	47
2. Les petites entreprises	48
D. — RECHERCHE ET AUTRES BESOINS	50
1. Les milieux universitaires	50
2. Institutions internationales	51
IV. — ÉTABLISSEMENT DES PRIORITÉS	53
A. — ANALYSE DES BESOINS DES USAGERS	53
B. — ELABORATION D'UN PLAN D'ACTION	56
1. Le plan annuel et ses éléments constitutifs	56
2. Prévoir les variations d'effectifs et les incertitudes	57
3. Le rôle du cérémonial	57
4. Planification et budget	58
5. Planification et responsabilité	58
6. Evaluation du plan	58
V. — PRINCIPES DE L'ORGANISATION ET DE LA RÉORGANISATION	60
A. — THÉORIES ET TENDANCES	60
B. — ORGANISATION PAR SUJET OU PAR FONCTION	61
C. — ORGANISATION ET RÉORGANISATION	62

	<i>Page</i>
D. — MÉCANISMES DE COORDINATION ET CULTURE D'ENTREPRISE	66
VI. — GESTION DU PERSONNEL	70
A. — COMPOSITION DU PERSONNEL	71
B. — POLITIQUE EN MATIÈRE DE RESSOURCES HUMAINES	72
C. — RECRUTEMENT	73
D. — LE PREMIER JOUR	75
E. — FORMATION	76
F. — ROTATION DU PERSONNEL	77
G. — MAINTIEN EN FONCTION DU PERSONNEL	78
H. — LES CHOIX QUI S'OFFRENT AU NOUVEAU CHEF STATISTICIEN	79
I. — GESTION DES RESSOURCES HUMAINES : UN TOUT	80
VII. — GESTION DE LA TECHNOLOGIE DE L'INFORMATION	82
A. — DEUX MODÈLES DE GESTION INFORMATIQUE	82
B. — EXAMEN DE CERTAINES DES PRÉOCCUPATIONS EXPRIMÉES À LA FIN DES ANNÉES 1970	83
C. — COLLABORATION AVEC LE SECTEUR COMMERCIAL : EXTERNALISATION	84
D. — SAINES PRATIQUES DE GESTION DES PROJETS D'INFORMATIQUE	86
VIII. — ACTIFS INCORPORELS	89
A. — L'ESTAMPILLE DE QUALITÉ	89
B. — L'IMPORTANCE DE LA LÉGALITÉ	89
C. — POLITIQUES	90
D. — RÉPERTOIRES	91
E. — SYSTÈME DE COMPTABILITÉ NATIONALE	92
F. — EXAMEN ET CONTRÔLE DES QUESTIONNAIRES	92
G. — NOMENCLATURES ET CLASSIFICATIONS	93
H. — FINANCES	93
IX. — GESTION DES FONCTIONS ESSENTIELLES	95
A. — FONCTIONS ESSENTIELLES	95
1. Planification	95
2. Exécution et traitement	95
3. Analyse	96
4. Diffusion	96
5. Coordination et normalisation	96
B. — ENQUÊTES ET RECENSEMENTS	97
1. Gestion de projet	98
2. Collaboration avec les membres de l'équipe du projet	99
3. Travail effectué auprès des répondants	101
4. Concentration de compétences statistiques	102
5. Souplesse dans aptitude à effectuer des enquêtes	103
6. Dossiers administratifs	103
X. — ORGANISATION SUR LE TERRAIN	105
A. — INTERACTION AVEC LES RÉPONDANTS	105
1. Ménages	106

	<i>Page</i>
2. Entreprises.....	108
3. Un cas particulier : l'indice des prix à la consommation.....	108
4. Les pouvoirs publics	109
5. Le cas particulier des administrations provinciales et locales	110
6. Institutions à but lucratif	110
B. — INTERACTION AVEC UNE ORGANISATION PAR DOMAINE.....	111
1. Perspectives.....	111
2. Recensements et enquêtes.....	112
3. Gestion des interactions	112
XI. — FAIRE PARVENIR L'INFORMATION AUX USAGERS.....	114
A. — PROBLÈMES GÉNÉRAUX DE DIFFUSION	114
1. Fournir aux usagers une information sur les propriétés des données statistiques.....	114
2. Politique de diffusion.....	116
B. — LES DIFFÉRENTE FORMES DE DIFFUSION	117
1. Les moyens traditionnels	117
2. Multimédia.....	117
3. L'Internet.....	117
C. — RECOUVREMENT DU COÛT DE PUBLICATION.....	119
1. Politiques commerciales	120
2. Recours à des tiers pour la diffusion.....	121
3. Droits d'auteur (copyright) et redevances.....	121
D. — COMPLÉTER L'INFORMATION PAR L'ANALYSE	122
1. L'office national de statistique doit-il se livrer à des analyses ?.....	122
2. Les faits et leur interprétation	122
3. Fonctions analytiques et information.....	122
4. Examen des publications.....	123
E. — L'ANNUAIRE STATISTIQUE.....	123
XII. — RESPECTER LA VIE PRIVÉE ET PRÉSERVER LA CONFIDENTIALITÉ : HONORER LE CONTRAT	126
A. — POLITIQUES À L'ÉGARD DES RÉPONDANTS.....	126
1. Principes auxquels doivent obéir les relations avec les répondants.....	126
2. Coercition et réponse volontaire.....	129
3. Incitations et assurances.....	129
4. Partage d'informations administratives	130
B. — PROTECTION DES DONNÉES.....	131
1. Sécurité physique et électronique	131
2. Sanctions	132
C. — CONFIDENTIALITÉ ET DIVULGATION	132
1. Principes.....	132
2. Prédominance et divulgation résiduelle.....	133
3. Confidentialité et statistiques sur les ménages.....	133

	<i>Page</i>
4. Divulgence avec consentement	134
5. Divulgence forcée	134
6. Confidentialité passive	135
7. Dispositions prises pour la recherche	135
XIII. — SYNTHÈSE	138
A. — PRINCIPES D'ORGANISATION	138
B. — FONCTIONS INTERNES	140
1. Bureau du chef statisticien	140
2. Diffusion	140
3. L'organisation sur le terrain	140
4. Départements spécialisés	141
5. Infrastructure statistique	145
6. Infrastructure technique	146
7. La fonction analytique	146
8. Planification	147
9. Mécanismes horizontaux et verticaux	148
C. — MOBILISATION D'APPUIS EXTÉRIEURS	148
ANNEXE I. Modèle annoté de loi nationale sur la statistique	149
ANNEXE II. Les Principes fondamentaux de la statistique officielle	159
ANNEXE III. Figures représentant des façons possibles d'organiser les fonctions d'un bureau de statistique	161

FIGURES

1. Illustration des trois types différents de rapports entre le ministre, le conseil national de la statistique et le chef statisticien	27
2. Représentation schématique d'un organisme statistique organisé pour recueillir, traiter et diffuser des données dans certains domaines spécialisés	41
3. Processus d'investissement	87

ENCADRÉS

1. Statistiques émanant d'un organe reconnu ou non	14
2. Centralisation ou décentralisation	19
3. Les attributs nécessaires ne sont pas toujours les mêmes	23
4. Deux définitions clés : biens et services	36
5. Le danger de coloration des informations statistiques	46
6. Exemples d'informations administratives utiles pour les statistiques sur les petites entreprises	48
7. L'organisme statistique a-t-il besoin d'une unité de planification ?	53
8. Equilibrer les besoins	55
9. Réorganisation de Statistics Netherlands	62
10. Personnel et compétences	70
11. L'utilisation de l'Intranet et le premier jour	75
12. Les avantages de règles codifiées	90

	<i>Page</i>
13. Problèmes types posés parfois par les différences de perspectives entre les membres des équipes de projet.....	101
14. Deux communautés.....	107
15. Définitions : diffusion et publication	114

FIGURES DE L'ANNEXE

A.1 Ebauche des fonctions d'un organisme statistique	162
A.2 Structure schématique d'un bureau de statistique : fonctions internes.....	163
A.3 Fonctions du bureau du chef statisticien.....	164
A.4 Fonctions du département chargé de la diffusion et des contacts avec les usagers	165
A.5 Fonctions d'une organisation sur le terrain, y compris l'aptitude à collecter des données administratives.....	166
A.6 Fonctions et sujets du secteur des programmes d'un bureau de statistique.....	167
A.7 Ventilation possible par sujet du secteur de programmes de statistiques économiques.	168
A.8 Liste des sujets d'un département s'occupant de statistiques sur les ménages et les institutions.....	169
A.9 Possibilité de structure analytique du département s'occupant du marché du travail ...	170
A.10 Structure possible d'un département de statistiques macroéconomiques.....	171
A.11 Structure possible d'un département responsable de l'infrastructure statistique.....	172
A.12 Fonctions possibles d'un département s'occupant de l'infrastructure technique d'un organisme statistique.....	173

Abréviations

ABS	Australian Bureau of Statistics
IPC	indice des prix à la consommation
PIB	produit intérieur brut
TI	technologie de l'information
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
SCN	Système de comptabilité nationale

INTRODUCTION

Le présent *Manuel d'organisation statistique, troisième édition : le fonctionnement et l'organisation d'un service statistique* s'adresse principalement à deux types de lecteur : a) le chef statisticien (ou futur chef statisticien d'un service de statistique) et son/sa ou ses collègues; et b) les personnes chargées de superviser la statistique officielle.

Les chefs de services de statistique sont à la fois officiellement et moralement attachés à perpétuer la tradition consacrée dans les Principes fondamentaux de la statistique officielle¹. Ils ont pour rôle d'inspirer la confiance du public dans les faits présentés par leur service; d'encourager celui-ci à innover; de promouvoir une éthique professionnelle sans laquelle les normes de qualité ne peuvent se maintenir; et d'entretenir la communication avec l'Etat et le grand public pour déterminer la situation du pays sur la base des aspects qui se prêtent à une mesure quantitative. Ce manuel est donc conçu pour ceux qui ont pour tâche d'animer un service de statistique et de préserver la confiance du public. Il peut être également utile à ceux qui désirent simplement comprendre pourquoi un service de statistique fonctionne de la façon dont il le fait.

Ce manuel porte sur les services nationaux de statistique : sur des services publics de rangs divers, créés pour recueillir, interpréter et diffuser des statistiques officielles. Ces services peuvent avoir différentes tailles et différentes formes. Certains ont une vocation de caractère général, en ce sens qu'ils établissent des statistiques sur tout ce qu'il faut savoir des processus économiques et sociaux du pays. D'autres sont très spécialisés et réunissent des statistiques ne portant que sur les transports, la banque ou l'agriculture. Certains sont très en vue et ont une mission définie avec précision dans leurs statuts. D'autres sont créés au sein d'une organisation plus vaste, et ont principalement pour objet d'informer l'organe directeur de cette organisation. Toutefois, hormis par leur taille, l'ampleur et la portée de leurs activités, les services de statistique ne sont guère différents les uns des autres pour ce qui est de leur fonction et de ce que l'on attend d'eux, ni des règles auxquelles ils obéissent. Ils ont tous à traiter des données brutes, à les convertir en statistiques, à appliquer des normes objectives à leurs opérations et à considérer leur impartialité, leur neutralité et leur objectivité comme indispensables à leur survie.

La troisième édition de ce manuel traite des domaines suivants : principes généraux d'un service et d'un système de statistique, collecte de données et politiques à l'égard des personnes interrogées, besoins des usagers, principes et exemples d'organisation et de gestion, et directives en matière de diffusion.

Ce manuel ne doit pas être lu comme un récit. Il est plutôt conçu comme une liste récapitulative d'éléments à prendre en compte par tout service de statistique; comme un ensemble d'exemples illustrant la façon dont des principes peuvent être mis en pratique dans certains contextes donnés; comme une liste de facteurs qui peuvent persuader le personnel d'un service de statistique de donner la préférence à une application plutôt qu'à une autre; et enfin, comme une mise en garde contre le fait que si certaines solutions semblent préférables, aucune d'entre elles ne doit être considérée comme une panacée. En particulier, il faut comprendre que si ce manuel offre des indications claires et fermes dans ces domaines, chaque pays a sa propre situation, et seuls ceux qui vivent dans le pays peuvent décider de l'utilité des conseils qui leur sont donnés. C'est pourquoi la présente édition ne saurait être considérée comme un ensemble de prescriptions génériques. En revanche, elle peut servir d'illustration en citant des exemples et en suggérant des moyens d'en tirer les leçons, et elle peut poser un petit nombre de principes généraux qui semblent avoir supporté les épreuves du

¹ Conseil économique et social, *Documents officiels*, 1994, *Supplément n° 9* (E/1994/29), chapitre V.

temps et du lieu, de la tradition et du contexte juridique, de l'évolution politique et économique et des besoins et aspirations. Si ce manuel réussit dans cette tâche, il aura atteint son but.

Indépendamment de sa souplesse, cette troisième édition de ce manuel, comme celles qui l'ont précédée², reste intransigeante à certains égards. Elle attend du chef statisticien et de son personnel qu'ils n'autorisent aucune pression de la part des parties intéressées quant à la façon dont les faits sont réunis et combinés pour l'établissement de statistiques, ni à la méthode ou au moment retenus pour leur diffusion auprès du public. Elle souligne à maintes reprises la nécessité que les informations recueillies par les bureaux de statistique restent confidentielles et inviolées. Toute entorse au principe selon lequel le fait de recevoir une information doit être traité comme une marque de confiance est de nature à empêcher un service de statistique de fonctionner efficacement.

Une nouvelle génération de statisticiens, possédant des qualifications et dotés de ressources jusqu'ici inégalées, a aujourd'hui la responsabilité de diriger les services de statistique. Elle peut être aidée dans cette tâche par l'exemple des pratiques du passé, notamment de celles qui ont donné de bons résultats. Cependant, les conditions dans lesquelles les statistiques officielles sont établies et diffusées ont changé, et continuent de changer si profondément que l'expérience du passé ne peut servir que partiellement. Certains des changements qui surviennent sont dus à la technologie et se produisent à un rythme accéléré. D'autres sont la conséquence d'innovations sociales, juridiques et institutionnelles. D'autres encore s'expliquent par une plus grande prospérité, une meilleure éducation et une utilisation plus raffinée des connaissances qu'auparavant.

Jamais n'a-t-on attendu autant des statistiques, et jamais les statisticiens n'ont eu autant de moyens à leur disposition, et jamais n'a-t-on vu un tel désir d'apprendre les uns des autres et de présenter le savoir selon des normes internationales. Cela ne veut pas dire que les gains obtenus soient distribués équitablement ou de la meilleure façon possible, pas plus que cela ne permet de supposer qu'il n'y ait pas de tensions, voire de crises. Il y a certes des difficultés. Dans certains cas, le lien étroit qui unissait les gouvernements à leurs services de statistique a été ébranlé et est plus fragile qu'il ne l'était par le passé. Certains services, réfléchissant à leur propre performance, peuvent estimer qu'elle n'a pas tiré pleinement profit des progrès technologiques et économiques mentionnés précédemment.

Auparavant, les statistiques officielles étaient communiquées principalement aux ministères de l'industrie et des finances, aux directions du Plan et aux ministères du commerce, ainsi qu'à la plupart des usagers traditionnels, les ministères de l'agriculture, des transports et du travail. Aujourd'hui, la masse des usagers s'est étendue aux services qui veillent sur l'environnement, le logement, le bien-être social, l'éducation, la santé, la justice et l'énergie. En outre, les statistiques officielles sont aujourd'hui utilisées par les grandes entreprises à une échelle comparable à celle de l'Etat, ainsi que par le grand public (par exemple, pour mesurer le degré de transparence de l'administration).

La tentation de faire des comparaisons entre pays est beaucoup plus répandue aujourd'hui qu'elle ne l'était lorsque est sortie l'édition 1954 du *Manuel*. A l'époque, des normes jugées évidentes aujourd'hui, telles que les classifications par activité, par produit et par profession, en étaient encore à leurs balbutiements et, en tout état de cause, étaient littéralement remises aux bureaux nationaux de statistique par une petite poignée d'experts internationaux; aujourd'hui, en revanche, la participation de ces bureaux à l'élaboration des nouvelles versions de ces normes est universelle. Il y a cinquante ans, l'établissement de normes internationales était laissé à des bureaux internationaux de statistique. Aujourd'hui, tous les services de statistique y sont associés.

² *Manuel d'organisation statistique*, Etudes méthodologiques, série F, n° 6 (publication de l'Organisation des Nations Unies, n° de vente : 54.XVII.7); et *Manuel d'organisation statistique : étude de l'organisation des services nationaux de statistique et des problèmes connexes de gestion*, Etudes méthodologiques, série F, n° 28, (publication de l'Organisation des Nations Unies, n° de vente : E.79.XVII.7), ci-après dénommées respectivement « le *Manuel* de 1954 » et « le *Manuel* de 1980 ».

L'évolution évoquée ci-dessus, due en grande partie à des événements extérieurs au domaine des statisticiens, a obligé à actualiser les normes anciennes tout en tenant compte de l'expérience passée des bureaux de statistique. En vérité, parmi les nombreuses difficultés auxquelles les statisticiens sont confrontés, celle qui mérite peut-être le plus d'être relevée est celle de devoir gérer une organisation qui, tout en tirant sa richesse de la continuité, évolue dans un milieu marqué par de constants changements.

La présente révision du *Manuel* comporte les principales innovations suivantes :

- Elle accorde une plus grande attention au processus statistique en tant que processus et en tant que système, plutôt qu'en tant que produit d'un certain nombre d'institutions distinctes liées par des dispositifs de coordination. C'est ainsi que le débat entre centralisation et décentralisation, qui occupait une place importante dans le *Manuel* de 1980, figure à présent dans un aperçu des méthodes propres à renforcer la coordination;
- Elle reconnaît que si l'accès à un matériel informatique moderne et le nombre d'informaticiens ont fortement augmenté depuis vingt ans, la gestion de la technologie de l'information est une question critique qui nécessite une attention particulière;
- Les systèmes de planification de vastes projets statistiques tels que les recensements sont aujourd'hui mieux compris et plus facilement mis en œuvre, et ne nécessitent donc plus un examen approfondi;
- L'importance accordée aux rapports entre les bureaux de statistique, les personnes interrogées et les usagers, telle qu'elle se dégageait du *Manuel* de 1980, occupe une place de choix dans la présente édition. Celle-ci met en outre davantage l'accent sur le pouvoir de coordination de certains éléments de l'infrastructure statistique tels que les classifications communes, les systèmes de comptabilité économique et autres outils de synthèse;
- Cette troisième édition du *Manuel*, à la différence des éditions précédentes, s'efforce de répondre aux préoccupations des différentes catégories d'usagers et aux statistiques dont ils ont besoin du fait de leurs différences.

En fin de compte, pour réussir dans sa tâche, le bureau de statistique doit admettre que les solutions idéales sont difficiles à trouver et que les solutions pratiques, solides et ayant des chances de succès ne sont possibles que lorsque l'on maintient l'équilibre entre les avantages et les inconvénients de chaque approche. Chacun des chapitres qui suivent démontre pratiquement l'importance de ces équilibres. Bien entendu, ceux-ci ne peuvent être universels, en ce sens que la façon dont divers facteurs sont pondérés les uns par rapport aux autres dans la recherche d'une solution viable diffère selon le lieu et le temps. C'est à chaque service de mesurer judicieusement les circonstances particulières auxquelles il a affaire.

Le succès d'un bureau de statistique passe également par la reconnaissance du fait que les mesures ne doivent pas être prises une à la fois, mais de façon concertée. Même lorsque des initiatives sont d'abord évaluées à titre individuel, il leur faut ensuite être jugées par rapport à d'autres mesures propres à l'organisation et aux procédures.

I. — LES BASES D'UN ORGANISME STATISTIQUE

1. Les services nationaux de statistique ont pour mission de fournir des informations au public, au gouvernement et aux milieux d'affaires dans les domaines économique, démographique, social et écologique. Ces informations sont indispensables au développement dans ces domaines ainsi qu'à la connaissance mutuelle et au commerce entre les Etats et les peuples du monde.

2. La qualité des statistiques officielles dépend en grande partie de la fourniture par les citoyens, les entreprises et les autres répondants de données appropriées et fiables aux organismes statistiques.

3. Pour que le public ait confiance dans les statistiques officielles, il faut que l'organisme statistique lui inspire le respect en obéissant à un ensemble de valeurs et de principes fondamentaux, et en manifestant des qualités d'indépendance, de pertinence et de crédibilité, ainsi que le respect des droits des répondants.

4. Ces principes sont codifiés dans les Principes fondamentaux des statistiques officielles³.

A. — INDÉPENDANCE⁴

5. Un organisme statistique a besoin de jouir d'une position d'indépendance largement reconnue pour être crédible et pour pouvoir offrir librement un flux d'informations utiles et de grande qualité au public et aux décideurs. Sans la crédibilité que lui procure un fort degré d'indépendance, il risque de perdre la confiance des usagers dans l'exactitude et l'objectivité des données qu'il fournit, et les sources de ces données risquent de se montrer moins enclines à répondre à ses demandes.

6. Par essence, l'organisme statistique doit se distinguer des organes de l'administration qui exercent les fonctions d'exécution et de définition de la politique gouvernementale. Il doit être impartial et éviter de donner jusqu'à l'apparence que ses processus de collecte, d'analyse et de diffusion pourraient être manipulés à des fins politiques ou que des données individuellement identifiables pourraient être révélées à des fins administratives, réglementaires ou coercitives.

7. L'indépendance se définit notamment par les caractéristiques suivantes :

- L'autorité en matière de décisions professionnelles concernant la portée, la teneur et la fréquence des données recueillies, analysées ou publiées;
- L'autorité en matière de sélection et de promotion du personnel spécialisé, technique et opérationnel;
- La reconnaissance par les responsables de l'élaboration des politiques extérieurs à l'organisme statistique que celui-ci est habilité à diffuser des informations statistiques sans autorisation préalable;

³ Voir *Conseil économique et social, Documents officiels, 1994, Supplément n° 9 (E/1994/29)*, chap. V. Pour plus de renseignements, se reporter à l'annexe II ou au site Internet <http://www.un.org/Depts/unsd/statcom/1994docs/e1994.htm>.

⁴ Les paragraphes 5 à 8 sont fondés sur l'étude de Margaret E. Martin, Miron L. Straf et Constance F. Citro, Eds., intitulée *Principles and Practices for a Federal Statistical Agency: Second Edition* (Washington, D.C., National Academy Press, 2001).

- Le pouvoir reconnu au chef statisticien et à certains membres qualifiés du personnel de parler des statistiques de l'organisme devant des instances gouvernementales et des organismes publics;
- Le respect de calendriers prédéterminés pour la publication d'importants indicateurs économiques ou autres, afin d'éviter ne serait-ce que l'apparence de manipulation des dates de publications à des fins politiques;
- Le maintien d'une claire distinction entre la publication d'informations statistiques et les interprétations données de ces informations par les hauts responsables de l'Etat;
- La diffusion de politiques favorisant la communication régulière et fréquente au public d'importantes conclusions découlant des programmes statistiques de l'organisme par les médias, l'Internet et d'autres moyens.

8. En 2000, le National Research Council, en rédigeant l'étude intitulée *Principles and Practices for a Federal Statistical Agency: Second Edition*, a reconnu comme essentiels les buts suivants d'un système statistique :

- Protéger la confidentialité des réponses;
- Limiter le plus possible la charge pesant sur les personnes qui fournissent les réponses;
- Veiller à l'exactitude, ce qui suppose un réel souci de cohérence à travers les zones géographiques et dans le temps, ainsi que des mesures statistiques des erreurs figurant dans les données;
- Veiller à la ponctualité, ce qui suppose une volonté de diffuser les données aussi souvent qu'il est nécessaire pour illustrer les changements importants qui se produisent dans ce qui est étudié, ainsi que la diffusion des données le plus tôt possible après leur collecte;
- Assurer la pertinence des données, ce qui implique une volonté d'améliorer les données qui permettent de répondre aux besoins actuels des usagers pour leurs décisions et leurs analyses, et de prévoir les besoins de données pour l'avenir;
- Etablir sa crédibilité, ce qui implique un souci de respect de la réalité en même temps que d'une apparence d'impartialité, et l'indépendance à l'égard du pouvoir politique.

9. Pour qu'un organisme statistique puisse opérer dans des conditions de solide indépendance, il faut savoir comment ses objectifs et ses priorités sont fixés. En fait, ses objectifs sont fixés par la loi⁵, et ses priorités doivent être décidées par le chef statisticien. Les objectifs sont souvent simples en apparence. Par exemple, la loi régissant l'organisme statistique du Canada stipule qu'il doit y avoir un bureau, dont la tâche consiste à recueillir, résumer, rassembler et publier des informations statistiques relatives aux activités commerciales, industrielles, sociales, économiques et générales, et à la condition de la population⁶. Toutefois, dans un aperçu stratégique général, le chef statisticien du Canada a déclaré que les priorités à moyen terme de l'organisme avaient trait, entre autres, à l'établissement de statistiques à l'échelle des provinces, au secteur des services, à la science et à la technologie. La loi définit la responsabilité de l'organisme; l'aperçu stratégique est la meilleure interprétation que donne le chef statisticien de ce que l'organisme devrait faire à moyen terme, compte tenu de la demande perçue et des conditions nécessaires pour y répondre.

10. Un organisme statistique est un prestataire de services, de sorte que son indépendance est liée aux méthodes qu'il emploie et aux résultats qu'il obtient, et non pas à ses objectifs. C'est pourquoi l'aperçu général des questions organiques commence par la question de la pertinence⁷. Il est clair que les produits d'un organisme statistique doivent être de portée nationale, autrement

⁵ Pour une explication plus détaillée de la législation relative aux statistiques, voir chap. II, sect. E.

⁶ Gouvernement du Canada, *Statistics Act of 1918*. La formule utilisée aujourd'hui n'est pas différente. Au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, les fonctions de ce bureau, définies dans le document intitulé *Framework Document: Office for National Statistics* (Londres, 1996), comprennent la collecte de statistiques économiques et sociales. Plusieurs pays, parmi lesquels l'Australie, Israël, la Nouvelle-Zélande, le Pakistan et l'Afrique du Sud, ont des définitions générales similaires du rôle de ce bureau.

⁷ Certains auteurs estiment que le terme « pertinence » est mal choisi, car il coule de source. Ils préféreraient plutôt que l'on parle de « priorités ».

dit, ils doivent s'appliquer à tous les secteurs de la société et de l'économie du pays. Toutefois, qu'entend-on par « pertinence » ? Quelles sont les contraintes, tant physiques que psychologiques, qui limitent tout effort tenté par l'organisme statistique pour être pertinent ?

B. — PERTINENCE

11. Les organismes statistiques doivent constamment chercher à améliorer leurs systèmes de données, afin de fournir une information exacte, opportune et adaptée aux besoins changeants dictés par l'intérêt général. Or, la difficulté tient au fait que l'intérêt général évolue parfois à un rythme trop rapide pour pouvoir être suivi par le système statistique. Il faut peu de temps pour qu'une préoccupation apparaisse, d'abord comme sujet de curiosité, puis comme sujet de discussion et enfin, comme question d'une grande importance pour les responsables des grandes orientations. Par exemple, la question de l'existence d'une « nouvelle économie », ignorée par les statisticiens traditionnels, a d'abord fait surface au début des années 1990 dans la presse et les écrits destinés au grand public. En l'espace de deux ou trois ans, cette question est devenue une priorité politique dans beaucoup de pays avancés, et a fini par amener à s'interroger sur la question de savoir si les statisticiens avaient mesuré correctement le produit intérieur brut (PIB) de leurs pays respectifs. Si cette préoccupation avait justifié la création d'un nouveau programme de recherche, puis le remplacement éventuel du système actuel de comptabilité économique et des données de base sur lesquelles il s'appuie, il aurait fallu des années, voire des décennies, pour qu'un tel programme débouche sur des mesures utiles.

12. Le secteur des services offre un autre exemple. Bien qu'il n'ait fallu que deux à trois ans pour que la question du secteur des services — sa configuration, sa productivité et la qualité de ses emplois — devienne une sérieuse préoccupation politique, il a fallu plus de dix ans pour formuler, accepter et instituer les classifications internationales de base nécessaires à la collecte de données sur ce secteur. En fait, à la fin des années 1990, la plupart des organismes statistiques en étaient encore à expérimenter des cadres opérationnels susceptibles de leur permettre de traiter de façon significative avec le secteur des services.

13. Ces deux exemples montrent qu'il faut moins de temps pour identifier un problème que pour mettre en œuvre les moyens nécessaires pour mesurer son ampleur ou pour rendre de telles mesures comparables à l'échelle internationale. Du fait de cette disparité, tout organisme statistique qui s'efforcera de présenter un intérêt immédiat pourrait perdre automatiquement tout intérêt en regard de l'évolution rapide des priorités.

14. Pour l'organisme statistique, il n'y a guère de sens à chercher à répondre à des préoccupations perçues comme éphémères. Au moment où un programme conçu pour y répondre est mis en œuvre, le choix des orientations a eu le temps de changer plusieurs fois. En fait, lorsqu'il doit choisir les priorités, l'organisme statistique doit faire le tri entre les préoccupations éphémères et celles qui sont plus durables.

15. Une fois qu'une priorité est identifiée, il est difficile à l'organisme statistique de la modifier aussi vite que semblent évoluer les préoccupations des pouvoirs publics. C'est pourquoi il est essentiel de faire preuve de discernement lors de l'établissement des priorités et de prévoir avec précision les changements d'orientation. Le travail de planification du chef statisticien comporte quatre éléments importants :

- Définir des programmes d'une portée suffisamment générale pour pouvoir s'adapter aisément à de modestes changements d'orientation;
- Constituer une réserve de capacité et créer un tel état de préparation que l'organisme statistique puisse faire face aux imprévus sans que cela perturbe son fonctionnement⁸;

⁸ L'expérience la plus récente des organismes statistiques a consisté à aider à déterminer l'état de préparation des milieux d'affaires au « bogue de l'an 2000 » dans les systèmes informatiques. Statistique Canada a maintenu en état de préparation un groupe d'enquêteurs capables de traiter une question modérément difficile dans un délai de quatre-vingt-dix jours du début à la fin, à condition que le nombre d'entreprises de l'échantillon ne dépasse pas environ deux mille.

- Elaborer des politiques de valorisation des ressources humaines qui rendent le personnel des organismes statistiques adaptable et transférable de manière à répondre efficacement à l'évolution des programmes de ces organismes;
- Partager les idées et informations techniques avec les autres organismes statistiques. Un tel partage favorise l'apparition de méthodes novatrices de collecte, d'analyse et de diffusion de données.

16. Réunir ces capacités donne à l'organisme statistique d'importants moyens d'action dans ses efforts en vue de s'adapter aux problèmes découlant de l'évolution des priorités.

17. Dans un contexte d'instabilité sociale, s'il faut répondre à un gouvernement qui utilise l'information statistique pour la planification et l'affectation des ressources, le chef statisticien a intérêt à faire preuve de souplesse. Il ou elle a également intérêt à éviter les enquêtes trop détaillées et trop spécifiques, et à ne pas perdre de vue que les politiques peuvent changer de façon inattendue, ce qui limiterait l'utilité de ces enquêtes. Par ailleurs, il est essentiel de recueillir d'avance des informations sur les changements imminents des priorités dans le choix des orientations. Quelque modeste que soit le bureau, le chef statisticien doit passer beaucoup de temps en compagnie des hauts responsables de l'action gouvernementale, afin de percevoir ces changements.

18. De surcroît, il ne suffit pas d'informer le seul chef du bureau. La sensibilisation doit s'étendre à l'ensemble de l'organisme; c'est pourquoi cette troisième édition du *Manuel* consacre beaucoup de place à ce sujet, notamment au chapitre III.

C. — CRÉDIBILITÉ

19. Les statistiques posent un problème particulier : le produit des activités des organismes statistiques doit pouvoir être répété pour être crédible, mais en réalité, l'utilisateur ne peut le répéter. C'est pourquoi l'organisme statistique doit dépenser beaucoup d'énergie à promouvoir sa crédibilité, et pourquoi il est si sensible à toute atteinte portée à sa crédibilité ou à l'idée que le public puisse mettre en doute la fiabilité de ce qu'il produit.

20. L'organisme statistique doit être extrêmement rigoureux quant aux normes à respecter lors des collectes de données, aux méthodes employées pour le traitement de ces données et à la présentation des résultats. De plus, il doit insuffler à son personnel une éthique de la qualité à la hauteur de ces normes. Le sentiment que ce qui est produit est le résultat d'une information de qualité et d'excellentes méthodes de production et de contrôle ne peut être constamment renforcé qu'à ce prix⁹.

21. La nécessité d'inspirer une éthique de la qualité et de convaincre tous les usagers de la qualité des processus de production adoptés comporte un certain nombre de conséquences structurelles. Par exemple, il est rassurant pour les usagers que les méthodes adoptées par un organisme statistique soient périodiquement soumises à un processus d'évaluation externe et que les résultats de ces évaluations soient rendus publics et ouverts à un débat. Néanmoins, quelque élevée que soit la qualité de la tenue des comptes de la nation, certains éléments d'estimation restent inévitablement fondés sur des hypothèses qui peuvent être plausibles, mais ne sont pas nécessairement corroborés par des preuves. Présenter cela au public peut donner une impression d'arbitraire qui risque à son tour d'entacher la réputation de l'ensemble de l'organisme. Tout analyste averti saurait percevoir jusqu'où pourraient aller les conséquences de ces hypothèses, compte tenu du système d'identités imposé par la comptabilité. Comment communiquer cela au public d'une manière non préjudiciable est un sujet de profonde réflexion, surtout dans un contexte où est vivement encouragée la libre vérification des méthodes employées.

⁹ Certains organismes statistiques (tels que l'Australian Bureau of Statistics, Statistique Canada et Statistics New Zealand) vont jusqu'à placer leurs directives de qualité sur leur site Internet ou sur Intranet.

22. La question qui se pose implicitement dans le débat sur la crédibilité est de savoir comment un segment du système statistique peut obtenir des informations d'un segment qui le précède dans la chaîne de production avec la certitude que la qualité n'a pas été compromise dans le processus. Pour s'assurer que la qualité est préservée, il faut mettre en place une combinaison subtile d'éléments subjectifs. Le souci de qualité partagé par le personnel de l'organisme ne doit jamais faiblir, et des moyens de vérification et de contrôle, un système de poids et contrepoids, suffisamment puissants pour déceler, corriger et prévenir toute erreur future évitable doivent constamment être utilisés.

23. La crédibilité se trouve renforcée lorsque les statisticiens font en sorte que les répondants apportent les meilleures réponses possibles aux questions que leur posent les enquêteurs. Cela veut dire que l'information recherchée doit être communiquée à l'organisme statistique officiel sans distorsion inspirée par la crainte des répondants quant à son utilisation à venir ou par leur incapacité à comprendre les questions qui leur sont posées, et sans réticence de leur part causée par l'impression qui leur est donnée que l'organisme ne respecte pas leur temps et leur vie privée.

D. — POLITIQUE À L'ÉGARD DES RÉPONDANTS

24. Les objectifs soulignés dans les paragraphes précédents sont plus faciles à énoncer qu'à atteindre, et il n'existe aucune panacée pour les atteindre. Toutes les méthodes expérimentées jusqu'ici se fondent sur un ensemble de quatre éléments essentiels : des instruments juridiques destinés à obliger les répondants à se conformer ou à les décourager de désobéir; des appels lancés à leur sens moral, afin de les encourager à coopérer; des assurances que les informations ne seront pas utilisées de façon inappropriée; et, de plus en plus dans certains pays, l'utilisation de diverses incitations.

25. Le principal souci des répondants a probablement trait à la confidentialité de l'information fournie. Les organismes qui n'ont pas encore réussi à persuader les répondants que l'information qu'ils fournissent à un organisme statistique est strictement confidentielle ne peuvent compter sur la qualité des informations qu'ils reçoivent.

26. Le pouvoir conféré par la loi aux organismes statistiques de solliciter des informations n'est d'une grande utilité que si tous les secteurs de la société sont prêts à coopérer. Les organismes qui se sont attachés à convaincre les répondants que l'information qu'ils fournissent est respectée et appréciée sont ceux qui tendent à enregistrer les taux de réponse les plus élevés. Il doit être clair que les faibles taux de réponse sont autant un défaut du travail statistique que le manque de soin dans l'édition et la diffusion des données.

27. Il est difficile de persuader les répondants de divulguer une information (voir l'analyse détaillée de cette question au chapitre 12). Néanmoins, le succès dans ce domaine peut contribuer pour beaucoup à améliorer la qualité d'ensemble des informations reçues. A ce propos, les bureaux nationaux de statistique doivent être conscients du rapport entre le surcroît marginal de dépense qu'implique une meilleure coopération et l'impact de cette dernière sur la qualité d'ensemble des statistiques qui en résultent. Cela dit, d'autres facteurs doivent également être pris en compte. Par exemple, le taux de rentabilité de la dépense marginale liée à l'amélioration de l'édition pourrait se révéler supérieur à celui de la dépense nécessaire pour améliorer les taux de réponse¹⁰.

28. Tous les bureaux doivent avoir une unité chargée de l'interaction avec les répondants. Cette unité peut faire partie des services extérieurs du bureau ou bien la question peut être suffisamment importante pour justifier une unité d'une grande visibilité traitant exclusivement de la question des politiques à l'égard des répondants. Une telle unité a pour mission d'aider à accroître les taux de réponse et de veiller à ce que les répondants fournissent des informations de leur plein

¹⁰ Voir I. P. Fellegi et A. B. Sunter, « Balance between different sources of survey errors », dans *Bulletin de l'Institut international de statistique*, procès-verbal de la trente-neuvième session de l'IIS (Vienne, 1973).

gré. Son personnel doit être en mesure de répondre aux questions qui peuvent leur être posées sur l'utilisation des informations, le soin avec lequel elles sont traitées et l'attitude générale de l'organisme. Il doit éviter de donner une impression de harcèlement et d'insister trop lourdement sur la légalité de son action, et traiter équitablement et avec correction les entreprises et les ménages interrogés. Si une crise semble apparaître dans les rapports avec les répondants, il est recommandé au chef statisticien de veiller personnellement à charger de la question une personne qui a sa confiance et qui relève de quelqu'un d'aussi haut placé que possible au sein de l'organisme. Le fait de relever directement du chef statisticien peut être un bon moyen de montrer à des répondants méfiants le sérieux que l'organisme attache à la question.

Conclusions

Les organismes statistiques sont des prestataires de services. Leur raison d'être, de croître et d'apporter une contribution visible aux affaires de leur gouvernement et de leur société découle de leur aptitude à fournir des informations pour résoudre d'importants problèmes. Toutefois, les priorités peuvent changer plus rapidement que l'aptitude de l'organisme à modifier son activité. C'est pourquoi il importe que ses hauts responsables aient la connaissance et les contacts nécessaires pour pouvoir déceler les problèmes graves et les distinguer de ce qui pourrait se révéler n'être qu'une question de mode.

L'organisme statistique a besoin d'une grande indépendance pour établir sa crédibilité auprès de ses usagers et nouer avec eux des relations de respect mutuel et de confiance. La collecte, l'analyse et la diffusion d'informations statistiques doivent toujours être séparées de la détermination des grandes orientations. Le chef statisticien doit se montrer résolument impartial lorsqu'il traite de la collecte et de la diffusion d'informations.

L'organisme statistique doit veiller au bien-fondé du processus de collecte et de rassemblement de statistiques, et à la validité de ses opérations internes. Pour pouvoir être accepté par le public et stimulant pour son personnel, l'organisme statistique doit remplir un certain nombre de conditions :

- Son processus doit être logique;
- Ses mécanismes doivent être robustes;
- Les descriptions de ces mécanismes et de ce processus doivent être ouvertes à inspection, et le résultat de cette inspection doit pouvoir donner lieu à un débat public;
- Le processus et les mécanismes doivent pouvoir se développer et s'adapter à des conditions nouvelles et à un contexte nouveau.

Si l'organisme statistique ne parvient pas à garantir que l'information fournie par les répondants est absolument confidentielle, il ne peut compter sur la qualité des informations qu'il recueille, ce qui met en péril la crédibilité de l'organisme.

II.—LE SYSTÈME STATISTIQUE

29. Lorsque l'on examine la structure d'un système statistique, on est amené à se poser un certain nombre de questions. Qu'est-ce qu'un système statistique ? Qui se trouve à sa tête ? Quelle est sa base juridique ? Qui veille à ce que le responsable du système fasse ce qui convient ? Qui couvre financièrement l'exploitation du système ? Au chapitre II, nous examinons différents arrangements institutionnels, mais à titre d'indication des possibilités plutôt que de recommandations. Ces arrangements institutionnels sont présentés en deux catégories : ceux qui ont donné de bons résultats, et les autres mais l'importance relative des différents facteurs est fonction du pays.

30. Si le choix d'une organisation appropriée est nécessaire à l'efficacité et l'efficience du service national de statistique, d'autres facteurs contribuent également à son bon fonctionnement. Souvent, on a tendance à croire que les problèmes d'une politique en matière de statistique peuvent se résoudre par des réaménagements structurels, alors qu'en réalité il faut d'autres moyens, tels qu'une direction compétente et stimulante, un personnel qualifié, l'application de méthodes et de techniques appropriées, du bon sens et du travail. Autrement dit, il faut identifier les besoins de réorganisation et y pourvoir, mais il ne faut pas surestimer la réorganisation.

31. Aucun pays au monde n'a confié à une seule institution la responsabilité de la collecte de toutes ses statistiques officielles. En fait, il existe toute une variété de systèmes statistiques. A une extrémité du spectre se trouvent les pays où une seule institution est responsable de la plupart des statistiques officielles. Tel est le cas de l'Australie, du Canada et du Mexique. Toutefois, même dans ces pays, la responsabilité de la collecte de certaines statistiques officielles incombe à d'autres organismes. Il peut s'agir des statistiques relatives à l'agriculture, au travail ou à l'environnement, d'informations statistiques fondées sur les impôts ou des statistiques de l'état civil. Le pays le plus représentatif de l'autre extrémité du spectre est probablement les Etats-Unis, qui compte de nombreux organismes statistiques qui se consacrent pour la plupart à certains sujets particuliers. La référence à un système « centralisé » ou « décentralisé » indique généralement qu'un système se situe plus près de l'une des extrémités du spectre.

32. La section A ci-dessous présente une analyse détaillée des différents types de systèmes statistiques. Elle s'adresse principalement à ceux qui sont encore aux prises avec des problèmes de statut, d'organisation ou de relation entre leur organisme et le reste de l'administration.

A.—STRUCTURE DU SYSTÈME STATISTIQUE

1. *Institutions uniques*

33. La première version du *Manuel d'organisation statistique*, publiée en 1954, décrit l'institution unique comme un type de système statistique :

« Un système de cette nature se caractérise par l'établissement d'une administration au sein du gouvernement, chargée d'organiser et d'exploiter un système coordonné de statistiques sociales et économiques¹¹ portant sur l'ensemble du pays. Cette administration recueille, rassemble et publie des informations statistiques... et, en outre, collabore avec d'autres admi-

¹¹ Aujourd'hui, les statisticiens ajouteraient les mots « et écologiques » pour donner un caractère plus actuel à cette description.

nistrations gouvernementales pour l'établissement de statistiques administratives et spécialisées¹². »

34. Les avantages que le *Manuel* de 1954 cite pour cette forme d'organisation sont notamment les suivants :

- Concentration d'une main-d'œuvre spécialisée et rare dans un même centre;
- Coordination des programmes à l'intérieur d'un même bureau;
- Concentration d'un équipement peu abondant et du personnel sachant l'utiliser;
- Facilité d'identification de l'institution, garantissant sa qualité et son impartialité et la protégeant de toute ingérence politique.

35. Une définition plus générale de ce type de système est donnée dans le *Manuel* de 1980 :

- « Dans un service centralisé, la gestion et l'exécution des programmes statistiques incombent principalement à un organisme gouvernemental autonome unique, dirigé par le statisticien en chef du pays. Il se peut que, dans un système centralisé, du personnel soit détaché auprès d'autres administrations ou que certaines fonctions soient déléguées à des unités extérieures disséminées dans le pays, mais ce personnel et ces unités restent subordonnés à l'autorité centrale¹³. »

36. Outre les avantages mentionnés ci-dessus, le *Manuel* de 1980 note qu'il est par ailleurs plus commode et plus efficace pour les utilisateurs de pouvoir se procurer auprès d'une source unique des données statistiques relevant de divers domaines, et que les personnes qui sont interrogées à l'occasion de recensements et d'enquêtes jugent plus commode d'avoir affaire à un seul organisme, surtout si elles soupçonnent que certaines enquêtes font double emploi. Le texte indique qu'une organisation centralisée rend plus aisé l'établissement des tableaux personnalisés et des ensembles de données intersectorielles qui sont parfois nécessaires aux utilisateurs. Il ajoute que la protection de la confidentialité des informations « reçues », ainsi que de celle des informations « diffusées » est plus facile à assurer et plus crédible si l'on a affaire à un seul organisme qu'à plusieurs. Enfin, le texte conclut qu'il devrait être plus aisé à un tel organisme de maintenir l'équilibre entre les priorités données à différents domaines statistiques, c'est-à-dire de coordonner l'ensemble du service. Les commentaires ci-dessous soulignent la nécessité de disposer d'un système intégré de statistiques sociales et économiques; à supposer que les deux systèmes disposent de crédits suffisants et d'une direction compétente, cela est plus facile à réaliser si les problèmes de coordination sont internes plutôt qu'externes.

37. Il est clair que la situation actuelle est différente de celle de l'époque où a été rédigé le *Manuel* de 1980. Les changements intervenus portent notamment sur ce qui suit :

- La disponibilité de l'informatique et d'un matériel d'imprimerie à un coût relativement modeste et la large diffusion des connaissances nécessaires à leur utilisation;
- La plus grande facilité d'accès aux techniques mathématiques/statistiques et leur disponibilité sous forme de programmes d'ordinateur préassemblés facilitant leur application aux problèmes d'estimation et d'analyse formelle de données;
- L'introduction de méthodes quantitatives modernes dans l'enseignement des sciences sociales;
- La globalisation des programmes d'études;
- L'avènement des télécommunications à l'échelle mondiale, notamment de l'accès à l'Internet;

¹² *Manuel d'organisation statistique*, Etudes méthodologiques, série F, n° 6 (publication des Nations Unies, numéro de vente : 54.XVII.7), p. 11.

¹³ *Manuel d'organisation statistique : étude de l'organisation des services nationaux de statistique et des problèmes connexes de gestion*, Etudes méthodologiques, série F, n° 28 (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.79.XVII.17), pp. 14 ff.

- La complexité d'emploi et le perfectionnement des aptitudes des usagers se sont considérablement accrus, ce qui s'est traduit par un accroissement de la demande de statistiques intégrées;
- L'accentuation de la pression exercée sur les ressources du secteur public, malgré la baisse relative des coûts des équipements informatiques et du stockage des données;
- Le transfert de plus en plus marqué de la responsabilité de certaines fonctions¹⁴ qui étaient naguère exclusivement du ressort d'organismes statistiques, centralisés ou non, à des entreprises du secteur privé;
- L'obligation accrue de produire des données comparables à l'échelle internationale, non seulement dans le cadre des nouvelles alliances entre pays telles que l'Union européenne, mais aussi en raison du nombre accru d'institutions de libre-échange et d'unions douanières.

38. Malgré cette évolution du contexte, la plupart des avantages de la centralisation mentionnés dans le *Manuel* de 1980 restent valables.

39. Il appartient à chaque gouvernement de décider, en tenant pleinement compte de sa propre situation, si, dans le contexte national, ces changements nécessitent ou non un changement radical de ses modalités institutionnelles en vigueur. Cela dit, la situation actuelle justifie le conseil de prudence suivant, donné dans le *Manuel* de 1980 :

« Il faut, pour modifier la portée et l'ampleur des activités des divers organismes relevant d'un service central de statistique, une décision politique du gouvernement au plus haut niveau et même, dans certains cas, une législation spéciale. Il est peu probable que ce soient les résultats d'une analyse objective des options possibles qui influencent uniquement ces modifications. Il est inévitable que les usages du passé, les rivalités entre services, la structure et l'ampleur du gouvernement, l'influence des traditions et des personnalités, etc., entrent en jeu. En outre, lorsqu'on envisage une transformation éventuelle de l'organisation d'un service national de statistique, il faut comparer aux avantages à long terme les perturbations temporaires que ces changements peuvent provoquer dans les activités. »

2. Plus d'une institution

40. Généralement, on voit deux avantages aux systèmes décentralisés. Le premier est que l'organisme statistique est proche, physiquement et intellectuellement, du service politique intéressé. En l'occurrence, il y a peut-être plus de chances que l'organisme statistique soit sensible aux besoins politiques et conscient des exigences qui s'annoncent. Le second concerne le chef statisticien. Comme le souligne le présent *Manuel*, le chef statisticien joue un rôle d'une énorme importance dans la définition de la culture de l'institution et dans l'orientation intellectuelle et morale de celle-ci. Dans un système décentralisé, un choix malencontreux du chef d'un organisme ou d'une institution n'influe pas directement sur la culture des autres organismes.

41. La première édition du *Manuel*¹⁵ distinguait trois types de systèmes décentralisés :

- Un système décentralisé par sujet, avec une autorité chargée de la coordination;
- Des systèmes décentralisés par sujet, sans contrôle ou coordination à l'échelon central;
- Des systèmes décentralisés par sujet avec un minimum de contrôle ou de coordination.

42. Le premier de ces types de système est à éviter si possible. Il est généralement le produit d'un accident historique et d'un accroissement rapide et désordonné de la demande d'informations quantitatives de la part de quelques ministères et autres organismes gouvernementaux.

¹⁴ On peut citer comme exemples l'impression et la diffusion; la mise en mémoire et la recherche de documents; la saisie des données; l'analyse de systèmes; et le suivi des prix à la consommation.

¹⁵ *Manuel* de 1954, pp. 10 ff.

43. Bien que le deuxième type de système ne soit pas prescrit par la loi, il peut être tout à fait capable d'assurer une coordination efficace d'un système décentralisé. En revanche, le troisième type, bien qu'opérant dans un cadre juridique établi, peut se révéler inefficace si la coordination effective fait défaut par suite d'un encadrement indifférent ou de jalousies et rivalités entre institutions.

44. Les remarques ci-dessus au sujet de la décentralisation concernent les institutions extérieures à l'organisme statistique central qui traitent de certains domaines particuliers. La décentralisation régionale, qui peut prendre des formes diverses, est entièrement différente. Ce type de décentralisation peut aussi poser des problèmes de coordination, et son efficacité dépend pour beaucoup, en fin de compte, de la situation nationale. Elle est souvent fonction de la taille du pays ou de la structure de son gouvernement, notamment dans les pays à organisation fédérale.

45. Cette décentralisation existe essentiellement sous deux formes, quoique dans beaucoup de cas, elle soit un mélange des deux. La première de ces formes comprend des bureaux statistiques régionaux, organisés souvent en deux niveaux hiérarchiques (par exemple, aux niveaux des régions et des districts), mais relevant totalement du bureau statistique central. Ces systèmes sont parfois appelés « systèmes verticaux ». Dans cette forme d'organisation, le rôle des bureaux régionaux se limite d'ordinaire exclusivement à la collecte de données selon les prescriptions du bureau central. Souvent, le choix de cette formule est dicté par la taille du pays et par l'état de développement des réseaux de communication. Au sein de ces systèmes, la coordination ne doit pas poser de problème, à condition que le bureau central dispose d'assez de moyens pour former le personnel régional.

46. Parfois, outre la collecte des données, les bureaux régionaux jouent un rôle important en tant que centres de diffusion, comme au Canada et en France. En Australie, les bureaux régionaux font fonction de centres *nationaux* pour certains domaines des statistiques. Ainsi, le bureau de Victoria (Melbourne) est chargé d'établir et de diffuser les statistiques sur le secteur des services de l'ensemble du pays.

47. Dans d'autres formes de décentralisation régionale, les bureaux régionaux *ne relèvent pas* directement ou exclusivement du bureau central, mais font partie de l'administration régionale du pays. C'est souvent ce qui se produit dans les systèmes de gouvernement fédéraux. L'exemple bien connu est celui de l'Allemagne, où la coopération entre le Bureau statistique fédéral et les bureaux statistiques des Etats (*Länder*) repose en grande partie sur un système complexe d'accords concernant la collecte des données, les normes statistiques et d'autres questions. La Suisse est un autre exemple. Au sein de tels systèmes, la coordination ne pose pas nécessairement de problème majeur, mais elle peut être plus difficile à mettre en œuvre et nécessiter plus d'efforts que dans un système vertical. Par exemple, en Espagne, chaque région autonome a son propre bureau de statistique, qui relève de l'administration régionale. Toutefois, les régions autonomes sont elles-mêmes subdivisées en provinces, et les bureaux de statistique à l'échelon des provinces relèvent du système central¹⁶.

3. *L'importance de la reconnaissance du nom*

« Il convient de faire une distinction entre le statut juridique d'un organisme et le prestige professionnel et administratif dont il jouit auprès des autres services gouvernementaux et du public. En fait, c'est dans cette seconde acception que le statut revêt le plus d'importance pour la capacité externe de l'organisme ou du service de statistique¹⁷. »

¹⁶ Dans une autre formule, la banque centrale coordonne les statistiques économiques car elle tient les comptes de la nation et offre les moyens de mener des activités statistiques plus novatrices. Toutefois, comme la banque centrale n'a pas la légitimité d'un organisme statistique central pour ce qui est de définir les normes statistiques, d'établir des questionnaires et des nomenclatures et de conférer à l'échelle internationale avec les organismes statistiques des autres pays, sa capacité de coordination est limitée. Nous reviendrons plus en détail sur cette question au chap. II, section B.7.

¹⁷ *Manuel* de 1980, p. 21.

48. D'ordinaire, un organisme statistique autonome est identifiable au sein du gouvernement central, et son directeur relève d'un ministre ou de quelqu'un de rang équivalent. En général, l'organisme a son propre bâtiment, et aux yeux du public ses activités sont reconnues comme siennes et non pas comme émanant du ministère de tutelle ou d'autre organe équivalent. Ainsi, par exemple, dans les pays où l'institut de statistique détermine l'indice des prix à la consommation (IPC), le public considère cet indice comme étant établi par cet organisme et non pas par le ministère de l'économie.

49. Pour exister en tant qu'institution gouvernementale, il faut être inscrit au budget¹⁸. Cela veut dire que dans la comptabilité nationale, une ligne fait état de l'institut et du crédit qui lui est alloué. Dans presque tous les pays où le système statistique est d'une certaine taille et où un organisme domine, cet organisme est autonome, qu'il soit ou non appelé « institut ». Toutefois, dans les petits pays (et plus largement avant la Seconde Guerre mondiale), les exemples de direction ou de direction générale intégrée à un ministère sont nombreux.

Encadré 1. Statistiques émanant d'un organe reconnu ou non

Le label de qualité des statistiques et leur utilisation sont étroitement liés à la notoriété de l'organisme qui les a établies. Plus cet organisme est connu, plus les informations qu'il fournit ont des chances d'être acceptées, car il jouit alors d'un élément de confiance. Toutefois, pour être reconnu le plus largement possible, l'organisme statistique doit être visible, et il est plus visible s'il occupe une place à part au sein du gouvernement central.

B. — MOYENS DE COORDINATION

50. Quelle que soit la place qu'occupe le système statistique au sein de la nation, il a besoin d'une certaine coordination. Celle-ci est souhaitable pour diverses raisons, y compris les suivantes :

- Pour créer un système statistique national où les résultats de diverses collectes de données soient comparables ou, du moins, puissent être rapprochés les uns des autres de façon significative, il faut une harmonisation des concepts, des définitions, des classifications et des cadres d'échantillonnage;
- Pour éviter les répétitions, ainsi que l'imposition de trop lourdes demandes aux répondants, il faut des accords permettant une collecte efficace et efficiente de données, y compris l'utilisation de fichiers de données gouvernementales non statistiques;
- Pour renforcer la position et améliorer l'image des statistiques officielles, la coordination des méthodes de diffusion et des tarifs serait très utile;
- Pour représenter les intérêts d'un pays sur la scène internationale, il faut une coordination des politiques internationales.

51. La présente section traite des moyens de coordination utilisables aussi bien dans les systèmes centralisés que dans les systèmes décentralisés. Certains sont des incitations et d'autres des moyens dissuasifs pour favoriser une coordination efficace; cette section traite également des questions qui nécessitent une coordination et des outils qui rendent cette coordination possible. Les informations sur les mécanismes propres à assurer la diffusion de l'information et à veiller à son application sont plus ou moins utilisables par les deux types de système. Certains outils propres aux

¹⁸ Pour certains, l'inscription au budget n'a pas que de bons côtés. Dans certains cas, elle protège le système statistique contre les réductions arbitraires imposées par des ministres qui peuvent avoir d'autres idées au sujet des priorités nationales. Inversement, si ce système n'est qu'une simple direction, ne figurant pas expressément dans la comptabilité publique, il a des chances d'échapper à de trop grosses réductions de crédits en période d'austérité budgétaire.

systèmes décentralisés sont également identifiés, enfin est présenté un aperçu du rôle de la banque centrale.

1. *Incitations*

52. Si les divers organismes du système s'accordent à reconnaître qu'il est préférable qu'ils ne fassent pas partie d'un système coordonné, il y a peu de chances que la coordination réussisse, quelle que soit la qualité des lois qui la régissent. Les gouvernements sont peu enclins à assurer la coordination en imposant de lourdes sanctions aux contrevenants, de sorte que les incitations restent le seul moyen d'action. En ce qui concerne les activités de collecte de données, il y a en fait des raisons objectives pour lesquelles un ministère peut préférer opérer sa propre cellule statistique plutôt que de confier une tâche dont il s'est acquitté jusqu'ici à l'organisme statistique central. Ces raisons sont notamment les suivantes :

- La conviction que le ministère est mieux armé pour répondre avec précision et sans délai aux demandes de l'utilisateur;
- L'impression que l'organe statistique central ne possède pas les qualifications et les connaissances voulues, essentiellement parce que le ministère veille sur un domaine hautement spécialisé, ou parce que son infrastructure est mieux équipée pour s'acquitter des activités statistiques nécessaires¹⁹;
- La perception du travail statistique du ministère comme le prolongement de ses procédures administratives, qui peut donc être assuré plus efficacement de l'intérieur que par des tiers;
- Le fait que ses lois interdisent au ministère le partage d'informations avec d'autres organismes statistiques et que l'effort qui serait nécessaire pour modifier ces lois serait trop lourd comparé aux avantages qui découleraient du transfert ou du partage de responsabilité.

53. Les incitations données aux organismes statistiques à travailler au sein d'un système coordonné pourraient comprendre :

- Le partage d'informations susceptibles d'améliorer la capacité de réponse statistique du ministère, à supposer que ces informations présentent les mêmes caractéristiques (de classification, de normes, de couverture, etc.) que les statistiques produites à l'échelon central;
- L'accès à des compétences statistiques complémentaires de celles de la cellule statistique du ministère;
- La collaboration à l'établissement des priorités pour les initiatives statistiques de portée générale telles que le recensement de la population ou pour les systèmes de classification;
- La participation à des activités statistiques conjointes, afin d'avoir plus de poids lors de la présentation de leur propre budget.

54. Certes, l'influence relative de chacun de ces éléments varie dans le temps et selon que l'organisme estime ou non qu'une coordination pourrait lui être bénéfique, compte tenu de son programme, de ses usagers et de son budget. Il y a en outre peu de chances que l'organisme se montre sensible à l'argument selon lequel sa crédibilité auprès des usagers, de même que la réceptivité des répondants, se trouveraient renforcées par son souci d'éviter les doubles emplois et de simplifier les demandes. Le plus souvent, de tels avantages ne sont pas immédiatement visibles. Néanmoins, la démonstration sans équivoque par les usagers des statistiques du ministère qu'ils préfèrent disposer d'un plus large éventail de données pourrait être déterminante.

¹⁹ Tel est souvent le cas des ministères de l'agriculture : leur domaine est spécialisé, et ils peuvent s'appuyer sur un réseau d'agents de vulgarisation qui ont la formation voulue pour effectuer le travail statistique de terrain.

55. Invariablement, la coordination se traduit par une perte d'indépendance, réelle ou ressentie, de la part des services coordonnés. Par exemple, la volonté d'éviter les doubles emplois pourrait signifier qu'une cellule statistique donnée doit s'en remettre aux travaux statistiques ou administratifs d'autres cellules pour obtenir les informations qu'elle recherche. Elle peut avoir à renoncer à adapter ses normes et ses nomenclatures à sa guise et à accepter celles qui sont adoptées par la majorité ou imposées par l'organe de coordination. Quoi qu'il en soit, tôt ou tard, la différence entre les pratiques et les résultats d'une cellule et ceux des autres organismes statistiques ne peut manquer d'inciter les usagers à s'interroger sur leur homogénéité et, finalement à réclamer des réponses coordonnées.

2. *Certains mécanismes utiles*

56. Les outils de coordination les plus fréquemment utilisés sont les nomenclatures et les combinaisons de questionnaires et de contrôles budgétaires. L'application de ces contrôles peut être formelle ou informelle, selon la tradition et la détermination du moyen le plus efficace d'assurer le respect des normes. Il peut même y avoir une loi établissant les détails de la coordination. La situation est facilitée s'il y a une décision politique ou du moins une décision prise au plus haut niveau par l'organisme statistique central. Dans beaucoup de pays, l'organisme statistique fait fonction de médiateur entre les organisations internationales et les services nationaux de statistique. Les premières sont perçues comme ayant la légitimité et les connaissances nécessaires pour établir les classifications types.

57. Dans le cas de questionnaires, et même de formulaires administratifs de demande d'informations à utiliser à des fins statistiques, un moyen d'assurer la coordination est de créer un symbole indiquant que le formulaire a été vérifié et approuvé par l'organisme central compétent. Lorsqu'il exerce ce contrôle, il importe que l'organisme statistique central soit perçu comme un facilitateur, non comme un obstacle à l'initiative. Cela n'est pas chose facile. Une commission inter-institutions qui approuve les instruments de collecte de données, allège la tâche des répondants et n'est pas liée à un organisme particulier mais relève de l'organisme statistique central peut donner l'impression que cet organisme agit comme un coordonnateur bienveillant plutôt que comme un ennemi cherchant à tout contrôler.

58. En règle générale, les mécanismes de coordination se présentent sous la forme de comités, formels ou informels, mais en tout état de cause suffisamment souples pour pouvoir se réunir régulièrement et prendre des décisions que les parties en présence puissent mettre en pratique.

59. Pour que les travaux de ces comités soient constructifs, il faut que ceux-ci soient habilités à approuver des formulaires attestant de l'emploi de certaines nomenclatures utilisées à des fins statistiques; ils ont besoin d'appuis à des niveaux plus élevés de la hiérarchie politique, et certains fonctionnaires de chaque ministère ou organisme ayant un intérêt dans le système statistique doivent montrer qu'ils considèrent leur participation à des initiatives collectives comme une nécessité.

60. L'organisme statistique central ne doit pas perdre de vue que ses préoccupations sont rarement l'une des grandes priorités des autres départements ou organismes. Par conséquent, c'est à lui d'assumer la responsabilité de la coordination. Tant qu'il persévère et accepte de jouer le rôle de coordonnateur avec sérieux, résolument et dans un esprit de coopération, il peut apporter la cohésion nécessaire au système. En revanche, s'il montre le moindre signe d'impatience ou d'indifférence, les autres participants risquent d'interpréter son attitude comme signifiant que la coordination ne tire pas spécialement à conséquence pour eux.

3. *Conseil national de la statistique*

61. La coordination peut être grandement facilitée par la présence d'un conseil national de la statistique. Les pays qui n'ont jamais eu un tel conseil mais qui sont convaincus qu'il serait d'une

grande aide ne devraient négliger aucune occasion d'en créer un. Par exemple, ils pourraient le lancer et le doter de pouvoirs substantiels en plaçant durablement à sa tête une personnalité éminente et prestigieuse. Ce conseil accorderait d'office un rôle en son sein à l'organisme statistique central ou au chef statisticien, et renforcerait ainsi leur influence dans le débat sur la coordination. Le rôle du conseil national de la statistique sera examiné en détail au chapitre II, section D.

4. *Coordination des budgets et des normes*

62. Un moyen puissant d'assurer la coordination est d'estimer le budget de l'ensemble des activités statistiques et de donner aux coordonnateurs le pouvoir de l'allouer équitablement, en tenant compte de la qualité et des réponses recherchées. Il est beaucoup plus facile à un organe de coordination habilité à effectuer des allocations budgétaires d'imposer des normes, et il est de toute façon clairement préférable pour les usagers comme pour le système statistique d'intégrer les statistiques, plutôt que de maintenir des ensembles de statistiques non comparables.

63. Le législateur peut demander à tout moment : « Combien coûte-t-il à mon pays de produire des statistiques officielles ? » Cette question peut être inquiétante pour les statisticiens. S'il ne reçoit pas immédiatement la réponse, le gouvernement engagé dans de sérieuses réductions budgétaires peut décider d'allouer une fraction disproportionnée de crédits à l'organisme statistique central sans se rendre compte que cet organisme n'exerce qu'une faible partie de l'ensemble de l'activité statistique.

64. Dans certains pays, la réponse est relativement simple. Le coût de quelques activités spécialisées doit être ajouté au budget initial de l'organisme statistique central, produisant ainsi le montant total affecté aux statistiques. Toutefois, dans beaucoup de pays, ce résultat est difficile à chiffrer avec précision. La plupart des activités statistiques sont menées dans d'autres ministères et organismes, et si elles ne figurent pas explicitement dans les états financiers de ces institutions, il n'existe aucun moyen d'évaluer avec certitude les dépenses correspondantes. Souvent, on doit se contenter littéralement d'une estimation, notamment dans les cas où les statistiques sont un sous-produit plutôt que l'élément central du travail du département. Les membres du personnel, et en particulier les spécialistes, s'adonnent à diverses activités qui se recoupent, de sorte qu'ils ne peuvent certainement pas déterminer avec précision les ressources investies spécifiquement dans les statistiques. Si l'estimation des dépenses donne une idée approximative du montant relatif alloué aux statistiques, il ne permet pas de discerner avec certitude les variations qui se produisent d'une année à l'autre.

5. *Affectation de personnel*

65. Les outils de coordination mentionnés jusqu'ici ne comprennent pas la coordination par affectation et brassage de personnel. La gestion des fonctionnaires statisticiens est une question qui ne se pose que dans quelques pays. Elle suppose essentiellement que l'on confère à une autorité compétente, le choix évident étant le chef statisticien, la capacité de certifier qu'une personne est autorisée à travailler dans le secteur public en qualité de statisticien. Le système peut présenter d'autres caractéristiques. Par exemple, l'école ou l'institut qui forme les statisticiens peut être rattaché à l'organisme statistique. Si ce dernier est grandement respecté, il peut se voir confier également des tâches pour les besoins du secteur privé. En pareil cas, le chef statisticien devient non seulement le chef effectif des unités du secteur public effectuant des travaux statistiques, mais aussi le chef de la profession statistique, quels que soient les clients à l'intention desquels les statisticiens utilisent leurs compétences.

66. Lorsque la coordination est assurée par des personnes possédant la même formation et relevant de la même autorité professionnelle, un grand nombre des outils de coordination mentionnés précédemment peuvent ne pas être nécessaires. S'ils le deviennent, il y a des chances qu'ils soient créés plus ou moins spontanément, en toute simplicité.

67. Un certain nombre d'organismes procèdent régulièrement à des échanges de personnel, afin d'exposer leurs agents à un plus large éventail d'idées et de pratiques. Si ces échanges avec les organismes d'autres pays se font à travers l'organisme central, ils rehaussent le prestige et le rang de celui-ci et lui facilitent sa tâche de coordination. Même si ces échanges se font à petite échelle et entre relativement peu de pays, l'idée n'en est pas moins méritoire car elle renforce la notion de communauté internationale. Elle peut aussi être utilisée comme incitation par l'organisme statistique central, surtout dans les pays en développement, si les échanges se font entre l'organisme et ses homologues d'autres pays.

6. *Outils de coordination pour une organisation décentralisée*

68. Dans la section précédente, nous avons vu différents types d'outils de coordination qui sont à envisager lorsque le système statistique est plus centralisé. Bien entendu, plus un système est décentralisé, plus la coordination devient importante. Un grand nombre des outils présentés ci-dessus sont également valables dans le cas d'un système décentralisé. Toutefois, l'expérience a montré que les outils les plus importants à considérer sont les suivants :

- L'aptitude à contrôler le budget des organismes statistiques ou, du moins, à influencer sensiblement sur eux;
- L'aptitude à déterminer ou non l'aptitude d'un organisme à effectuer des collectes de données;
- L'aptitude à décider des nomenclatures à adopter pour le système statistique.

69. Ces fonctions de coordination peuvent être exercées par un organisme distinct ou par l'un des divers organismes statistiques. Même si l'on utilise les trois outils ci-dessus, il y a un autre facteur important à prendre en compte, qui concerne la façon dont ces outils sont utilisés. D'une façon plus précise, cette utilisation peut se faire de façon informelle entre les organismes statistiques et l'organisme qui assure la coordination (ou un organe de coordination distinct) en ce sens que c'est l'organisme de coordination qui est habilité à utiliser les outils précités. Dans les systèmes statistiques bien établis, cette application informelle peut être particulièrement puissante. Toutefois, dans les systèmes nouveaux ou raisonnablement nouveaux, la situation peut être différente, et un mécanisme d'application plus puissant peut se révéler nécessaire. C'est ce que l'on appelle le processus formel. Selon une forme plus douce de l'approche formelle, le Premier Ministre ou le Président peut agir par décret; l'approche la plus énergique est l'adoption d'une loi. S'il peut se révéler difficile d'agir sur l'un ou l'autre de ces mécanismes, une fois qu'ils sont en place, les responsabilités des membres du système statistique sont clairement définies. L'organisme de coordination se trouve aussi dans une position beaucoup plus forte pour utiliser ces outils.

7. *Le rôle de la banque centrale*

70. A sa dix-neuvième session, tenue en 1976, la Commission de statistique a noté que « les services centraux de statistique de nombreux pays en développement avaient enregistré une forte baisse de leurs effectifs, ce qui restreignait leur possibilité de participation à la planification et à la formulation des politiques. Ces baisses d'effectifs et la grave pénurie de statisticiens que connaissaient la plupart de ces pays s'expliquaient en grande partie par le fait que les services statistiques n'offraient pas une rémunération et des conditions de travail suffisamment attrayantes²⁰. »

²⁰ Documents officiels du Conseil économique et social, 1976, soixante-deuxième session, Supplément n° 2 (E/5910), par. 138.

Encadré 2. Centralisation ou décentralisation

La centralisation et la décentralisation sont le sujet d'un intense débat dans les milieux de la statistique. Certaines des questions les plus importantes à ce sujet sont résumées ci-dessous :

- Plus la coordination est puissante au centre du système, plus les chances d'une intégration efficace des statistiques sont grandes;
- Des statistiques intégrées (dans leur définition, leur concept, par l'utilisation de nomenclatures harmonisées et de systèmes de classification) sont beaucoup plus puissantes que des statistiques recueillies sans harmonisation;
- Si le bureau chargé de la coordination est appuyé par les chiffres, le pouvoir juridique d'utiliser les outils de coordination et un solide budget, sa capacité de coordination est proportionnellement plus grande que celle d'un bureau ne disposant pas de ces atouts. Voir chapitre II, section B ci-dessus;
- Dans un système où les outils évoqués au chapitre II, section B font défaut, il est essentiel que le chef coordonnateur ait le statut, l'accès et la capacité nécessaires pour offrir des perspectives de carrière à un personnel intelligent, compétent et motivé;
- Dans les systèmes décentralisés, la proximité physique des analystes des politiques peut être importante pour aider les statisticiens à déterminer les besoins des politiques. Toutefois, il existe des exemples de systèmes centralisés qui ont trouvé des moyens de répondre aux besoins des responsables des politiques;
- L'aptitude des systèmes centralisés à créer de réelles perspectives de carrière tend à augmenter avec la taille de ces systèmes. Les petits instituts de statistique disposant d'un nombre limité de postes de spécialistes donnent l'impression de ne pas offrir de grandes perspectives de carrière.
- Les économies d'échelle confèrent plus de souplesse au chef statisticien pour une gestion efficace de son budget.
- Quelles que soient les modalités institutionnelles, les analystes des politiques et les décideurs, notamment dans les activités plus spécialisées, doivent sentir qu'ils peuvent associer directement les statisticiens à leur recherche d'informations quantitatives plus pertinentes et plus fiables.
- Indépendamment de ces arguments, le *Manuel* de 1980 a reconnu que la question pratique à traiter est celle du « degré de centralisation », au sujet de laquelle il dit :

Il paraît généralement admis que le bureau central de statistique devrait « avoir la charge des recensements de la population, des enquêtes sur les ménages, des statistiques démographiques et d'une vaste gamme d'activités statistiques économiques telles que les recensements et les enquêtes concernant les établissements et les entreprises, les prix, le commerce international, la comptabilité nationale, et d'autres activités de caractère polyvalent. Il semble que l'accord soit moins général en ce qui concerne... le domaine social — enseignement, santé, criminalité, etc. —, dans lequel les statistiques sont en grande partie fondées sur les dossiers administratifs tenus par d'autres administrations publiques^a ... »

^a *Manuel d'organisation statistique : étude de l'organisation des services nationaux de statistique et des problèmes connexes de gestion*, Etudes méthodologiques, série F, n° 28 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.79.XVII.17).

71. Cette situation n'a pas changé. En fait, la disparité des conditions de travail entre les organismes statistiques et les banques centrales, par exemple, aurait tendance à s'accroître. Le présent *Manuel* n'est pas l'endroit où plaider pour une amélioration des conditions de travail du personnel des organismes statistiques. Cependant, nombre des remarques sur leur organisation peuvent paraître superflues tant que persistent de si graves déséquilibres.

72. Les banques centrales ont assumé la charge d'un certain nombre d'activités statistiques dans les pays où, malgré une vieille tradition dans ce domaine, le budget du gouvernement central n'est pas jugé suffisant pour financer la production de statistiques.

73. Lorsque la banque centrale a la responsabilité de la tenue des statistiques macroéconomiques et des principaux indicateurs économiques, elle laisse le soin de l'établissement des statistiques fondamentales à l'organisme statistique. Par ailleurs, plusieurs ministères ont leur propre budget « statistiques » qu'ils utilisent pour l'établissement de statistiques spéciales de performance.

74. Souvent, ce type de système ne dispose pas de mécanisme de coordination, mais seulement des normes qu'exigent le système de comptabilité nationale et les besoins des responsables de la politique économique. Si cette situation n'est peut-être pas idéale pour le développement à long terme du système statistique, elle n'en offre pas moins un modèle viable.

75. Les disparités actuelles de la rémunération et des conditions de travail entre la banque centrale et l'organisme statistique risquent de limiter sensiblement la capacité de ce dernier. Face à ces difficultés, il paraît prudent de cette situation. Même en l'absence de dispositions juridiques sur lesquelles fonder la coordination, l'organisme statistique devrait négocier un accord pratique avec le chef du département de la recherche de la banque centrale.

C. — LE CHEF STATISTICIEN

« La capacité externe du service de statistique dépend pour beaucoup aussi du prestige dont son directeur jouit par rapport à ses collègues de la hiérarchie administrative. Il est indubitable qu'un service de statistique vigoureux doit être doté d'un personnel de la plus haute compétence. Etant donné la grande importance que revêtent pour un pays les nombreuses décisions qui peuvent être influencées par les statistiques, il serait apparemment de l'intérêt national que le service de statistique ait les mêmes chances que les autres administrations d'avoir à sa tête un animateur d'une classe exceptionnelle, dont les capacités seraient incontestées. Une telle personne devrait être à même d'établir des relations avec les conseillers politiques des autres ministères et de négocier avec autorité et perspicacité diverses propositions d'ordre statistique. Le chef du service de statistique devrait avoir le même rang que le plus haut fonctionnaire d'un ministère²¹. »

76. Si un organisme peut être appelé l'organisme statistique central, son chef est désigné par le titre de chef statisticien. Le chef statisticien devrait être la plus haute autorité du système statistique de l'Etat pour ce qui est des questions statistiques de fond.

77. Tous les systèmes statistiques nationaux n'ont pas nécessairement un chef statisticien²². La présente section traite de la question du rang du chef statisticien, des pratiques régissant son recrutement et sa démission, de son autorité et de sa compétence et de la question sous-jacente de ses qualifications.

1. *Les supérieurs du chef statisticien*

78. L'organisation hiérarchique est très variable. Dans l'ensemble, lorsque l'organisme statistique est une institution indépendante, son chef relève d'un ministre. Toutefois, les rapports hiérarchiques varient considérablement d'un pays à un autre. Dans certains cas, le ministre est chargé de nommer le chef statisticien, de le révoquer ou de lui demander sa démission. Dans d'autres, le chef statisticien est nommé par le Parlement, et c'est le Parlement qui délègue ses pouvoirs de supervision à l'un de ses membres, généralement le ministre auquel est confiée la responsabilité de l'organisme statistique central²³.

79. Il est plus important de connaître le fonctionnaire à qui le chef statisticien a affaire quotidiennement ou dans les moments cruciaux que son supérieur officiel. Par exemple, certains organismes statistiques relèvent du Premier Ministre, mais cela ne veut pas dire que le chef statisticien travaille régulièrement avec lui. En fait, compte tenu des autres préoccupations du Premier

²¹ *Manuel* de 1980, p. 21.

²² En fait, lorsque le système est centralisé, il peut être difficile de déterminer avec certitude qui est le chef statisticien, en raison de l'existence de commissions de coordination.

²³ Le titre de « ministre » désigne toute une variété de membres du cabinet. Dans certains cas, c'est le chef du gouvernement qui conserve la responsabilité de l'organisme statistique. Dans certains pays d'Amérique latine, c'est le vice-président.

Ministre, le chef statisticien peut s'apercevoir que son contact régulier est d'un rang bien inférieur à celui qu'il occuperait si l'organisme statistique était placé sous l'autorité d'un autre ministre.

80. Il se pose la question du choix du ministre à qui confier la charge de l'organisme statistique (et des pouvoirs à lui conférer). Le choix est facile à comprendre. En principe, plus le ministre responsable occupe un rang élevé au sein du cabinet, plus le chef statisticien a d'influence. Toutes choses égales par ailleurs, on peut dire que le chef statisticien jouira d'une plus grande influence s'il relève, par exemple, du ministre des finances plutôt que du ministre des communications.

81. La question du rapport hiérarchique avec un ministre et du lien entre le portefeuille de ce ministre et le service fourni par l'organisme statistique doit être considéré sous l'angle approprié. Il faut qu'existe un rapport entre le chef statisticien et un politicien élu parce que le premier doit être responsable devant le second et suivre la direction politique que celui-ci lui donne. Aucune de ces deux contraintes n'implique une perte d'indépendance, car en fin de compte c'est le chef statisticien qui décide des méthodes, des résultats et de leur présentation.

82. La relation entre le chef statisticien et son supérieur présente différents avantages et inconvénients, selon le degré d'influence (non pas personnelle mais officielle) qu'exerce le ministre. Un ministre très influent a plus de pouvoir dans la détermination des allocations budgétaires. Néanmoins, on peut imaginer une situation où sa crédibilité soit remise en cause (comment un ministre aussi important que le ministre de l'économie peut-il résister à la tentation de faire pression sur le chef statisticien pour obtenir des résultats plus acceptables pour le gouvernement ou pour un parti politique), et où ses nombreuses responsabilités influent sur son sens des priorités au point qu'il ne porte qu'un intérêt mineur au budget des statistiques. Inversement, un ministre moins influent, chargé d'un portefeuille plus neutre et moins astreignant, voire un ministre sans portefeuille, pourrait rester crédible et prêter plus de temps et d'intérêt aux statistiques, tout en ayant moins d'influence sur les allocations budgétaires.

83. Dans beaucoup de pays en développement, il existe un rapport de longue date entre l'organe de planification et l'organisme statistique. De par sa nature, l'organe de planification s'intéresse pratiquement à tout ce que produit l'organisme statistique, et est donc mieux à même d'articuler ses priorités d'une façon équilibrée. A mesure que les ministères du Plan ont changé de rôle, ont disparu ou ont simplement changé de nom, les liens qu'ils ont tissés ont été transférés aux portefeuilles économiques qui ont repris leurs fonctions.

2. *Les collègues du chef statisticien*

84. L'avantage le plus important qu'offre un rang élevé est peut-être de permettre au chef statisticien un accès plus large aux personnalités essentielles du gouvernement ainsi qu'à d'autres éléments qui influent sur l'opinion publique et sur l'économie. La définition critique est celle de « l'usager », qui va du haut fonctionnaire qui propose des critères quantitatifs pour une évaluation de la qualité du système de santé du pays jusqu'au fonctionnaire subalterne qui rédige un paragraphe sur ce que le dernier indicateur de la production industrielle semble suggérer. Dans la structure du système statistique, l'accès au dernier peut être utile, mais l'accès au premier est essentiel à la préservation de l'importance de l'organisme.

85. C'est pourquoi le chef statisticien doit avoir facilement accès au fonctionnaire de plus haut rang (le ministre ou, dans beaucoup de cas, l'un de ses collaborateurs immédiats) de chacun des principaux ministères usagers. Cet accès, à supposer qu'il soit fréquent et soutenu, permet au chef statisticien de prendre des décisions en connaissance de cause en ce qui concerne les priorités et les allocations internes de ressources. En son absence, les précieuses informations nécessaires à de saines décisions risquent de faire défaut, surtout en période d'évolution des priorités.

86. Le chef statisticien doit maintenir des relations délicates, non seulement avec les usagers potentiels, mais aussi avec les fournisseurs des informations figurant dans les dossiers administratifs, dont la prédisposition à coopérer compte pour beaucoup dans le succès de tout programme statistique. Le dialogue avec les hauts fonctionnaires responsables de domaines tels que la fiscalité,

l'administration des douanes et la sécurité sociale est très différent des rapports avec les usagers en puissance. Avec les usagers, le chef statisticien doit s'enquérir de leurs préoccupations, de leurs priorités et des tendances qu'ils affichent, le but recherché étant d'offrir un service. Vis-à-vis des fournisseurs de l'information, il est entièrement tributaire de la bonne volonté de ses homologues, mais a peu à leur offrir en échange, d'où il importe qu'il occupe un rang élevé et qu'il jouisse de puissants appuis politiques.

87. Si le chef statisticien est aussi le principal coordonnateur du système statistique, son rang doit lui donner accès aux principaux ministères ayant des cellules statistiques, et il doit tenir régulièrement des réunions avec les chefs de ces cellules.

88. Dans les pays à régime fédéral, pour que le système statistique ait véritablement un caractère national, il faut que le chef statisticien ait accès fréquemment et sans entrave aux autorités pertinentes des entités fédérées et soit reconnu comme le chef statisticien ou, du moins, comme le premier entre ses pairs par ses homologues régionaux.

89. Enfin, le chef statisticien doit également entretenir des relations avec ses homologues de l'étranger. Les chefs des organismes statistiques, notamment des organismes plus petits, qui ne peuvent disposer d'une équipe complète d'experts économistes, sociologues et démographes, ont besoin de consulter fréquemment et de façon informelle leurs homologues au sujet de problèmes communs, et déterminer si des solutions qui ont fait leurs preuves à l'étranger peuvent être appliquées chez eux. Lorsqu'un esprit de coopération s'établit et se maintient, ces décisions sont plus faciles à prendre. Le maintien de telles relations est devenu incomparablement plus facile avec la baisse des coûts des télécommunications et surtout, avec l'avènement de l'Internet. Si un nouveau chef statisticien n'hérite pas de cet atout inestimable de ses prédécesseurs, il doit s'employer immédiatement à l'acquérir et à l'entretenir.

3. *Qualifications du chef statisticien*

90. Avant de choisir le candidat le plus qualifié pour ce poste, il faut répondre à trois questions. Qui doit être le chef statisticien ? Qui devrait le nommer ? Comment devrait se dérouler le processus de nomination ?

91. Le chef statisticien doit posséder plusieurs attributs. Premièrement, il/elle doit être statisticien, quelqu'un de compétent en matière de statistiques ou quelqu'un ayant une compréhension profonde de la statistique. Deuxièmement, il/elle doit être capable de gérer une vaste organisation professionnelle, et troisièmement, il/elle doit être sensible aux désirs d'usagers dont les besoins peuvent avoir une profonde influence sur les activités de l'organisme.

92. Ces attributs se retrouvent rarement avec le même poids chez la même personne. Certains chefs statisticiens sont d'éminents spécialistes (statisticiens, économistes quantitatifs, démographes, etc.) qui apportent à leur fonction les connaissances, le prestige et la sagesse qu'ils ont acquis au fil de leur carrière. D'autres, de préférence à fort penchant professionnel, font preuve d'excellents instincts de gestionnaire en dirigeant avec succès des programmes ou organismes publics ou des institutions privées. D'autres encore apportent à leur charge l'expérience et les contacts que seules de longues années de service public peuvent engendrer.

93. Bien entendu, l'autorité chargée de nommer le chef statisticien cherchera la personne présentant les scores les plus élevés sur ces trois attributs, mais elle risque d'avoir à choisir très vite. Elle peut décider de choisir le chef statisticien au sein même de l'organisme statistique ou de prospecter à l'extérieur, elle peut rechercher le candidat le plus qualifié dans les milieux universitaires ou les instituts de recherche, afin de privilégier l'élément « professionnel » parmi la gamme idéale d'attributs, ou elle peut pressentir, parmi les meilleurs directeurs de programmes, quelqu'un qui présente les bonnes dispositions et le bagage universitaire qui convient pour assumer la direction de l'organisme statistique.

Encadré 3. Les attributs nécessaires ne sont pas toujours les mêmes

A mesure qu'évolue l'organisme statistique, les poids des divers attributs désirés chez un chef statisticien varient. Il est clair qu'un organisme qui s'est heurté à des conflits de personnalité ou à des difficultés budgétaires, qui semble être chroniquement lent à produire des résultats ou dont le programme d'activités est mal structuré, a besoin d'un animateur doué d'une grande capacité de gestion. Un organisme qui s'est laissé marginaliser au sein du gouvernement ou qui se montre insensible aux besoins immédiats des décideurs pourrait avoir besoin d'un chef au courant des préoccupations gouvernementales. Toutefois, lorsque la crise semble se dissiper, les besoins peuvent changer une fois de plus.

94. L'autorité chargée de la nomination serait fort avisée de choisir un chef statisticien ayant un grand esprit d'indépendance. S'il semble que le chef statisticien est trop influencé par une partie intéressée au sein du gouvernement, c'est la crédibilité des principaux indicateurs économiques et, en fin de compte, de l'ensemble du programme statistique, qui est compromise.

95. La perception d'indépendance de l'individu et de l'institution est si importante que le processus de sélection et de nomination fait l'objet d'une attention particulière, du moins dans certains pays. Ainsi, dans les pays riches en professionnels de la statistique, le gouvernement sollicite souvent les conseils de la profession avant de faire définitivement son choix.

4. *Le mandat du chef statisticien*

96. Le mandat du chef statisticien est tout aussi important que sa nomination. On distingue essentiellement trois types de situation :

- La durée du mandat du chef statisticien est la même que celle du mandat de l'exécutif (tel est le cas du chef statisticien d'un certain nombre de pays d'Amérique latine);
- Le chef statisticien est nommé pour un mandat qui peut être renouvelé²⁴ (tel est le cas du chef statisticien de la Nouvelle-Zélande; du commissaire du Bureau des statistiques du travail (Commissioner of the Bureau of Labor Statistics) des Etats-Unis; et du Directeur du Bureau national de statistique (Director of the Office of National Statistics) du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. Il semble que ce soit là une tendance qui se dessine;
- Le chef statisticien est nommé pour un mandat de durée indéterminée, qui prend fin avec sa démission ou sa révocation (tel est le cas du chef statisticien du Canada).

97. Les facteurs à prendre en compte sont assez évidents. Les mandats de courte durée posent des problèmes de continuité; les programmes statistiques ont tendance à porter sur de longues périodes. Des chefs statisticiens qui se succèdent n'ont pas nécessairement la même vision des choses ni le même attachement au programme, et auraient donc peu de chances d'offrir une approche homogène de la politique statistique ou de s'adapter de façon prévisible aux changements de situation. Inversement, des mandats trop longs peuvent se traduire par la stagnation des programmes et un manque de dynamisme et d'innovation. Si une telle situation tend à protéger l'organisme statistique des conflits en puissance, elle risque aussi de le marginaliser et de brider son personnel, et d'aboutir en fin de compte à des réductions de son budget.

98. Les situations décrites ci-dessus représentent deux cas extrêmes. Lors de la conception des lois et règlements et de l'établissement de pratiques normales, il importe de se prémunir contre le plus grand de ces deux maux. On s'attendrait à trouver dans tous les cas ou, du moins, dans la

²⁴ Il existe de nombreuses variantes de cette pratique. Certaines nominations sont limitées à un mandat, sans aucune possibilité de renouvellement; dans d'autres cas, ce mandat ne peut être renouvelé qu'une fois; et dans d'autres encore, il peut être renouvelé autant de fois que l'autorité chargée de la nomination le juge opportun.

plupart d'entre eux, une clause habilitant l'autorité dont relève l'organisme statistique²⁵ à demander la démission du chef statisticien.

99. Il y a moins de chances que sa démission soit demandée si le chef statisticien a un mandat de durée limitée que si son mandat est de durée indéterminée.

100. L'existence d'un conseil national de la statistique peut se révéler utile, notamment pour éviter les nominations et les révocations arbitraires.

5. *Demande de démission et menace de démission*

101. Les ministres responsables sont généralement réticents à demander la démission du chef statisticien pour d'autres raisons qu'une incompétence notoire. Le refus du chef statisticien de révéler des informations confidentielles ou d'obscurcir ou de différer la présentation d'une donnée essentielle ne devrait jamais motiver une telle action. La plupart des gouvernements sont conscients que la crédibilité est une condition essentielle au bon fonctionnement d'un système de statistiques officielles. Par exemple, si un gouvernement est élu pour s'être engagé à assurer le plein emploi et, en fait, les statistiques indiquent une forte baisse des taux de chômage pendant son mandat, ces statistiques ne sont importantes que s'il n'y a aucun doute quant à la fiabilité du système statistique et à l'honorabilité du chef statisticien. Par ailleurs, la perspective qu'un chef statisticien puisse démissionner plutôt que de compromettre son intégrité tend à rendre la demande de sa démission moins probable. Comme on l'a vu précédemment, le fait de divulguer des données confidentielles et de modifier des données ou leur présentation sont autant d'exemples de violations de cette intégrité.

102. Inversement, le chef statisticien ne doit pas utiliser sa lettre de démission comme un instrument de marchandage, à moins que l'intégrité de sa charge soit en cause.

6. *L'autorité du chef statisticien*

103. Jusqu'ici, dans le présent chapitre, nous avons examiné le contexte dans lequel évolue le chef statisticien : qui est responsable de sa nomination, de qui il/elle relève et avec qui il/elle est en rapport. La prochaine question qui se pose est celle de son autorité.

104. Il y a certaines défaillances que les usagers ne sauraient accepter du chef statisticien. Par exemple, il serait inacceptable qu'il publie l'indice des prix à la consommation deux mois après la période à laquelle il se rapporte ou qu'il fasse des commentaires sur le bien-fondé d'une politique gouvernementale donnée. En revanche, il est acceptable qu'il souligne que, compte tenu des contraintes budgétaires actuelles, l'ampleur de la révision du PIB trimestriel ou annuel ne peut diminuer sensiblement. De même, le chef statisticien peut faire valoir que si certaines questions relatives à l'appartenance ethnique doivent faire l'objet d'une étude particulière, il faut augmenter les crédits budgétaires. Si le gouvernement a des doutes sur la compétence professionnelle du chef statisticien, il doit demander sa démission.

105. A supposer que la qualité d'ensemble de l'action du chef statisticien soit jugée acceptable, le gouvernement a intérêt à éviter de se mêler des affaires internes du bureau de statistique. Par exemple, il n'appartient pas au gouvernement de suggérer au chef statisticien qu'en présentant le PIB trimestriel il n'indique que les chiffres ajustés des variations saisonnières, ou que la mesure de l'inflation n'englobe pas l'alimentation (cela ne veut pas dire qu'il ne peut y avoir un sous-agrégat de l'IPC qui exclue l'alimentation, car le premier équivaut à cacher certaines informations, tandis que le second n'est qu'une modification d'une présentation type destinée à faciliter le travail de l'analyste).

²⁵ Dans certains pays, cette autorité peut être le parlement. Dans d'autres, ce peut être le premier ministre, le ministre de tutelle, voire le haut fonctionnaire ayant reçu délégation de pouvoir d'un fonctionnaire de plus haut rang.

106. Autrement dit, le chef statisticien doit pouvoir s'appuyer sur des bases juridiques et présenter avec compétence les éléments suivants : sa meilleure interprétation des attentes des usagers; la façon d'y répondre (fréquence, précision, ponctualité, détail); les méthodes employées pour estimer la charge imposée à la communauté; et le coût global de l'opération. Le chef statisticien ne doit pas faire l'objet de spéculation ni être freiné dans son action, à moins que le gouvernement n'ait plus confiance en lui. Il est clair également que tous les intéressés doivent avoir été consultés avant que le chef statisticien annonce son programme, .

107. Lorsque le chef statisticien cumule les fonctions de chef de l'organisme statistique officiel et de principal coordonnateur du système statistique, il/elle doit être à même de parler en tant que coordonnateur (comme premier parmi ses pairs). A ce titre, il/elle doit avoir le pouvoir d'imposer au système certaines normes et caractéristiques de qualité, et d'accepter la charge que cela représente pour la société au nom de tous les participants au système.

108. Enfin, le chef statisticien doit être le porte-parole de son pays pour les questions de coordination et d'échanges internationaux²⁶; son représentant aux réunions internationales; et celui/celle qui détermine à quel moment les normes ont besoin d'être révisées ou actualisées.

7. *La compétence du chef statisticien*

109. La connaissance approfondie dont il faut faire preuve pour choisir entre différents systèmes possibles pour un recensement de population ou une enquête auprès de grandes entreprises complexes est généralement nécessaire à un spécialiste, mais pas à un directeur général. Pourtant, une telle connaissance est attendue du chef d'un organisme statistique. De surcroît, le chef statisticien doit traiter de questions ayant à voir avec la santé, l'éducation, l'appartenance ethnique, le biais résultant de l'agrégation, le traitement des données aberrantes, le termaillage sur le marché des changes et les avoirs détenus par des résidents privés non bancaires. Dans chacun de ces domaines, il/elle est censé/e donner un avis faisant autorité. Les lacunes dans ses connaissances entament le professionnalisme qui est l'une de ses justifications à prétendre à l'indépendance.

110. C'est pourquoi le chef statisticien doit avant tout avoir la prudence de s'entourer de spécialistes susceptibles de proposer des options compréhensibles et de recommander celles qui leur paraissent conformes au cadre général dont le chef statisticien est responsable. Dans son rapport sur les diverses options envisagées, le chef statisticien doit répondre parfois rapidement et parfois patiemment, et doit en toutes circonstances faire preuve d'une grande aptitude à écouter.

111. Ces dernières années, on s'est beaucoup attaché à accroître les capacités des chefs statisticiens par diverses formes de coopération. Sans aller jusqu'à mettre en place des accords de coopération aussi étroite que ceux qui existent au sein de l'Union européenne, les conférences régionales organisées par les Nations Unies semblent gagner en autorité, et l'on a beaucoup investi dans les réunions informelles sur des sujets spécialisés, encore qu'à des niveaux moins élevés que celui du chef statisticien. Le principal but visé par ces conférences est de faciliter l'accès à d'éventuelles solutions à des problèmes communs et de promouvoir les échanges d'opinions sur celles-ci.

²⁶ On peut imaginer qu'il se pose un problème lorsque le chef du service de la recherche de la banque centrale est le principal responsable de la comptabilité économique du pays, lorsqu'il est responsable de sa comptabilité nationale et publique, de sa balance des paiements et de la mesure de la position du pays vis-à-vis des placements internationaux. Dans ce cas, la coopération internationale avec des responsables de la comptabilité nationale d'autres pays peut se faire par le canal du Fonds monétaire international et faire intervenir différents interlocuteurs. La position du chef statisticien dans ces domaines devra être précisée d'une manière qui tienne compte de l'importance et de la dignité de sa charge. L'option consistant à traiter avec deux entités distinctes serait inacceptable.

1. *Supervision ou conseils*

« Quel que soit le degré de centralisation du service national de statistique, on pourrait constituer, au sommet de la structure, des commissions externes ou indépendamment d'elles, un conseil (ou une commission) national de statistique regroupant des représentants du secteur privé, des universités et de l'Etat... Un conseil supérieur de coordination offrira, entre autres perspectives, le moyen d'orienter et de protéger le service national de statistique, mais presque uniquement pour résoudre les problèmes généraux. Il est dans une large mesure probable que les avantages retirés d'un tel système justifieront plus ou moins la dépense encourue selon les circonstances prévalant dans le pays et en particulier selon la situation politique²⁷. »

112. Dans le *Manuel* de 1980, ce passage constitue la seule référence à des conseils en tant qu'organes consultatifs ou qu'organes de direction. Depuis la publication de ce *Manuel*, l'importance de ces conseils s'est accrue, et leur présence dans des domaines où ils n'existaient pas auparavant est aujourd'hui plus visible. Leur rôle varie²⁸, mais compte tenu de leur mission officielle et des responsabilités qu'ils ont assumées à mesure que se développaient leurs rapports avec l'organisme statistique et ses principaux dirigeants, on peut dire que :

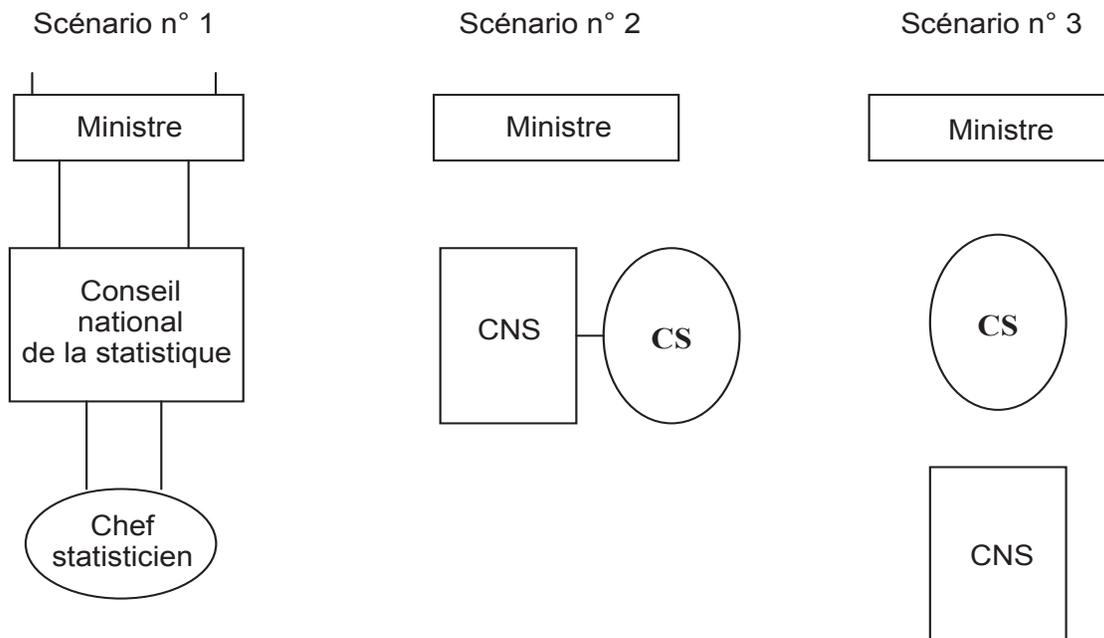
- Le conseil national de la statistique peut être utilisé par la défense de l'organisme statistique. Il est là pour protéger cet organisme des attaques auxquelles celui-ci ne peut pas répondre comme il convient, du fait des limites imposées à l'action de ses fonctionnaires;
- Le conseil peut faire fonction de protecteur de valeurs fondamentales telles que le respect de la vie privée;
- Le conseil est l'ultime garant, dans les limites des ressources disponibles, du maintien par le programme statistique défini par le chef statisticien et institué par son organisme, du meilleur équilibre possible entre les divers demandeurs de statistiques, qu'il s'agisse de statistiques économiques, écologiques et sociales, nationales et régionales; de la fiabilité de ces statistiques et de la ponctualité de leur diffusion;
- Le conseil est l'interlocuteur auquel un ministre pourrait s'adresser s'il désire que l'avis professionnel du chef statisticien soit validé par un groupe d'experts impartiaux;
- Le conseil est également l'organe vers lequel un ministre pourrait se tourner s'il a besoin de conseils ou pour nommer un successeur au chef statisticien en cas de désaccord avec ce dernier;
- Les procès-verbaux du conseil pourraient servir à recueillir les avis sur l'efficacité de l'organisme statistiques.

113. Les divers rôles mentionnés ci-dessus impliquant différentes relations, avec le chef statisticien, le ministre et le public, il convient également d'examiner comme le conseil pourrait et devrait être présent aux plus hauts niveaux de communication. Le schéma de la figure 1 illustre quelques-unes des relations fondamentales possibles entre l'organisme statistique et ce qui est appelé de façon générique le « conseil national de la statistique » dans le *Manuel* de 1980.

²⁷ *Manuel* de 1980, pp. 12-13.

²⁸ On peut trouver un exemple assez typique d'instance consultative au paragraphe 1.5 de *Framework Document: Office for National Statistics* (Londres, 1996) : « Un comité consultatif est chargé de conseiller le directeur sur les travaux statistiques de l'Office, les objectifs annuels, et sur ses responsabilités en tant que chef du Service national de statistiques. »

Figure 1. Illustration des trois types différents de rapports entre le ministre, le conseil national de la statistique et le chef statisticien^a



Légende

CNS	conseil national de la statistique
CS	chef statisticien
Ministre	fonctionnaire élu (généralement membre du cabinet) responsable de l'organisme statistique

^a Bien que l'organisme responsable soit dénommé conseil national de la statistique dans les trois scénarios, en fait, son rôle va de celui d'un conseil d'administration à celui d'un conseil consultatif.

Scénario n° 1

114. Dans ce scénario, il n'y a pas de contact formel entre le chef de l'organisme et le ministre. Le chef statisticien relève du conseil et reçoit des indications générales de celui-ci, tandis que le ministre donne des instructions au conseil, en même temps qu'il reçoit conseils et assurances de celui-ci.

Scénario n° 2

115. Bien que le chef statisticien reçoive des instructions du ministre²⁹, celui-ci communique à la fois avec le chef statisticien et le conseil. C'est également le ministre qui nomme les membres du conseil, et c'est envers lui que ceux-ci sont responsables en dernier ressort.

²⁹ Le Conseil consultatif australien de la statistique figure dans la loi de 1975 portant création du Bureau australien de statistique. Cette loi stipule que « les fonctions du Conseil sont de conseiller le Ministre et le statisticien sur : a) l'amélioration, l'expansion et la coordination des services statistiques dispensés à des fins publiques en Australie; et b) les priorités et programmes de travail annuels et à plus long terme à adopter vis-à-vis des principaux aspects de la fourniture de ces services statistiques. »

Scénario n° 3

116. Le chef statisticien nomme les membres du conseil, qui peuvent donner librement leur avis au ministre, mais seul le chef statisticien est responsable en dernier ressort envers le ministre.

117. Les textes de loi relatifs aux statistiques fourmillent de références à un conseil (ou une commission) de statistique dotée de pouvoirs réels ou imaginaires. Souvent, le conseil ne s'est jamais réuni ou n'a tenu qu'une première réunion protocolaire. En vérité, le conseil perd de sa crédibilité quand il reçoit des indications détaillées de ce qu'il devrait faire mais n'est pas capable de se constituer et de tenir des réunions donnant lieu à l'établissement de procès-verbaux d'où émaneraient des conseils. C'est pourquoi, dans ce domaine, le chef statisticien, le ministre ou l'un et l'autre devraient :

- Choisir sur la liste des rôles qui leur est présentée ceux qu'ils jugent les plus importants à moyen terme et qui établiront donc les pouvoirs conférés au conseil;
- Identifier les personnes qui possèdent les connaissances nécessaires et jouissent du prestige voulu pour siéger au conseil; veiller à ce qu'elles soient disponibles; et évaluer les chances qu'elles se comportent en membres actifs et intéressés.

2. *Composition*

118. Le conseil ne doit compter ni trop de membres ni trop peu (probablement entre 10 et 40 membres). Un conseil trop petit perd sa légitimité, car certaines perspectives et opinions n'y sont pas représentées. Un conseil comptant trop de membres donne lieu à des réunions et de débats stériles, difficiles à organiser et à résumer, et en fin de compte trop coûteux. La taille du conseil est clairement fonction des variables habituelles telles que la taille du pays, le revenu par habitant et l'intérêt social que présentent les statistiques.

119. Les membres doivent être choisis sur la base d'opinions et de points de vue divers sollicités, mais ils doivent dans l'ensemble avoir la même compréhension de l'analyse quantitative de l'économie, de la société et de l'environnement et le même intérêt à son égard. Autrement dit, ils devraient compter parmi eux des représentants des milieux universitaires, des milieux d'affaires, de l'administration et des syndicats. De plus, une participation active et constante des médias est très importante, car ce sont les médias qui diffusent les informations auprès du public.

120. Dans les grands pays, les pays à constitution fédérale et les pays où vivent des communautés distinctes, le conseil devrait être le moyen d'assurer que toutes les parties ont voix égale. Si l'idée qu'un conseil représentant des opinions et des intérêts divers peut sembler aller à l'encontre de celle d'un conseil d'une taille viable, ces deux notions doivent être prises en compte.

3. *Présidence*

121. La personnalité du président du conseil, ses relations, ce qui l'intéresse et sa disponibilité sont des éléments essentiels au succès de l'entreprise. Si personne ne présente les qualifications requises lors de l'ouverture du conseil, il peut être préférable de reporter cette ouverture jusqu'à ce que l'on trouve une personne ayant le profil voulu.

4. *Secrétariat*

122. Il y a plusieurs courants de pensée en ce qui concerne le secrétariat. Selon l'un de ces courants, le chef statisticien est en même temps secrétaire de droit du conseil. Ce point de vue concorde avec les dispositions du scénario n° 1 (voir figure 1). Tout en étant celui qui convoquerait les réunions, en proposerait l'ordre du jour (sur les conseils du président) et en rédigerait les procès-verbaux, le chef statisticien serait en position de subordination vis-à-vis du président, auquel

il abandonnerait certains des pouvoirs normalement associés au rang de directeur général. Cette situation est celle qui convient le mieux lorsque le président est une personnalité de grand renom et d'autorité, disposée à entretenir des rapports étroits avec l'organisme statistique mais pas à y exercer des fonctions régulières. Toutefois, de telles conditions sont exceptionnelles et ne peuvent indiquer une règle générale.

123. Le chef statisticien peut faire fonction de membre de droit du conseil et prendre une part active à ses débats, généralement sur invitation du président; il/elle peut avoir le même rang que n'importe quel autre membre du conseil, étant entendu qu'il aurait une meilleure connaissance des activités journalières de l'organisme statistique. Cette situation est courante et correspond au scénario n° 3. Elle présente l'avantage d'être plus acceptable, en ce sens que le chef statisticien n'a pas à renoncer à certaines de ses prérogatives alors qu'il maintient un débat continu avec les autres membres du conseil sur le programme de l'organisme.

124. Selon une autre formule, le secrétariat peut désigner comme secrétaire du conseil un membre de l'organisme statistique central qui, par principe, exerce cette fonction à temps partiel. En pareil cas, il importe que soit indiqué clairement (par exemple, par la loi) de qui relève le secrétaire, à savoir du président du conseil ou du chef statisticien.

125. Selon encore un autre arrangement, le chef statisticien peut ne paraître devant le conseil que sur invitation, et uniquement pour répondre à des questions de ses membres. Cet arrangement est illustré par le scénario n° 2; il s'articule parfois délibérément de telle manière qu'un ministre activement engagé se voie présenter deux opinions distinctes sur une question donnée.

126. Dans aucun de ces systèmes on ne suppose d'ingérence politique. Dans chacun de ces scénarios, la situation peut tourner mal ou, inversement, il est très possible que chacun se comporte au mieux des attentes. Dans certains cas, la présence d'un conseil entre le chef statisticien et son ministre de tutelle peut être un moyen crucial d'isoler l'organisme statistique. Dans d'autres, les ministres peuvent chercher à politiser le conseil et à l'utiliser comme moyen supplémentaire d'influer sur le comportement de l'organisme statistique. Parfois, comme dans le scénario n° 2, le ministre peut chercher à affaiblir un point de vue exprimé avec fermeté par le chef statisticien en invoquant un avis plus nuancé émanant des délibérations du conseil. Dans d'autres cas encore, le ministre peut juger que ses efforts sont contrecarrés à la fois par le chef statisticien et le conseil. En résumé, on ne peut prédire le fonctionnement de ces divers systèmes sans les replacer dans leur contexte.

5. *Ordre du jour*

127. Pour éviter une dangereuse confusion des rôles et des responsabilités, le chef statisticien doit faire preuve d'un grand discernement lorsqu'il propose un ordre du jour pour les travaux du conseil. Par exemple, il/elle ne doit pas associer le conseil à la microgestion de l'organisme statistique. Certaines questions, telles que les coûts détaillés des enquêtes ou l'amélioration de l'efficacité des projets au niveau opérationnel, devraient être traitées au sein de l'organisme statistique, sans ingérence extérieure.

128. En revanche, l'ordre du jour devrait comprendre certaines questions telles que l'avis du conseil sur la définition du chômage; l'intérêt d'étendre les activités sur le terrain au domaine de l'environnement aux dépens d'autres domaines statistiques; ou des avis sur le dosage le plus acceptable entre la qualité et le détail. Si le chef statisticien persiste à maintenir que ces questions nécessitent une aide de l'extérieur, il/elle ne croulera pas sous un flot de conseils superflus et, à terme, constatera une amélioration de la qualité et de la valeur des avis que lui-même/elle-même ou le ministre reçoit du conseil.

6. *Fréquence des réunions*

129. La fréquence des réunions a tendance à être fonction du contenu de l'ordre du jour, mais une mise en garde paraît nécessaire. Si les réunions sont trop fréquentes, la plupart des membres risquent de les juger trop astreignantes et à y participer moins assidûment. Si elles sont trop rares (par exemple, une réunion tous les deux ans), les membres ont du mal à se connaître et tendent à oublier ce qu'ils ont appris au sujet de l'organisme statistique lors de leur installation. Si le groupe de participants est relativement restreint, dix à quinze membres, les réunions fréquentes sont plus faciles à organiser; en revanche, avec un plus grand nombre de personnes, la logistique devient plus compliquée. Par ailleurs, il est préférable d'avoir un calendrier fixe (par exemple, de fixer un jour de la semaine), afin que les dates des réunions soient plus prévisibles.

130. Les rapports devraient être rendus publics, même si les sujets traités ne sont pas les plus attrayants. La technologie permet aujourd'hui de rendre publics ces rapports à peu de frais. L'insertion sur le site Internet de l'ordre du jour, d'un résumé des décisions prises et de la liste des participants rend moins obscurs les travaux effectués par l'organisme statistique et le conseil national de la statistique.

7. *Comités consultatifs*³⁰

131. Outre le conseil national de la statistique, de nombreux pays ont jugé utile de former des comités consultatifs³¹. En principe, ces comités consultatifs peuvent se réunir pour traiter d'une multitude de questions, mais en pratique, ils sont souvent plus aptes à traiter des questions techniques. Ainsi, ces comités tendent à s'orienter plus particulièrement vers les problèmes clés d'évaluation quantitative tels que le remplacement d'un moyen périmé de mesurer les flux d'entrées sur le marché du travail, l'estimation de la productivité des secteurs qui n'ont pas de production tarifée, la façon de traiter la production du secteur informel et la question de savoir si l'IPC présente une distorsion. La différence entre ces comités et ceux décrits dans les paragraphes ci-dessous est que si leur opinion fait autorité, ils ont rarement à traiter de questions vitales pour la survie de l'organisme statistique. Si les comités spéciaux ou commissions spéciales se réunissent pour faire face à une crise, les comités consultatifs décrits ici ont plutôt pour objet d'éviter les crises que d'y répondre.

132. Beaucoup de pays ont plus d'un comité consultatif. Le nombre de ces comités dépend en grande partie de la capacité du pays de les financer; de l'ampleur de la communauté d'experts suffisamment intéressés pour participer à leurs débats; et de l'aptitude de l'organisme à prendre acte de l'avis de ces experts et à formuler des recommandations s'il le juge opportun. Ces comités ont notamment pour avantage d'aider à réduire l'écart entre les statisticiens des universités et des centres de recherche d'une part, et les statisticiens des ministères d'autre part, car nombre des membres de ces comités viennent des milieux universitaires. L'intérêt des universitaires et leur participation à la recherche de solutions aux problèmes de mesure tend à réduire l'écart entre les deux communautés et à maintenir les statisticiens officiels en contact étroit avec les progrès intellectuels qui pourraient aider leurs divers domaines de spécialisation.

133. Les comités consultatifs présentent d'autres avantages. S'ils comptent parmi leurs membres des fonctionnaires intéressés, ceux-ci se font une idée plus précise de l'utilité des statistiques pour le choix des grandes orientations. Si les données officielles sont critiquées en raison de leur inadéquation conceptuelle ou méthodologique les comités consultatifs font alors fonction de sources de conseils respectées, et servent de protection contre les critiques injustes. En outre,

³⁰ L'emploi du terme comité ici ne doit pas être confondu avec le sens donné à ce mot dans les Etats membres de la Communauté des Etats indépendants où il désigne l'organisme statistique central.

³¹ Les comités de ce type relèvent parfois de l'office de statistique, dans d'autres cas du conseil national de statistique. Aux Pays-Bas par exemple, la Commission centrale de statistique (équivalent d'un conseil national de statistique) comprend quelque 25 comités consultatifs permanents qui traitent une gamme très diverse de sujets.

en tant qu'amis de l'organisme statistique, ils contribuent à sa réputation ainsi qu'à sa capacité de rayonnement.

8. *Organes spéciaux*

134. La création d'un organe spécial devrait être réservée aux situations de crise. Il serait absurde de réunir un organe faisant autorité, présidé par quelqu'un jouissant d'un grand prestige, dont l'avis devrait être pris en compte par le gouvernement pour traiter d'un problème sans grande importance. Par exemple, si les usagers estimaient que le calcul du PIB était faussé ou carrément erroné, l'essence même des calculs économiques s'en trouverait affectée. Si ce problème n'était pas examiné promptement par un groupe d'experts objectifs du plus haut niveau, les doutes pourraient sérieusement compromettre la crédibilité de toutes les données économiques publiées par l'organisme statistique. Deux remarques s'imposent au sujet de ces organes consultatifs :

- Ils doivent être composés de membres n'appartenant pas à l'organisme statistique central;
- La situation hiérarchique des comités consultatifs et des comités spéciaux varie considérablement selon les pays et dépend de la situation de chaque pays.

E. — LA LOI

« La législation statistique présente de nombreux aspects qui peuvent se ramener à deux points principaux : l'aspect obligatoire, c'est-à-dire les pouvoirs dont le gouvernement se dote pour l'intermédiaire du service statistique en ce qui concerne la collecte des données, et la garantie qu'il offre de préserver le caractère confidentiel des renseignements recueillis auprès des répondants³². »

135. Les lois régissant les organismes statistiques sont en grande partie semblables les uns aux autres, quoique leur libellé puisse être différent : l'Etat (ou le gouvernement, l'assemblée du peuple, etc.) accorde certains droits à un organe, ci-après dénommé l'organisme statistique. La loi définit explicitement la structure organique de cette institution, y compris ce qu'il convient d'exiger de la personne qui la dirige; les contraintes auxquelles elle doit se plier dans son fonctionnement et l'impératif de transparence qui l'empêche d'abuser de ses pouvoirs ou d'agir arbitrairement. La loi dicte ce que l'organisme statistique est censé faire de l'information qu'il reçoit des répondants et dont il a la responsabilité. Il est demandé aux répondants de répondre aux demandes d'informations de l'organisme statistique pour autant que celles-ci puissent se justifier au nom des objectifs fixés par la loi. En échange de cette intrusion dans leur vie privée, l'organisme statistique est tenu de sauvegarder les informations fournies par les répondants. Si elle manque à cet engagement, ses membres sont passibles de certaines sanctions. De même, si les répondants refusent de se conformer, ils peuvent aussi être frappés de certaines sanctions. Si les lois diffèrent les unes des autres dans leur longueur, leur style, leur degré de détail et leur portée, si elles ne traitent pas des points fondamentaux évoqués ci-dessus, elles sont incomplètes.

136. Le *Manuel* de 1954 contient une liste exhaustive des thèmes qui peuvent être traités par la loi. A cet égard, il peut être bon à consulter, ne serait-ce que pour son intérêt historique ou parce que les chefs de certains organismes peuvent encore le juger utile en tant que liste récapitulative s'ils caressent l'espoir de faire amender leur propre législation. L'annexe I du présent *Manuel* contient un modèle de loi statistique.

³² *Manuel* de 1980, pp. 36 ff.

1. *Les principaux acteurs*

137. Généralement, la loi définit les principaux acteurs, leurs droits et leurs responsabilités. Dans le cas des dispositions légales applicables à une activité statistique officielle, que l'on peut désigner sous le nom de « loi relative aux statistiques », ces acteurs sont :

- Le ministre;
- Le chef statisticien;
- L'organisme statistique et son personnel;
- L'institution responsable de la coordination du système statistique;
- Les répondants.

138. La loi relative aux statistiques définit également un ensemble de relations avec d'autres organes parmi lesquels pourraient figurer :

- D'autres administrations;
- Des institutions internationales ou supranationales;
- Des sociétés professionnelles;
- Des associations commerciales et autres ayant un rapport avec l'activité statistique.

139. Dans le cas des pays à constitution fédérale, la loi doit définir les rapports entre l'organisme statistique fédéral, les organismes statistiques relevant des administrations et d'autres instances officielles des membres de la fédération.

2. *La loi : courte ou longue*

140. La longueur de la loi est d'abord une question de préférence, mais elle a des retombées réelles et subtiles. Un long texte de loi s'explique par le désir de doter celle-ci de suffisamment de détails pour éviter l'arbitraire politique, une fois qu'elle est promulguée et mise en application. Par exemple, en précisant de façon détaillée la composition de l'organe de coordination ou du conseil national de la statistique, on se prémunit contre leur manipulation pour l'obtention de faveurs politiques ou pour raison de népotisme. En revanche, plus on ajoute de détails à la loi, moins celle-ci peut s'adapter aux changements de situation. A la longue, l'évolution du contexte ou certains imprévus rendent nécessaires des amendements de la loi, et il est toujours difficile d'éveiller l'intérêt politique pour la modification d'une loi sur la statistique.

141. Les lois brèves comme les lois détaillées présentent toutes des avantages. Dans certaines situations, une loi formulée en termes très généraux, qui confèrent beaucoup de souplesse à l'organisme statistique, s'est révélée très efficace. Inversement, certaines lois longues et laborieusement détaillées peuvent assurer une grande protection aux principaux acteurs. Bien entendu, dans les deux cas, il y a aussi des inconvénients. Ce que cela suggère, c'est qu'il faut trouver un compromis viable entre ces deux possibilités, et que le succès du législateur tient à son aptitude à trouver le juste milieu.

3. *La loi : dissuasion ou coercition*

142. La capacité légale d'exiger une réponse, accompagnée d'une sanction légale en cas de non-réponse, peut contribuer pour beaucoup à l'obtention des taux de réponse élevés essentiels à la qualité d'ensemble des statistiques. Cela dit, la question n'est pas aussi simple. En vérité, l'existence de pouvoirs légaux dans ce domaine peut faire fonction de moyen formel de dissuasion. Dans la plupart des pays où de tels pouvoirs sont expressément définis par la loi, l'organisme statistique ne les utilise jamais ou ne les utilise que très occasionnellement.

143. De nos jours, la façon habituelle de procéder est de recourir à un système mixte, tacitement ou ouvertement. La combinaison d'options peut prendre des formes diverses. L'une de ces

formes est de considérer toutes les demandes d'entreprises comme obligatoires, et la loi peut elle aussi être non équivoque sur ce point. En même temps, la participation à toutes les enquêtes auprès de particuliers ou de ménages est considérée comme volontaire. Le fait que cela soit indiqué clairement ou seulement sur demande dépend pour beaucoup du contexte politique et juridique et de la façon dont le public voit les ingérences dans la vie privée. S'il existe un protecteur officiel de la vie privée, par exemple un médiateur, le chef statisticien peut se montrer réticent à courir le risque de voir échouer toutes les demandes de renseignements à des ménages pour n'obtenir qu'une victoire à la Pyrrhus dans l'une d'entre elles : on ne connaît pas de moyen légal de contrer la désobéissance civile dans les enquêtes statistiques.

144. Quel que soit le système, s'il est vrai que les relations de coopération jouent un rôle prépondérant dans la détermination des taux de réponse, la loi peut se révéler nécessaire à l'établissement des telles relations.

4. *Accès à des informations protégées par d'autres lois*

145. Il est préférable que la loi sur la statistique indique clairement le droit de l'organisme statistique à pouvoir accéder aux données détenues dans d'autres sphères gouvernementales. Cela devrait permettre notamment de simplifier l'action des pouvoirs publics et surtout d'alléger le travail demandé aux répondants.

146. Le droit d'accès de l'organisme statistique aux informations utiles à des fins statistiques détenues par les administrations devrait être explicitement reconnu comme une exception à la loi qui protège les informations ou, d'une façon plus générale, les registres de l'administration. La situation idéale est celle de la réciprocité, où la loi sur la statistique énonce les droits et conditions d'accès, et où la loi spécifique qui protège les informations détenues par les administrations, quel que soit l'endroit où elles se trouvent au sein des pouvoirs publics, reconnaît comme une exception le droit d'accès de l'organisme statistique pour les besoins de son activité.

5. *Conseils juridiques*

147. Indépendamment du fait que la structure et la teneur de la loi sur la statistique doit être non équivoque, le chef statisticien devrait avoir accès à des conseils juridiques, dispensés de préférence par un conseiller juridique spécialisé qui soit un expert en ce qui concerne l'interprétation de la loi sur la statistique et le traitement de ses diverses exceptions. Ce conseiller juridique serait particulièrement utile en cas de conflit entre les dispositions de la loi sur la statistique relatives aux droits d'accès et les restrictions stipulées de façon formelle à cet égard par d'autres lois.

6. *Dispositions juridiques spéciales propres aux systèmes décentralisés*

148. Dans le cas de systèmes décentralisés, la loi sur la statistique doit s'appliquer à tous les membres du système statistique. Par exemple, si un organisme statistique ou un département de la recherche est situé au sein de la banque centrale, est-il légalement habilité à recueillir des données auprès d'autres banques désignées sur autorité de la banque centrale ou par une loi ou un règlement spécifique autorisant le département responsable à recueillir des informations supplémentaires à des fins statistiques ? Si les ministères des transports, de l'agriculture, des travaux publics, de l'intérieur et autres disposent en leur sein de leur propre service de statistique, quels sont les droits et limites juridiques de ces services en ce qui concerne la collecte de données, l'accès aux microdonnées et la forme sous laquelle les fichiers individuels sont mis en mémoire et accessibles ? Comment l'organisme statistique central décide-t-il qu'une cellule particulière est ou devrait être un membre de bonne foi du système statistique ? Pour bien faire, il faudrait prévoir les dispositions légales minimums suivantes :

- Tous les membres du système statistique devraient fonctionner sur une base juridique;
- Ils devraient tous obéir à des dispositions établissant leur légitimité, leur responsabilité et leur obligation de préserver les informations sur les particuliers, et être passibles de sanctions si ces obligations ne sont pas respectées;
- Ils devraient tous être liés par les mêmes règles et garanties selon lesquelles les informations sur les particuliers peuvent être partagées aux fins d'intégration statistique et, d'une façon générale, pour l'efficacité du travail d'analyse;
- La loi devrait contenir des dispositions reconnaissant la nécessité de la coordination des statistiques et définissant cette coordination, ainsi que des directives sur la façon dont elle doit s'effectuer.

F. — FINANCEMENT DU SYSTÈME STATISTIQUE

149. Cette section s'efforce de répondre à la question de savoir qui, d'un point de vue général, devrait assumer la charge financière de l'établissement de statistiques. Les deux versions précédentes du *Manuel* n'abordaient cette question que dans les termes les plus généraux, et l'on estime à présent qu'un financement adéquat des statistiques est essentiel à l'établissement d'une capacité statistique durable à travers le monde. Bien entendu, le sens du terme « adéquat » fera toujours l'objet de débat, et même dans les pays développés les pressions budgétaires constantes rendent nécessaire l'établissement de priorités dans les programmes statistiques. Quoi qu'il en soit, d'une façon générale, rares sont ceux qui estiment que le financement des statistiques dans les pays développés est inadéquat. En revanche, la situation est entièrement différente dans les pays en développement et les pays dits « en transition ».

150. Sur le plan des idées, il y a eu un certain débat sur le poids financier et la bonne imputation des coûts des statistiques officielles. Il existe essentiellement deux extrêmes (avec beaucoup de positions intermédiaires) : *a*) l'Etat paie les informations dont il a besoin pour le choix de ses orientations, qui sont un bien public ou qui sont nécessaires pour informer l'électorat, et il fournit ces informations gratuitement au public (ou tout au plus au coût marginal de leur diffusion); ou *b*) l'Etat recueille et paie les informations dont il a besoin principalement pour ses propres affaires; les coûts de collecte, traitement et diffusion de toutes autres informations devraient être à la charge des usagers.

151. Le Rapport Rayner³³, au Royaume-Uni, a marqué un tournant dans le débat entre ces deux approches, ce qui ne veut pas dire que la conception exprimée à l'alinéa *b* ci-dessus (le thème de ce rapport) est depuis lors tombée en disgrâce parce qu'elle est incompatible avec les principes de la transparence et de la responsabilité politiques. Quoi qu'il en soit, certains éléments du rapport Rayner, tels que l'introduction de paiements entre départements comme moyen d'améliorer l'affectation des ressources, ont depuis lors été adoptés par certains services. Il faut admettre que de telles questions s'appliquent surtout aux pays où l'utilisation de statistiques est fermement ancrée dans la tradition; où les usagers de l'analyse quantitative sont nombreux, tant dans l'administration qu'à l'extérieur; où les décisions politiques sont en grande partie fondées sur les données et où les statistiques font partie intégrante de ces données; et où l'allocation et les transferts de fonds entre les différents éléments de la communauté sont dictés par les mesures statistiques.

1. Sources de financement

152. D'un point de vue plus pratique, il est utile, tout d'abord, de considérer les deux principales sources de financement des statistiques officielles : *a*) les crédits alloués par le biais du budget

³³ Rapport de sir Derek Rayner au Premier Ministre, Londres 1980. Voir aussi *Government Statistical Services*, Cmrd 8236 (Londres, Her Majesty's Stationery Office).

de l'Etat, aussi bien pour l'organisme statistique central (éventuel) et les « cellules statistiques » des ministères; et *b*) les recettes que dégagent les services statistiques en vendant des produits et services aux prix du marché.

153. La première source est de loin plus importante que la seconde. Rares sont les services statistiques qui tirent plus de 10 à 20 % de leurs « revenus » de leurs ventes. D'ailleurs, dans un certain nombre de pays, les recettes que réalisent les services statistiques ne peuvent leur servir à financer leurs propres activités et doivent aller directement au Trésor.

154. Les principales questions concernant le financement qui nous intéressent aujourd'hui sont notamment les suivantes :

- Quelles sont les informations qui sont placées dans le domaine public à titre gratuit ou au coût marginal de diffusion et quelles sont celles qui sont fournies à titre onéreux ?
- Si une information est fournie contre paiement, sur quelles bases ce paiement doit-il être déterminé ? Comment éviter qu'un organisme qui a un monopole n'abuse de ses pouvoirs ?
- Ces paiements devraient-ils s'appliquer aux achats/ventes d'informations particulières entre institutions gouvernementales ?

155. Ces questions ont été encore compliquées par le fait que les publications courantes ne sont plus le principal moyen de diffusion de statistiques, et ont été supplantées par le CD-ROM ou le site Internet de l'organisme statistique.

2. Financement par le biais du budget de l'Etat

156. Si, d'un côté, le processus employé pour mobiliser suffisamment de crédits de l'Etat pour financer les organismes statistiques est spécifique au pays, de l'autre, les procédures suivies présentent de nombreuses similarités. Premièrement, il importe que le financement soit fondé sur des programmes de travail annuels ou pluriannuels clairs, systématiques et transparents. Dans certains pays, en particulier dans les pays en développement et les pays en transition, il importe également que les milieux gouvernementaux appropriés élaborent et adoptent un « plan directeur³⁴ » à long terme. Deuxièmement, il est essentiel que l'organisme statistique ou les organismes statistiques mobilisent suffisamment d'appuis politiques auprès de leurs usagers. Un conseil de la statistique peut également contribuer sensiblement à mobiliser cet appui. Troisièmement, lorsqu'il s'efforce d'obtenir les fonds nécessaires, il peut être très utile que l'organisme statistique soit perçu comme une institution bien gérée, capable de s'acquitter avec compétence de ses tâches de planification et de comptabilité analytique et de produire des rapports de gestion clairs, illustrant les progrès réalisés, les revenus et les dépenses, le maintien des dépenses en dessous du budget ou les dépassements de budget, et ainsi de suite.

3. Libre fixation des prix des biens et services

157. Plusieurs facteurs militent en faveur du droit de l'organisme statistique d'étoffer son budget par la vente de biens et de services aux prix du marché.

³⁴ Dans les programmes de coopération de l'Union européenne, un tel plan est généralement appelé programme pluriannuel intégré de statistique [multiannual integrated statistical programme (MISP)].

Encadré 4. Deux définitions clés : biens et services

Les **biens**, ou « produits de l'information », sont des ensembles complets d'informations quantitatives, avec ou sans interprétation, qui peuvent être mis en mémoire pour être consultés ultérieurement. Le support sur lequel ces ensembles sont enregistrés est sans importance. Ainsi, ces « biens » peuvent prendre la forme d'un annuaire des comptes nationaux; d'un CD-ROM contenant la classification industrielle type; et de tableaux des exportations et des importations par groupe de produits, qui peuvent être téléchargés depuis un site Internet.

Les **services** sont des activités menées par l'organisme statistique pour créer une information statistique. Parmi les exemples de « services » figurent l'établissement d'un algorithme pour la sélection d'un échantillon de petites entreprises à partir d'un registre commun; l'examen d'un tableau particulier pour vérifier s'il y a eu divulgation d'informations; et l'analyse d'une série chronologique afin de s'assurer qu'elle répond à un ensemble de conditions qui la qualifient pour des corrections saisonnières.

158. Tout d'abord, la vente de tels biens et services permet d'assurer que la communauté tout entière ne finance pas un produit spécialisé qui n'intéresse qu'un nombre restreint d'utilisateurs. Ensuite, le fait d'autoriser les organismes statistiques à conserver le produit de leur vente de services les encourage à tirer profit de leur capacité inutilisée. Cette souplesse permet d'éviter que l'utilisateur ne se dote de sa propre capacité d'enquête, avec toutes les répétitions d'efforts que cela pourrait comporter. Enfin, la vente contribue à promouvoir une culture privilégiant l'utilisateur au sein des organismes statistiques.

Conclusions

Un examen de la classification des systèmes statistiques favorise la création d'un institut ou bureau autonome. Il vaut mieux attacher le nom d'une source identifiable à la production de statistiques officielles que de diffuser ces statistiques de façon anonyme ou trop discrète. Ces dernières années, les problèmes budgétaires qui se sont posés aux administrations centrales ont nécessité des structures où le pouvoir effectif de coordination est concentré au sein des services de recherche des banques centrales.

Il n'y a pas de doute que la concentration et la notion de masse critique offrent des possibilités et des moyens que la dispersion ou la fragmentation rendent difficiles à créer. Néanmoins, les dépenses et les obstacles juridiques liés au processus de centralisation (hors de l'Etat) peuvent être tels qu'ils limitent ses chances de se concrétiser. Lorsque le chef d'un organisme statistique central est freiné dans ses efforts en vue de réduire la fragmentation du système, mais veut tirer le maximum de la coordination, il dispose de plusieurs moyens auxquels il peut tenter plus ou moins de recourir. Parmi ces moyens, outre la mobilisation d'appuis politiques, figurent :

- La création d'un conseil national de la statistique;
- La coordination des crédits budgétaires alloués aux activités statistiques;
- La gestion du corps de statisticiens du secteur public;
- Les échanges internationaux de personnel;
- L'approbation de la collecte de données;
- Les normes internationales.

Pour fonctionner efficacement, tout organisme statistique moderne a besoin d'une direction énergique. Or, pour attirer une personnalité à la hauteur de cette tâche, il faut donner au poste le rang qui lui convient. Le chef statisticien doit faire preuve d'objectivité et d'impartialité en se tenant à l'écart des controverses politiques, tout en entretenant des contacts étroits avec ses pairs des autres ministères. Le chef statisticien doit combiner professionnalisme et talents de gestionnaire, encore que l'importance de l'un et des autres varie selon la situation. Le cas échéant, le gouvernement ne doit pas hésiter à demander la démission du chef statisticien; il ne doit pas agir de façon arbitraire, pas plus qu'il ne doit laisser se perpétuer une situation où le dynamisme et l'innovation ont depuis longtemps disparu. Enfin, le chef statisticien a beaucoup à apprendre par des contacts étroits avec ses homologues de l'étranger.

Assurer aux statistiques un financement stable (et, dans le cas des pays en développement, accru) est l'une des grandes responsabilités du chef statisticien. Il importe qu'il obtienne un appui politique à un financement stable, qu'il mette en place de bons moyens de planification (par exemple, des programmes de travail annuels et à long terme), et qu'il projette l'image de services statistiques bien gérés.

III.—LES USAGERS ET LEURS BESOINS

« Nous avons besoin de statistiques non seulement pour expliquer ce qui se passe mais aussi pour savoir exactement ce qu'il y a à expliquer³⁵. »

Les statistiques sont le « domaine des sciences politiques qui traite de la collecte, de la classification et de l'analyse de données (en particulier numériques) traitant de la condition de l'Etat ou d'une communauté³⁶ ».

159. Les statistiques sont établies pour répondre à des questions et, parfois, pour permettre que des questions soient formulées avec suffisamment de précision. Certaines questions sont formulées une fois et posées continuellement (par exemple, combien de personnes à la recherche d'un emploi ce mois-ci n'en ont pas trouvé ?). D'autres questions sont posées moins souvent (par exemple, combien de tonnes-kilomètre le réseau de chemins de fer peut-il acheminer chaque semaine ?). Certaines questions sont modifiées parce que les raisons pour lesquelles elles sont posées varient sous l'effet de progrès technologiques ou de l'évolution des rapports entre les secteurs public et privé. Certaines questions restent encore sans réponse (par exemple, le ralentissement apparent des hausses de productivité est-il simplement dû à des problèmes de mesure ou est-il réel ?). En général, les organismes statistiques sont habitués à devoir convertir une question d'ordre général en une question appelant une réponse pratique.

160. L'organisme statistique doit rechercher à s'organiser de la manière qui a le plus de chances de produire un programme statistique adéquat dans les limites de son budget, des compétences de son personnel et de la difficulté des questions auxquelles il est confronté.

161. Les changements externes n'influent pas seulement sur la demande. Les changements technologiques peuvent agir sur la façon dont les organismes statistiques sont organisés et, par conséquent, sur la façon dont les informations statistiques sont recueillies et diffusées. Les progrès dans le domaine des télécommunications et de l'informatique ont amplement élargi le champ d'action des organismes statistiques et leur aptitude à traiter l'information brute. Pris ensemble, ces deux facteurs expliquent pourquoi les opérations géographiquement décentralisées pourraient ne plus être beaucoup plus longtemps nécessaires³⁷. Néanmoins, par-delà son rôle traditionnel, un service décentralisé peut être un prolongement utile des services de diffusion de l'organisme statistique.

162. Les progrès technologiques imposent d'autres types de contrainte à l'organisme statistique. L'organisation des entreprises évolue rapidement du cadre national à une dimension régionale, voire mondiale. Les technologies des communications et des transports facilitent un contrôle rigoureux et la prise de décisions autorisées qui peuvent se maintenir quel que soit le rayonnement géographique de l'entreprise. En revanche, la base juridique de l'organisme statistique reste étroitement liée aux frontières politiques; l'organisme ne peut agir au-delà des frontières nationales, quelle que soit son degré de légitimité à l'intérieur du pays ou l'importance de l'information pour les administrations qu'il sert.

163. L'évolution du contexte, des équipements et des compétences créent de nouveaux besoins, qui imposent des changements dans les priorités, les politiques et les structures internes des

³⁵ J. A. Schumpeter, *History of Economic Analysis* (Londres, Allen et Unwin, 1955).

³⁶ *The Oxford English Dictionary*, deuxième édition, vol. XVI (New York, Oxford University Press, 1989).

³⁷ La question de savoir exactement combien de temps ils resteront nécessaires varie bien entendu d'un pays à l'autre. Toutefois, étant donné la rapidité avec laquelle se propagent les techniques modernes des télécommunications et de l'informatique, même les pays aux revenus par habitant les plus faibles devraient pouvoir appliquer ces technologies à leurs activités de terrain dans un avenir relativement proche.

organismes statistiques. Dans les paragraphes ci-dessous, nous examinerons certains des traits typiques de la demande de produits statistiques des divers clients.

A. — LES BESOINS DES POUVOIRS PUBLICS

164. Par leur nature même, les statistiques intéressent les pouvoirs publics. D'ailleurs, à quelques exceptions près, les organismes statistiques officiels sont financés en grande partie par le gouvernement central. Par exemple, dans certains cas, à la contribution de l'Etat au budget de l'organisme statistique vient s'ajouter le produit de la vente de biens et de services à tous les usagers, y compris le secteur privé. Dans d'autres cas, les statistiques établies sur une période prolongée par un centre de recherche du secteur privé acquièrent un statut semi-officiel. Toutefois, dans la plupart des pays, le gros du budget est fourni par le trésor national, et complété parfois par des dons d'organismes internationaux.

165. En tant que source de financement, le gouvernement peut être tenté d'exercer des pressions sur l'action de l'organisme statistique. Lorsqu'elle aide à fixer les priorités, cette pression peut être constructive. Inversement, si elle tend à retarder la diffusion d'un chiffre vital, à modifier un chiffre ou à s'opposer à un changement de définition ou de méthode, cette pression peut être nuisible. Nous avons déjà vu pourquoi cette attitude peut être préjudiciable. Dans le présent chapitre, nous examinerons les activités constructives.

166. Les besoins de l'Etat, comme la plupart des besoins des usagers potentiels, ne s'expriment pas généralement dans des termes qui se prêtent à la collecte instantanée de données. Ils se divisent en deux catégories : les besoins qui réclament des observations régulières des mêmes variables et ceux qui nécessitent des informations recueillies de façon ad hoc. Par exemple, il faut des observations régulières pour déterminer l'évolution des prix à la consommation d'une semaine, d'un mois ou d'un trimestre à l'autre, afin de conserver une vision courante des pressions inflationnistes; du rapport entre les recettes et les paiements en provenance ou à destination d'autres pays si le trésor voit s'épuiser ses avoirs extérieurs; et du taux de scolarisation attendu par localité d'une région donnée, afin de s'assurer que le nombre de classes et d'enseignants sont conformes à la demande. Pour répondre à ces besoins, on publie régulièrement des statistiques sur certains paramètres donnés, tels que l'indice des prix à la consommation, la balance commerciale et la balance des paiements avec le reste du monde en ce qui concerne les biens et les services, et les projections de population par sexe, âge et région. Dans la plupart des pays, des intermédiaires³⁸ sont chargés d'interpréter ces statistiques en fonction des chiffres établis antérieurement et d'informer les décideurs des variations qui pourraient réclamer leur attention.

167. Dans certains cas, le gouvernement a besoin d'informations statistiques ad hoc pour expliquer les raisons profondes d'un problème donné. La situation se complique lorsqu'il n'y a pas de mesures adaptées à la nature du problème ou aux réponses attendues. Parmi les exemples de tels problèmes figurent l'éventualité que l'ampleur du phénomène de l'évasion fiscale à l'égard de la taxe à la valeur ajoutée semble s'accroître; que l'économie souterraine se développe; que la politique actuelle en matière d'incarcération utilise au mieux les ressources disponibles pour atteindre les objectifs fixés; et que les échelles de salaires soient discriminatoires à l'égard des femmes. En pareils cas, la nature même des données produites peut se prêter à diverses interprétations ou à discussion. Il est clair que le fait de passer des besoins en informations à la collecte de données et à leur réaménagement ultérieur est un processus compliqué.

168. Certains problèmes persistent indépendamment du temps, du lieu et de la méthode d'administration ou de la structure du système politique. La question de savoir « combien le pays compte-t-il de personnes en âge de servir dans l'armée ? » se posait déjà il y a deux mille ans. La question suivante : « Quel est le tonnage brut de produits alimentaires nécessaire pour alimenter la

³⁸ Pour une explication à propos de la place que devraient occuper ces intermédiaires (devraient-ils se situer au sein de l'organisme statistique ou à l'extérieur ?), voir chapitre 10.

population des îles britanniques ? » ne date pas d'aujourd'hui et préoccupait encore récemment de nombreux ministres du Royaume-Uni. D'autres problèmes sont entièrement nouveaux et sont le résultat de progrès technologiques et de changements dans la façon dont les agents économiques s'organisent face aux nouvelles techniques. Ces problèmes exercent également des pressions sur les organismes statistiques, non seulement pour la collecte de nouvelles données, mais aussi pour la réorganisation des données de base.

1. *Ministères des finances*

169. Les besoins des ministères des finances sont anciens, même si la forme sous laquelle les données sont présentées varie au fur et à mesure des progrès de l'économie et de la comptabilité. Ces besoins vont de la mesure de la richesse du pays à la tenue des comptes de l'Etat et à la mise en réserve de ressources pour les générations futures.

170. Le ministère des finances cherche à déterminer s'il existe des déséquilibres entre les usages et les affectations des ressources, et l'impact que peuvent avoir ces déséquilibres. Les déséquilibres qui touchent le marché du travail présentent un intérêt particulier, car ils amènent à se demander ce qu'il faudrait pour maintenir les niveaux de production actuels.

171. Le ministère des finances doit savoir comment les variations des quantités et des prix agissent les unes sur les autres pour modifier la valeur d'un produit. En règle générale, le ministère des finances s'intéresse plus aux statistiques concernant les variables qui changent rapidement, telles que la demande, plutôt que l'offre. C'est pourquoi ses questions tendent à porter davantage sur le comportement des principaux agrégats de la demande : les consommateurs, la confiance dont ils font preuve sur le marché et la fraction de leurs revenus qu'ils sont enclins à épargner; les investisseurs et les structures et équipements qu'ils souhaitent acquérir; les entreprises à l'étranger et leur inclination à acheter des biens et services d'origine nationale. Certains autres ministères s'intéressent davantage à l'offre.

2. *Les autres ministères*

172. Ces ministères sont ce que l'on appelle les ministères « verticaux » (l'agriculture, les mines, l'énergie, les transports et les communications sont les exemples les plus fréquents), et ils ont besoin de savoir l'ampleur de leur clientèle respective. Outre certaines informations essentielles au sujet de la production et de sa structure, de l'emploi et des taux de rentabilité du capital investi, chaque ministère a son propre ensemble de questions concernant son secteur. Ainsi, le ministère de l'agriculture tend à chercher particulièrement à améliorer les prévisions de la production des récoltes et à déterminer les effets des herbicides et des fongicides sur l'environnement; le ministère des transports s'intéresse à la sécurité routière, à l'état des véhicules, à la juste capacité des aéroports, et ainsi de suite. Parfois, les intérêts particuliers de ces ministères donnent lieu à la mise en place d'une réglementation détaillée de leur secteur³⁹. Tel a certainement été le cas des transports routiers et aériens dans un certain nombre de pays, quoique au cours des dix au vingt dernières années le mot clé de certains de ces ministères ait été la « déréglementation⁴⁰ ».

³⁹ Dans les secteurs réglementés, les formes utilisées pour assurer le respect des règlements sont ou peuvent être souvent utilisées pour les besoins statistiques.

⁴⁰ La déréglementation a peut-être été bonne pour la libre entreprise, mais elle a créé un dilemme pour les organismes statistiques. Certains de ces organismes s'appuyaient sur les exigences d'informations réglementées de ces ministères, et trouvaient toutes les informations dont ils avaient besoin dans leurs dossiers administratifs. Non seulement la déréglementation a mis un terme à cette situation, mais souvent, les responsables du ministère ont adopté de nouvelles règles, déclarant que dorénavant la masse des documents administratifs qu'ils exigeaient serait considérablement réduite. Ces engagements ont encore aggravé le problème causé par l'absence des dossiers administratifs. Néanmoins, quelques pays ont trouvé le moyen d'améliorer la situation.

173. Ces dernières années, les ministères de l'énergie sont devenus très importants, tant dans les pays producteurs que dans les pays consommateurs. Par essence, il est répondu à leurs préoccupations si l'organisme statistique réussit à établir un équilibre entre l'offre et la demande d'énergie en permettant les substitutions, et en détectant les pénuries, les besoins d'importations et autres craintes. Le ministère cherche à s'assurer, par exemple, que les ressources énergétiques du pays ne s'épuisent pas trop rapidement; que la prospection et les forages se déroulent en bon ordre; et que les substitutions de combustibles se fondent sur des taux de change corrects. Comme dans les exemples précédents, il s'agit d'un ministère qui ne tient pas seulement à se tenir au courant de l'ampleur et des moyens de sa clientèle mais qui a aussi besoin d'informations du type de celles que seuls possèdent les spécialistes.

174. Les ministères du travail sont connus sous une variété de noms, tels que le ministère de l'emploi ou des ressources humaines. Ils s'intéressent notamment à la condition des travailleurs; à la facilité avec laquelle ils peuvent trouver des emplois rémunérateurs; à la rémunération équitable des travailleurs; à la sécurité au lieu de travail; à l'existence d'établissements de formation pour les employés dont les compétences ne sont plus nécessaires ainsi que pour former une main-d'œuvre dans les domaines de compétence où l'offre ne suffit pas pour répondre à la demande; et à la détection des obstacles à la mobilité géographique là où existent des déséquilibres géographiques plutôt que globaux entre l'offre et la demande.

175. Certains ministères touchent à plusieurs secteurs ou sont divisés en plusieurs départements. Tel est le cas des ministères des sports, de la culture et du tourisme. L'intérêt primordial de ces ministères est d'évaluer les secteurs dont ils doivent assurer la promotion (ou la réglementation) et de déterminer leurs caractéristiques propres, afin que des ressources puissent leur être convenablement affectées.

176. Les ministères de la santé et de l'éducation tendent à être les plus grands ministères sociaux, et leurs portefeuilles couvrent à la fois le secteur public et le secteur privé. L'octroi de permis et/ou la réglementation sont les plus lourdes de leurs charges, et nécessitent une grande quantité d'informations quantitatives détaillées. D'ailleurs, le pouvoir de ces ministères, qui font partie du gouvernement central, complète celui des autres niveaux de la hiérarchie gouvernementale⁴¹. Comme ces ministères exercent des fonctions réglementaires, leurs processus administratifs engendrent une multitude d'informations détaillées. Leurs besoins en informations sont de plus en plus dominés par la notion d'efficacité, qui suppose que soient mesurés les résultats de leurs politiques et de leurs décisions. Les dossiers administratifs ne suffisent pas pour mesurer ces résultats. De ce fait, les questions concernant l'efficacité engendrent des demandes de dossiers administratifs supplémentaires contenant des informations statistiques produites à titre indépendant à l'intérieur d'un cadre analytique.

177. Dans beaucoup de pays, le gouvernement étant responsable de l'essentiel de la prestation des services d'éducation, il se pose des questions d'efficacité et de responsabilité du secteur public. Parmi ces questions, on peut trouver les suivantes : Combien coûte-t-il à la société d'offrir une scolarisation gratuite à tous les enfants jusqu'à l'âge de 15 ans ? Comment ces coûts sont-ils recouverts ? Les installations sont-elles adéquates, ou la prestation du service est-elle inéquitable ? Les ratios maître/élèves garantissent-ils une utilisation efficace des ressources allouées à l'éducation ? Continueront-ils de le faire, compte tenu de l'âge du personnel enseignant et de la croissance démographique ? Existe-t-il assez d'établissements de formation d'enseignants pour garantir le maintien des ratios maître/élèves actuels ?

178. Des questions similaires se posent dans le secteur de la santé. Les dépenses marginales consacrées à l'achat de lits d'hôpitaux supplémentaires sont-elles plus efficaces que les dépenses consacrées à améliorer les soins à domicile si le but visé est de diminuer la souffrance ? En général, les organismes statistiques s'efforcent de résister à la tentation de réunir des informations qui soient compréhensibles et chiffrables mais inintéressantes du point de vue des décideurs. Ils doivent plutôt concevoir des méthodes et des techniques qui leur permettent de traiter les problèmes plus dé-

⁴¹ Des municipalités ou, dans les pays à régime fédéral, des autorités régionales, provinciales ou des Etats.

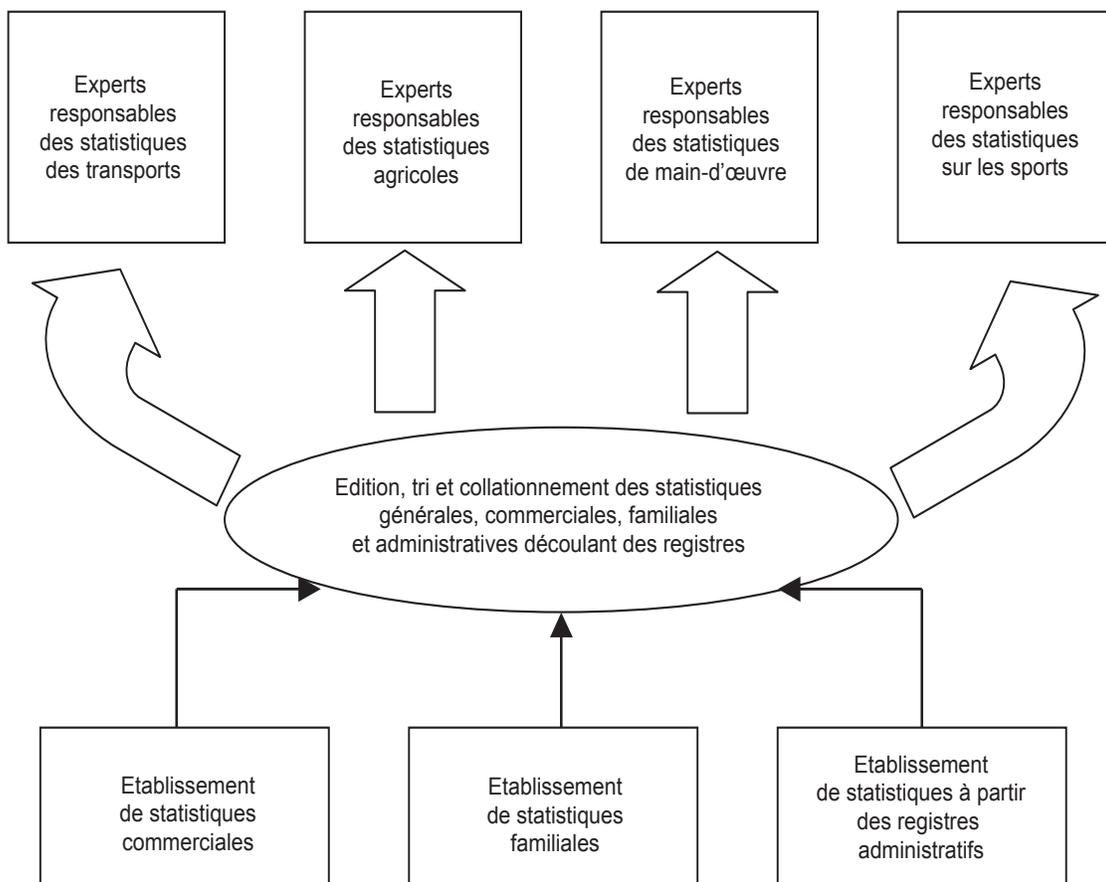
licats liés à la mesure des résultats. Dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la science, il n'y a pas de durée déterminée d'observation avant qu'un résultat puisse être évalué. En fin de compte, la question la plus importante à laquelle on n'a pas encore apporté de réponse définitive est la suivante : compte tenu des résultats constatés, tel investissement public marginal dans la santé (l'éducation, la recherche scientifique, etc.) donne-t-il le résultat attendu ?

179. S'il apparaît clairement à tous que la question de l'efficacité est ce qui pousse à la recherche de l'information, compte tenu de la difficulté de mesurer l'efficacité sans formuler d'hypothèses prêtant à controverse, l'office national de la statistique devrait établir des liens de partenariat étroits avec les économistes de la santé, les responsables de l'administration scolaire, les criminologistes et les spécialistes des sciences naturelles. Ce partenariat servirait à clarifier les limites de l'information disponible dans ces domaines et les progrès qu'ils serait possible d'attendre d'un organisme statistique.

3. Organisation et établissement de contacts

180. Un noyau de questions d'ordre général est d'un grand intérêt pour chacun des ministères, quelque modeste que soit leur portefeuille. Ces questions diffèrent d'un certain nombre de questions spécialisées auxquelles il est préférable que des spécialistes répondent. L'organisme statistique doit veiller à ce que la plupart des dispositions nécessaires soient prises pour recueillir les informations générales et à ce que les ministères aient accès à des spécialistes prêts à participer au dialogue sur les questions qui les intéressent plus particulièrement (voir figure 2).

Figure 2. Représentation schématique d'un organisme statistique organisé pour recueillir, traiter et diffuser des données dans certains domaines spécialisés



182. L'organigramme de la figure 2 est assez général pour pouvoir s'appliquer aussi bien aux systèmes décentralisés qu'aux systèmes centralisés. Dans le premier cas, chaque expert doit correspondre à une cellule (ou à un bureau) statistique d'un ministère donné. En outre, chacune de ces cellules peut mener ses activités de quatre façons possibles : en ayant sa propre capacité de collecte; en chargeant l'organisme statistique central d'effectuer la collecte pour elle; en ajoutant des demandes de statistiques à la collecte de données administratives du ministère et en séparant les statistiques des informations générales lorsque les données sont recueillies; ou en faisant appel à un tiers pour effectuer les opérations de collecte⁴².

183. Dans le cas d'un système centralisé, chacune des cellules « d'experts » correspond à une unité organique au sein de l'organisme statistique central. Cette unité peut avoir pour tâche d'assurer une liaison ou d'établir un dialogue ou elle peut jouer un rôle consultatif ou répondre à un autre objectif correspondant à un ministère donné ou à ensemble d'institutions partageant la même préoccupation. Chaque cellule doit notamment présenter les caractéristiques essentielles suivantes :

- L'aptitude à prévoir les besoins et à comprendre leur nature et leurs conséquences statistiques;
- La connaissance du fait que des informations sont disponibles et des moyens de les compléter, de manière à pouvoir créer une base de données susceptible de répondre aux besoins actuels et à venir;
- L'accès aux informations existantes, aux fichiers individuels, s'il y a lieu, afin d'assurer l'association voulue et le lien avec les fichiers;
- L'aptitude à recueillir directement ou indirectement des informations spécialisées afin de les ajouter à la base de données existante.

184. L'expérience a montré que la troisième caractéristique ci-dessus peut poser des problèmes délicats mais pas nécessairement insurmontables d'intrusion dans la vie privée des particuliers. Certains de ces problèmes sont strictement liés à la légalité de l'accès aux fichiers individuels. D'autres, à supposer que les obstacles juridiques puissent être surmontés, sont plus problématiques car ils concernent des intrusions effectives dans la vie privée, ce qui peut nécessiter l'intervention d'institutions spéciales de contrôle et de réglementation.

4. *Pouvoirs régionaux et locaux*

185. Les problèmes liés à l'interaction entre les organismes statistiques et les pouvoirs régionaux sont semblables à ceux qui concernent l'interaction avec les ministères; ces derniers touchent à tous les domaines, tandis que les premiers sont d'ordre géographique. Ils représentent une simplification du problème de l'évaluation et de la satisfaction des besoins en informations des autres niveaux de gouvernement. Un examen plus approfondi du problème révèle des problèmes d'accès aux fonctionnaires travaillant pour différents niveaux de l'administration; des questions de conflit entre politique centrale et politique régionale; et des questions constitutionnelles qui peuvent créer d'énormes difficultés de communication et d'accès.

186. Souvent, les responsables de l'administration régionale ont besoin d'une version abrégée de ce qui se fait à l'échelon national. Autrement dit, si l'organisme national tient des comptes nationaux, un indice des prix à la consommation ou d'autres informations, il est probable que les autorités régionales auront besoin de tous ces éléments, ramenés à l'échelle de la région mais aussi détaillés que possible.

187. Plus concrètement, les besoins des administrations régionales et locales seront les mêmes que ceux du gouvernement central, mais à une échelle plus réduite. Ainsi, toutes les administrations, quelle que soit leur taille, voudront savoir le nombre de personnes (de familles ou de

⁴² Cela suppose que les cellules statistiques aient accès sans entraves à la base de données collectives.

ménages) vivant sous leur juridiction; les caractéristiques démographiques et les revenus de cette population; la situation de l'emploi; les conditions de logement; et éventuellement, la situation des secteurs de la santé et de l'éducation. Ces informations leur permettent d'établir des plans à l'échelon local⁴³.

188. Dans la plupart des pays à constitution fédérale, chaque Etat (province, région autonome) a une administration ayant des intérêts bien définis, ainsi qu'un ensemble résiduel de préoccupation qui, par consensus, sont laissées à l'échelon fédéral : par exemple, le commerce et les paiements extérieurs ne peuvent être gérés qu'à l'échelon national.

189. Le problème qui se pose à l'organisme statistique central est de savoir comment, sans compromettre la fiabilité ou la précision, répondre aux besoins d'informations de régions géographiques sensiblement plus petites que le pays. Les pays réagissent à ce problème de diverses façons. Par exemple, dans certains pays, les statistiques nationales sont essentiellement la somme des statistiques établies par les bureaux de chacune de leurs régions politiques, sauf pour les questions qui sont explicitement du ressort du fédéral. Dans d'autres pays, l'organisme statistique national s'engage à fournir aux administrations locales des statistiques de base d'égale valeur⁴⁴ pour chaque domaine, à compléter par des informations recueillies par chaque organisme statistique local.

190. Si les discussions avec les ministères spécialisés impliquent souvent des réunions avec des experts, les discussions avec les administrations locales ou régionales ont plus de chances d'être à caractère directif et de se tenir avec le chef statisticien. La raison en est simple. La plupart des organismes statistiques sont équipés de manière à pouvoir utiliser efficacement les recensements effectués à l'échelon local (qu'ils sont généralement leur principal objet), mais ils sont mal placés pour offrir à l'échelon local un large éventail de données ne portant pas sur les recensements. Les excès d'enquêtes par échantillonnage effectuées auprès des entreprises et des ménages pour répondre à certains besoins particuliers des administrations régionales épuiseront à la fois les budgets des organismes centraux, et plus encore, la bonne disposition des répondants.

191. Une partie du dialogue entre les organismes statistiques centraux et les administrations régionales et locales est consacrée à déterminer quelles sont les informations statistiques utiles qui peuvent être extraites des dossiers administratifs, et quels sont les moyens de persuader les personnes qui collectent ces données de tenir compte des éventuels besoins régionaux. Lorsqu'il y a accès à ces dossiers, leurs données sont généralement suffisantes pour les petites localités. Le résultat de ce dialogue, s'il est fructueux, est un mélange d'estimations statistiques nationales et régionales et d'informations locales tirées des dossiers administratifs.

192. La gestion des exigences des organismes gouvernementaux — locaux, régionaux et spécialisés — exige beaucoup de doigté. Le chef statisticien risque de commettre des erreurs en restant trop loin des centres où ces exigences sont formulées, en se montrant trop prompt à créer des précédents que le budget de son organisme ne peut se permettre de généraliser ou en ne faisant pas suffisamment preuve d'esprit de coopération. Toutes ces erreurs peuvent conduire à la création d'autres organismes de collecte de données et compliquent encore davantage la coordination.

193. En conclusion, le chef statisticien a intérêt à établir des contacts permanents avec les usagers potentiels du secteur public, afin de se tenir au courant de l'évolution de leurs besoins et en veillant à la qualité du service qu'offre l'organisme. La forme que prendront ces contacts et le niveau des personnes désignées pour assurer la liaison seront fonction de l'efficacité recherchée. Finalement, le chef statisticien devra élaborer une politique répondant à un certain nombre de critères :

- Les statistiques devront être établies à l'échelon national, mais s'accompagner de composantes régionales;

⁴³ Voir « Regional statistics: proceedings of a meeting » (Neuchâtel, Office fédéral de statistique de la Confédération helvétique, 2000).

⁴⁴ L'expression « égale valeur » utilisée ici s'applique à la fois au degré de détail et à la fiabilité des informations, qui sont préservés à l'échelon local.

- Il faudra déterminer des moyens d'assurer la fiabilité des statistiques régionales⁴⁵;
- Certaines conditions d'accès à la base de données régionales;
- Un appui aux organismes régionaux qui désirent compléter leurs propres bases de données par l'utilisation de ressources disponibles à l'échelon national;
- Des consultations sur les classifications géographiques.

194. Le chef statisticien doit maintenir constamment le contact avec les organes locaux et régionaux et ne donner de pouvoirs qu'à quelqu'un en qui il ou elle a toute confiance. Peu de crises peuvent s'aggraver aussi vite qu'un malentendu entre le centre et la périphérie, où les récriminations proviennent d'un manque de communication.

195. D'une façon générale, le meilleur moyen de montrer les limites d'un organisme statistique est de permettre aux représentants des organes périphériques de le voir de l'intérieur. Autrement dit, il peut être recommandé à l'organisme central d'accueillir des stagiaires des organismes régionaux. Lorsqu'il n'existe pas d'éthique de groupe parmi les statisticiens, il faut mettre en place des mesures pour en instaurer une. En fin de compte, la création d'une communauté nationale de statisticiens liés par des intérêts professionnels communs (par exemple, à travers une association professionnelle qui reconnaît ses membres indépendamment du niveau de gouvernement auquel ils opèrent) peut se révéler un moyen plus efficace de préserver l'harmonie entre le centre et les régions que la mise en place de mesures purement internes.

B. — LES BESOINS DU PUBLIC

1. *La communauté dans son ensemble*

196. Le public manifeste un intérêt constant pour certaines statistiques courantes telles que l'indice des prix à la consommation et le taux de chômage, de même que pour les résultats économiques d'ensemble. L'organisme statistique devrait être en mesure de satisfaire cette curiosité. En même temps, il devrait pouvoir profiter de cet intérêt du public pour s'assurer que son nom est automatiquement associé à la publication des données qui intéressent le plus le public. Il devrait aussi s'efforcer d'inspirer confiance dans les efforts qu'il consacre à maximiser la qualité de ces indices essentiels.

197. Le public a également des besoins qui ne sont pas énormes, constants ou bien définis. La difficulté réside dans le fait que ces besoins sont imprévisibles et qu'un intérêt particulier peut se manifester tout à coup, en réponse à une situation particulière, souvent imprévue et dangereuse (par exemple, quelle était la valeur des logements détruits par l'ouragan de la semaine dernière ? Combien une ville donnée compte-t-elle d'immigrants illégaux ? Quelle est la taille de l'économie souterraine ?). L'un des moyens de répondre à ces questions consiste à maintenir une petite équipe pour des enquêtes spéciales, capable de se mobiliser rapidement.

2. *Écoles primaires et secondaires*

198. L'introduction des statistiques dans les programmes scolaires est un moyen d'inspirer le respect pour l'analyse et les données quantitatives. Les écoles primaires et secondaires offrent un ensemble de cours dans lesquels les statistiques jouent un rôle visible. Voici quelques exemples de questions élémentaires figurant dans les programmes de nombreuses écoles primaires et secondaires : Quelle est la densité de population ? Combien de personnes vivent-elles à l'intérieur des frontières nationales ? Sont-elles riches ? Comment occupent-elles leur temps de loisir ? Quelle

⁴⁵ Il est préférable de négocier ces caractéristiques de manière que les interlocuteurs soient conscients des difficultés que comporte l'établissement de composantes géographiques. Par fiabilité, on entendrait la ponctualité, la meilleure mesure possible des erreurs et la fourniture de détails supplémentaires.

est leur situation vis-à-vis de l'emploi ? Combien de personnes sont pauvres et ont besoin d'aide ? Ont-elles accès aux établissements d'enseignement et de santé ?

199. Les titres de ces cours varient d'un pays à un autre, mais les thèmes traités sont plus homogènes que ne le laisse supposer leur dénomination. Plusieurs organismes statistiques ont un programme spécial à l'appui des initiatives du système d'éducation pour promouvoir le recours à des données quantitatives à un très jeune âge⁴⁶. En Pologne, les lycées organisent un concours d'essais où les statistiques officielles sont abondamment utilisées. Dans d'autres pays, les écoles ont un accès privilégié à la base de données nationale de l'organisme statistique.

3. *La presse*

200. La presse et les autres médias de masse jouent un rôle d'intermédiaire spécial dans la diffusion des informations statistiques, que celles-ci soient d'un intérêt national ou local. C'est pourquoi l'organisme statistique est tenu de veiller non seulement à ce que l'information tombe dans les bonnes mains au bon moment, mais aussi à ce qu'elle soit convenablement décrite et présentée sous la forme appropriée à ceux qui en ont le plus besoin.

201. Aucun organisme statistique n'est en mesure de s'assurer, par exemple, que toutes les personnes dont la vie est touchée par une variation du niveau mesuré des prix à la consommation en sont informées en consultant un bulletin de statistiques. Même dans les pays où la population se mesure par dizaines de millions d'habitants, les bulletins de statistiques sont rarement tirés à plus de quelques dizaines de milliers d'exemplaires (à l'exception éventuelle de la publication de prestige occasionnelle, qui peut être tirée à deux ou trois fois plus d'exemplaires que le tirage moyen).

202. Pour ces raisons, l'organisme statistique doit compter sur la presse pour s'assurer que les données statistiques atteignent tous les intéressés. Cela l'oblige à relever un certain nombre de défis auxquels il devra faire face par le biais d'un organe de liaison :

- S'assurer que les journaux, la télévision, la radio et les magazines ont tous pris connaissance des dernières informations statistiques en temps voulu;
- S'assurer qu'il répond, même en dehors des heures normales de bureau, aux échéances de la presse;
- Fournir, avec les derniers chiffres, la quantité nécessaire d'explications pour que les comptes rendus de la presse soient mesurés et exacts;
- Revoir périodiquement avec la presse les modalités fixées, afin de s'assurer d'une diffusion efficace;
- Faire tout son possible pour présenter les nouvelles statistiques d'une manière qui réduise les risques d'erreur d'interprétation et renforce la clarté;
- Organiser des séminaires à l'intention des membres de la presse afin de présenter les techniques d'analyse à utiliser pour l'interprétation et l'évaluation des données courantes.

Un certain nombre de bureaux de statistique ont pris des dispositions permanentes pour relever ces défis et maximiser la valeur de la presse pour l'organisme statistique.

⁴⁶ On peut envisager des cours plus ambitieux pour préparer les jeunes à des études universitaires. Par exemple, un programme d'initiation à la macroéconomie pour élèves des lycées pourrait utiliser les données de la comptabilité nationale, et les programmes de mathématiques appliquées ou de statistiques pourraient utiliser les séries de statistiques vitales pour illustrer les techniques d'analyse des séries chronologiques.

Encadré 5. Le danger de coloration des informations statistiques

Ce titre ne cherche pas à insinuer une distorsion intentionnelle. Garantir que les nouvelles sont interprétées comme il convient n'implique pas que celles-ci sont manipulées par la presse. En revanche, cela implique que chacun doit être conscient des pièges de l'interprétation. Par exemple, si les importations de jouets augmentent sensiblement en novembre (dans un pays où une forte proportion de la population célèbre Noël), cela n'est pas nécessairement annonciateur de nouvelles désastreuses pour la balance des paiements du pays. Cela peut vouloir dire que les magasins de jouets se préparent pour Noël, auquel cas la comparaison qui s'impose n'est pas avec le mois précédent mais avec le même mois de l'année précédente. Il en est de même pour les événements uniques, tels que la location de trois avions gros porteurs par la compagnie nationale ou les effets d'une grève ou d'une catastrophe naturelle, qui risquent de fausser les chiffres et jouent un rôle important dans leur interprétation.

Mention

L'organisme statistique devrait être mentionné lorsque des statistiques sont diffusées. Souvent, les médias de masse font des références telles que les suivantes : « On annonce de source officielle que la production de ciment de ce mois dépasse de beaucoup les attentes, ce qui laisse entrevoir de bonnes perspectives pour l'industrie du bâtiment... » L'absence de mention de l'organisme statistique d'où émane cette estimation devrait être corrigée en priorité. La mention de cet organisme permet non seulement de rappeler son existence, son rôle et ses responsabilités à la population, mais aussi de renforcer son influence lors de la publication de chiffres clés et la perception par les usagers de ces chiffres qu'ils présentent une garantie spéciale de fiabilité.

203. Dans la plupart des pays et des régimes politiques, le gouvernement est élu ou son mandat peut être entériné sur la base des promesses qu'il a faites à l'électorat. Ces promesses peuvent être d'ordre général (« nous assurerons la sécurité du pays pour nos enfants) ou très spécifiques (« nous maintiendrons le taux de chômage en dessous de 5 % »). L'engagement politique dans ce dernier cas ne peut se vérifier qu'à l'aide d'une mesure objective (des statistiques officielles) qui informe l'opinion publique que le gouvernement a ou n'a pas tenu sa promesse. En l'occurrence, l'opinion publique peut s'orienter dans deux directions : le public peut décider que le gouvernement n'a pas été fidèle à ses engagements électoraux, ou que le critère de mesure, la statistique officielle, n'était pas digne de foi et, par conséquent, qu'elle ne peut servir à juger de la performance du gouvernement. La presse peut jouer un rôle constructif en veillant à ce que l'évaluation de la performance ne soit pas faussée par les perceptions concernant la fiabilité des statistiques.

204. Nombre d'organismes statistiques ont gagné la confiance du public à l'égard de leur jugement et de leur probité institutionnelle. Bien entendu, une telle situation est souhaitable pour chaque organisme statistique. Comme la presse peut être un allié précieux dans ce domaine, il peut être utile d'investir dans un organe de liaison avec elle.

C. — LES BESOINS DES ENTREPRISES

205. En dernière analyse, tous les usagers commerciaux ont des intérêts similaires à l'égard des informations quantitatives. Les questions fondamentales qui se posent sont les suivantes : Combien existe-t-il d'entreprises comme la nôtre ? Où nous plaçons-nous par rapport à elles ? Quelles sont les perspectives pour notre entreprise et pour les entreprises analogues ? Les autres questions sont essentiellement des variantes de celles-ci.

206. Pour apporter une réponse à ces questions, l'organisme statistique doit d'abord définir le « nous ». De son point de vue, la définition devrait être aussi large que possible, afin que les techniques d'échantillonnage puissent être utilisées efficacement et que les problèmes apparemment insolubles de codification précise puissent être résolus. Du point de vue de l'utilisateur potentiel, la définition du « nous » devrait être aussi étroite que possible, pour éviter les nombreuses idiosyncrasies dans les comparaisons.

207. Une fois que le « nous » est défini, la difficulté suivante est de choisir les attributs à comparer pour satisfaire les intérêts des entreprises. En principe, toutes les variables économiques peuvent se prêter à des comparaisons. Ainsi, parmi les exemples d'attributs importants figurent le nombre d'employés par unité de revenu et par unité de profit; la structure des coûts; la taille du marché mesurée au nombre de clients et aux recettes brutes; la composition du marché, du point de vue des acheteurs nationaux et étrangers; le rendement du capital investi; le taux d'innovation dans la production; et les prix indiqués.

208. De toutes ces variables, dans la plupart des secteurs d'activité, les deux qui paraissent du plus grand intérêt sont le rythme auquel les prix s'ajustent aux conditions de la demande globale et de la demande spécifique et le degré auquel les produits ou services d'une entreprise sont influencés par l'innovation technique ou organique⁴⁷.

1. *Les grandes entreprises*

209. Il y a un certain degré de similitude entre les intérêts des grandes entreprises et ceux d'un ministère des finances et de ses différents secteurs spécialisés. Bien entendu, si les entreprises s'adressent aux marchés nationaux et comportent plusieurs domaines de spécialisation, le seul point de comparaison utile est le reste de l'économie. Les questions qui les intéressent ressemblent à celles du ministère des finances, mettant l'accent sur la structure des coûts des activités concernées; la structure des coûts des concurrents étrangers; l'information sur les obstacles (tarifaires et non tarifaires) dressés à leur genre d'activités à l'étranger; et les informations financières sur les investissements dans le pays et à l'étranger.

210. Dans beaucoup de pays, les grandes entreprises représentent une part disproportionnée du PIB et, par conséquent, leurs besoins d'informations pas plus que l'exactitude et la rapidité des réponses ne sauraient être négligés. C'est pourquoi un certain nombre d'organismes statistiques ont créé une unité spéciale chargée exclusivement des relations avec les grandes entreprises. Bien entendu, les premiers organismes à se doter d'une telle unité se trouvent dans les pays à forte concentration de grandes entreprises. Néanmoins, les retombées ont été si bénéfiques que d'autres pays ont suivi. Aujourd'hui, de telles unités existent dans les organismes statistiques grands ou petits, et dans les pays industrialisés comme dans les pays à économie en transition.

211. Ces unités ont des rôles multiples. C'est pourquoi elles dérogent aux règles simples d'organisation du processus de production de statistiques. Elles ont notamment les responsabilités suivantes :

- Tenir un dossier à jour des limites et de la structure des grandes entreprises (ces entreprises changent très vite de configuration, de sorte que ce qui est signalé au cours d'une période n'est pas nécessairement comparable aux données de la période précédente);
- Suivre les pratiques comptables des entreprises, afin de distinguer les prix de cession interne des prix de pleine concurrence;
- Décider, en consultation avec les contacts désignés au sein des entreprises, des questions statistiques auxquelles il est possible de répondre directement en utilisant les informations comptables, et des questions qui nécessitent une estimation;
- S'assurer qu'il est demandé à chaque entreprise de ne répondre qu'une fois à chaque question et que sa réponse est utilisée dans toutes les bases de données pour lesquelles l'information fournie est nécessaire;

⁴⁷ Les contraintes liées à l'actualité de ces données sont généralement moins fortes que celles qui pèsent sur des données générales telles que l'IPC ou le PIB.

- Communiquer avec le département de la recherche de l'entreprise pour s'enquérir des besoins d'informations et du moyen le plus commode de fournir les données correspondantes;
- A travers des entretiens avec des représentants du département de la recherche, recueillir des informations sur les intentions de l'entreprise en ce qui concerne l'innovation, l'investissement et les acquisitions à l'étranger et sur le climat général de confiance qui règne sur le marché intérieur.

Plus l'entreprise est grande, plus ces responsabilités doivent être explicites et bien articulées⁴⁸.

Encadré 6. Exemples d'informations administratives utiles pour les statistiques sur les petites entreprises

Dans la plupart des cas, la grande quantité d'informations sur l'impôt sur le revenu des sociétés rend ces informations plus difficiles à utiliser pour l'établissement de statistiques sur les petites entreprises. Par ailleurs, le dispositif nécessaire pour le recouvrement des impôts directs est plus ou moins développé selon les endroits, de sorte que les dossiers sur l'impôt sur le revenu ne sont pas d'une grande utilité dans les pays où les activités des petites entreprises et leurs rapports avec le secteur informel présentent un intérêt particulier, même lorsque l'accès à ces dossiers est autorisé.

En revanche, la fiscalité indirecte est une source d'informations pratiquement universelle. Ces dernières années, les gouvernements de beaucoup de pays se sont particulièrement employés à veiller à ce que ces impôts, notamment la taxe à la valeur ajoutée, soient perçus et scrupuleusement déclarés aux autorités compétentes. Ils ont également fait des efforts particuliers pour faire en sorte que les dossiers de la sécurité sociale soient complets et accessibles. Si l'accès à ces dossiers et leur utilisation ne sont utiles que pour mesurer et décrire les secteurs structurés de l'économie, laissant parfois un grand pan de l'activité économique informelle de côté, les informations qui peuvent y être puisées sont plus substantielles que tout autre type d'informations que l'organisme statistique pourrait se procurer sans aide. S'il ne se fonde que sur les informations relatives aux impôts indirects, l'organisme peut alors concentrer ses efforts sur les activités des ménages et autres activités connexes qui peuvent parfois résister aux effets des réformes de la fiscalité et de la sécurité sociale.

2. Les petites entreprises

212. Pour plusieurs raisons, le plus difficile pour les statistiques commerciales est de répondre aux besoins des petites entreprises. Premièrement, le ratio des efforts qu'il faut que le gouvernement déploie pour répondre aux demandes d'informations, tant réglementaires que statistiques, à la taille économique de l'entreprise est beaucoup plus élevé pour les petites que pour les moyennes et grandes entreprises. Ce ratio est presque aussi élevé que pour les ménages. Deuxièmement, même lorsque le besoin d'informations est bien énoncé, les spécifications tendent à être si détaillées, du point de vue de ce que fait l'entreprise, de sa localisation et de ce à quoi elle souhaite être comparée, que l'organisme statistique a du mal à répondre à ses demandes d'une façon qui présente le moindre degré acceptable de fiabilité. La troisième raison a trait à la nature des besoins d'informations de la petite entreprise; même lorsqu'elles demandent des statistiques très spécifiques, les petites entreprises se montrent réticentes à se conformer à toutes les demandes d'informations détaillées de l'administration, car en consacrant le temps et les ressources nécessaires à cet effet elles alourdiraient considérablement leurs coûts. Or, l'organisme statistique a beaucoup de mal à répondre aux besoins des petites entreprises s'il ne peut avoir accès à ses dossiers administratifs essentiels ni les utiliser à des fins statistiques.

⁴⁸ Il existe au moins un exemple de publication de statistiques sur les grandes entreprises. En Argentine, l'Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) a non seulement une unité chargée des grandes entreprises, mais il utilise une enquête distincte pour les interroger et publie un bulletin de statistiques qui présente l'évolution des principales variables économiques.

213. Malgré toutes ces difficultés, les petites entreprises sont indéniablement d'une grande importance. Elles sont nombreuses⁴⁹; elles jouent un rôle essentiel dans le secteur des services; elles sont amplement reconnues pour leur contribution à l'innovation, surtout dans les activités dynamiques qui caractérisent une économie moderne; et, d'après certains analystes, elles jouent un rôle clé dans la création d'emplois, surtout dans les phases initiales de la reprise. C'est pourquoi leurs besoins doivent figurer dans le contenu du programme de diffusion de données de l'organisme statistique.

214. Il y a deux aspects à la satisfaction des besoins d'informations des petites entreprises, qui ont tous deux une incidence sur la structure de l'organisme statistique, la collecte et la diffusion proprement dites des informations et la formation des employés des petites entreprises pour qu'ils sachent tirer profit des informations qui leur sont fournies⁵⁰. L'un des principaux obstacles à la survie des petites entreprises est la difficulté de gagner accès au crédit à des conditions abordables; pour ce faire, elles doivent montrer que leurs coûts et leurs bénéfices bruts sont comparables à ceux de leurs concurrents. Autrement dit, ce qui les intéresse au premier chef, ce ne sont pas les moyennes et les totaux mais la distribution des principaux ratios et en quoi elles sont comparables aux autres entreprises de leur catégorie. Ces ratios sont notamment le ratio des coûts de publicité au coût total, le ratio d'endettement et le ratio des effets à recevoir au total des recettes.

215. Il peut être intimidant à première vue d'utiliser un tableau de la distribution des principaux ratios, surtout pour certains entrepreneurs qui ont tendance à se fier à leur intuition ou à leur talent de vendeur plus qu'à un ensemble de chiffres étranges. C'est pourquoi l'organisme statistique peut avoir intérêt à offrir des séminaires pour chefs de petites entreprises et à profiter des foires commerciales et autres manifestations similaires pour présenter leurs produits pertinents.

216. Les caractéristiques démographiques des marchés intéressent également les entreprises de toutes tailles, surtout celles qui s'adressent aux usagers finals ou les travailleurs indépendants qui exercent leur activité à domicile. L'âge, le sexe, la situation de famille et le revenu de la population de très petites localités sont pour elles de la plus haute importance, mais elles n'ont pas nécessairement la connaissance ou la confiance voulue pour demander à l'organisme statistique de leur fournir des tabulations croisées découlant du recensement de la population. Pour répondre à leurs désirs, les organismes statistiques peuvent avoir à s'adresser à des spécialistes capables d'estimer le volume potentiel de vente d'un large éventail d'articles en utilisant une combinaison de variables tirées du recensement de petites localités et les résultats de la dernière enquête sur les dépenses des ménages.

217. Quoi qu'il en soit, il est recommandé à l'organisme statistique d'avoir en son sein une unité spécialisée dans les besoins des petites entreprises. Cette unité aurait notamment pour responsabilités :

- De maintenir des compétences dans l'utilisation des dossiers administratifs, afin de répondre aux demandes soit exclusivement soit principalement à l'aide des informations contenues dans ces dossiers;
- D'organiser des manifestations à l'intention de petites entreprises et de les utiliser pour diffuser des extraits des bases de données existantes et pour aider ces entreprises à utiliser efficacement les publications de statistiques;
- De défendre la cause des petites entreprises en faveur d'une limitation des pesanteurs administratives;

⁴⁹ Au Canada, d'après le Business Register (Ottawa, Statistique Canada, mis à jour régulièrement), les petites entreprises (définies de façon mesurée) représentent 95 % de toutes les entreprises comptant un employé ou plus. Si l'on tient compte des entreprises qui ne font appel à aucun employé, cette proportion s'élève à quelque 98 %. D'autres pays de taille et de niveau de développement comparables affichent à peu près les mêmes proportions.

⁵⁰ Certaines approches originales peuvent être utilisées pour établir un dialogue avec les entreprises du secteur informel; par exemple, on peut leur montrer, gratuitement et sans engagement de leur part, comment ils peuvent analyser leur performance en utilisant des tableaux statistiques.

- De faire fonction d'organe permanent de liaison entre l'organisme statistique et certaines administrations telles la sécurité sociale, la direction des impôts indirects et la direction des douanes.

D. — RECHERCHE ET AUTRES BESOINS

1. *Les milieux universitaires*

218. L'université peut alourdir considérablement la charge de travail de l'organisme statistique mais elle peut aussi être son allié le plus important pour l'élaboration des programmes de recherche et d'action et l'évaluation de la qualité des statistiques produites; elle peut aussi aider à expliquer aux non-initiés les points forts et les points faibles des statistiques officielles. Autrement dit, les contacts avec des membres des universités sont un atout stratégique et devraient être aussi amples que possible.

219. Les besoins des universités ne peuvent se résumer aussi facilement que ceux des autres secteurs. En principe, ils englobent toutes les activités de l'organisme statistique. Tout travail de recherche en sciences sociales⁵¹ qui s'effectue dans un établissement universitaire et nécessite des essais impose des charges à l'organisme statistique. Cela dit, les besoins des universités peuvent différer de ceux des autres secteurs au moins d'un point de vue essentiel. Tous les autres secteurs ont besoin de statistiques pour formuler une politique, examiner plusieurs options et prendre des décisions, et sont donc moins enclins à s'inquiéter de la façon dont les données sont engendrées. Dans les milieux universitaires, la situation est inverse. Par exemple, lorsqu'il s'agit de vérifier un théorème économique particulier, il peut être essentiel d'établir une distinction entre les données telles qu'elles sont observées et les données modifiées dans le cadre du processus normal d'édition. En outre, les chercheurs universitaires ont beaucoup plus tendance à privilégier leurs propres analyses plutôt que celles de l'organisme statistique. C'est pourquoi cet organisme devrait établir une liaison avec les chercheurs universitaires, sans avoir à se doter d'une unité distincte à cet effet.

220. Les organismes qui ont une unité méthodologique spéciale chargée de la conception des enquêtes et des estimations peuvent être tentés de situer cette liaison avec les universités au sein de cette unité, du moins pour les chercheurs en sociologie appliquée, en criminologie et en microéconomie. Cela ne devrait pas empêcher pour autant les contacts avec d'autres services de l'organisme.

221. Comme il se doit, les macroéconomistes préfèrent établir leur liaison avec les comptables nationaux de l'organisme statistique et s'intéressent moins aux questions d'échantillonnage. Pourtant, une bonne partie des communications entre cet organisme et les universités sont dues aux circonstances. L'essentiel est de tirer parti de la contribution que peuvent apporter les universités au processus statistique. Nombre d'organismes statistiques ont des programmes qui permettent les échanges entre les membres de leur personnel qui s'intéressent à la recherche et les chercheurs des universités. Pour faciliter ces échanges, l'université et l'organisme statistique peuvent chacun détacher certains de leurs chercheurs auprès de l'autre institution, ou ils peuvent collaborer sur des projets d'intérêt mutuel⁵².

⁵¹ L'état de l'environnement et des ressources naturelles du pays est de plus en plus souvent le sujet de travaux statistiques et, bien entendu, suscite l'intérêt des chercheurs universitaires.

⁵² Plusieurs études traitent de la question des statisticiens des milieux « ouvrier » et « cadres ». Voir, par exemple, Martin B. Wilk, « Blue and white collar statisticians », dans *Proceedings of the Statistical Society of Canada*, 1985.

2. *Institutions internationales*

222. Dans beaucoup de pays disposant de systèmes statistiques perfectionnés, les besoins de statistiques des institutions internationales⁵³ ne représentent guère plus qu'un ajout marginal aux programmes nationaux de l'organisme statistique et peuvent être traités comme un produit secondaire de ses activités, mais tel n'est pas toujours le cas. En fait, le programme de certains organismes statistiques, outre les initiatives de grande ampleur telles que les recensements de population, est dominé par les demandes des organisations internationales.

223. Pour beaucoup d'organismes statistiques, les institutions internationales restent la principale source d'orientation conceptuelle et méthodologique, non seulement pour ce qui est d'améliorer leur capacité de comparaison entre pays mais aussi pour la structuration de leurs programmes nationaux. Les demandes des organisations internationales imposent une discipline sans laquelle les comparaisons entre pays deviendraient vite impossibles ou auraient vite fait de perdre toute signification. Les comparaisons sont rendues possibles en grande partie par l'emploi de classifications internationales et de systèmes comptables types tels que le Système de comptabilité nationale (SCN).

224. Malgré les avantages que procurent les institutions internationale, leur intervention pose souvent des problèmes importants. Comme l'institution internationale peut fournir des ressources particulièrement nécessaires, il est difficile, sinon impossible, à beaucoup de pays en développement de traiter l'offre d'une telle institution comme une transaction ordinaire. Par ailleurs, l'intervention de l'institution peut occasionner de graves perturbations dans le programme de l'organisme statistique national. Il est arrivé que les données recueillies par l'institution soient publiées sans être revues par le pays. Enfin, trop souvent, les programmes des institutions internationales ne s'accompagnent pas d'un transfert de technologie de l'institution au pays. Ainsi, la collecte de précieuses informations ne s'accompagne pas toujours d'une amélioration correspondante de la capacité statistique du pays. Heureusement, cette situation est en train de changer, et les institutions internationales s'emploient de plus en plus à promouvoir le renforcement des capacités. L'une des grandes responsabilités du chef statisticien est de veiller à assurer le maximum de renforcement des capacités, tout en poursuivant sa coopération avec les institutions internationales.

225. Au chapitre III, nous avons examiné la nécessité de créer une unité spécialisée chargée d'une fonction particulière. Néanmoins, la création d'une telle unité ne doit pas être considérée comme une panacée. Son succès dépend pour beaucoup de la taille du bureau, de son niveau de développement et du poids des problèmes auxquels il doit faire face. Souvent, il peut suffire d'une personne pour cette tâche. Dans d'autres cas, il est préférable de répartir la responsabilité à travers tout l'organisme. Lorsque le degré de spécialisation permet d'élargir l'expérience des employés de l'organisme en les exposant à des usagers compétents ayant un esprit analytique, il est préférable de partager cette responsabilité.

⁵³ Cela ne vaut que pour les institutions internationales. Les demandes présentées par les institutions supranationales à leurs pays membres diffèrent dans leur nature et leur ampleur, selon l'étroitesse de leurs liens.

Conclusions

Les organismes statistiques devraient élaborer un programme qui soit aussi souple que possible, afin de pouvoir répondre au large éventail de questions et de préoccupations de leurs usagers. Les observations ci-dessus illustrent la diversité de ces préoccupations et de ces questions. Cela dit, l'organisme statistique ne peut prédire avec certitude la nature des préoccupations futures et les types de questions auxquelles il lui faudra répondre à l'aide des statistiques officielles. C'est pourquoi il doit être apte à produire des tableaux se prêtant à une utilisation générale. Il doit également se doter des moyens d'assurer l'accès des usagers à des techniques qui permettent de réaménager les données de base de manière à mieux répondre à certains objectifs spécifiques. Or, cela n'est possible qu'avec une claire compréhension de la nature des questions.

Quelle que soit la façon dont l'organisme est structuré, il faut envisager l'attribution (à une unité distincte ou non) de fonctions spécialisées ayant une double mission :

- Déceler, par des contacts étroits avec tous les secteurs, les prochains sujets de préoccupation qui pourraient nécessiter un appui statistique;
- Donner suite à cette identification en chargeant des représentants des divers secteurs de déterminer l'adéquation du service offert par l'organisme statistique.

Certaines fonctions gagneraient à bénéficier de la coopération des experts pertinents. Dans quelques cas particuliers, des unités spécialisées peuvent être créées pour traiter de chaque fonction. Parmi ces cas, on peut citer les relations avec les grandes entreprises, les petites entreprises et leurs associations, et la presse. Dans tous les cas, il est essentiel que les conclusions de ces unités soient prises en compte lors de la formulation des priorités et du plan d'action correspondant.

IV.—ÉTABLISSEMENT DES PRIORITÉS

« En principe, la détermination des priorités devrait reposer sur l'analyse des coûts et avantages inhérents aux divers modes d'utilisation des maigres ressources disponibles... Bien que l'on puisse en principe déterminer et mesurer le coût des projets statistiques, il en est rarement ainsi des avantages. Cela est dû à deux facteurs principaux. Premièrement, les statistiques sont des produits intermédiaires et non des produits finis. L'utilité d'une série statistique est fonction de son impact sur les décisions politiques et sur l'importance de ces décisions; il est en général très difficile de déterminer cet impact et de l'évaluer avec précision. Deuxièmement, étant donné que les séries font partie d'un système dont les divers éléments sont interdépendants, la valeur de chacun d'eux étant renforcée par l'existence des autres... Il est donc pratiquement impossible d'établir des priorités et de répartir les ressources avec précision entre les divers programmes statistiques; on ne peut le faire qu'en tenant compte des jugements et des enseignements de l'expérience, afin d'équilibrer et de rationaliser au mieux les priorités et les affectations de ressources correspondantes⁵⁴. »

A. — ANALYSE DES BESOINS DES USAGERS

226. Le chapitre précédent soulignait le fait que pour répondre aux demandes de certains usagers, il faut une connaissance spécialisée des secteurs correspondants (par exemple, de la santé et de l'éducation). Il a montré également qu'il fallait maintenir un rapport particulier avec les grandes entreprises (à localisations ou activités multiples, ou multinationales) qui représentent souvent une part disproportionnée du PIB du pays. Ces facteurs ont un certain nombre de conséquences pour l'organisme statistique. Au chapitre IV, nous examinerons comment diverses exigences donnent lieu à l'élaboration d'un plan d'action afin d'assurer l'équilibre entre l'offre et la demande d'informations.

Encadré 7. L'organisme statistique a-t-il besoin d'une unité de planification ?

La question de l'établissement d'une unité de planification au sein de l'organisme statistique n'a pas fait l'objet de débats ou d'échanges systématiques de données d'expérience lors des récentes rencontres internationales. C'est pourtant une question importante et lourde de conséquences pour les organismes statistiques grands et complexes. Les avantages et inconvénients d'une telle unité sont faciles à décrire. Le fait de disposer d'une unité de spécialistes de la planification réduit le temps que les experts du bureau chargés des questions de fond doivent consacrer à la planification, et permet d'accroître le contrôle et l'homogénéité dans la présentation, et de faciliter la vérification interne de l'uniformité d'exécution. En revanche, il augmente très sensiblement le risque que l'activité de planification soit traitée comme relevant de quelqu'un d'autre par les experts des questions de fond et ne soit jamais considérée comme elle devrait l'être. Pour faire face à ce dilemme, certains bureaux ont opté pour un régime mixte, où l'unité de planification est responsable de la partie formelle de la planification et fait fonction de secrétariat (ou de comité) de planification; la partie concrète de la planification s'inscrit dès lors clairement dans le cadre des activités à planifier. Bien entendu, dans les organisations mixtes de ce type, le coût de la planification est plus lourd, mais celle-ci a plus de chances d'être prise au sérieux.

227. Le processus décrit ci-dessus est circulaire. Malgré plusieurs tentatives d'établissement d'un « calcul des priorités », aucun de ceux-ci n'a été largement accepté. L'intention à laquelle ré-

⁵⁴ *Manuel* de 1980, p. 71.

pondent ces tentatives est de mesurer plusieurs attributs, tels que l'importance de la demande (par l'emploi d'une unité de mesure arbitraire); ce que coûterait le fait de donner une réponse détaillée; une réponse partielle, à court terme; les effets que pourrait avoir cette réponse sur d'autres activités de l'organisme statistique; et les conséquences du refus de répondre à une demande de statistiques sur la décision ou la politique qui en découlerait (là encore, par l'emploi d'une unité de mesure choisie arbitrairement). Les valeurs données à ces attributs seraient utilisées pour dresser un tableau de classement des priorités. Toutefois, jusqu'ici, ce processus n'a guère donné de bons résultats, et si de telles méthodes permettaient d'établir un ensemble homogène et explicite de facteurs, les conclusions n'en resteraient pas moins arbitraires.

228. Le chef statisticien ne peut éviter de classer les activités qui incombent à l'organisme par ordre de priorité. Heureusement, ces priorités ne changent pas du jour au lendemain. Les activités de l'organisme statistique sont constantes. En effet, d'une année à l'autre, l'organisme statistique ne modifie l'affectation de ses ressources de guère plus que d'une petite fraction de leur total (5 % est probablement une estimation généreuse), à l'exception des initiatives de grande ampleur telles que les recensements de la population et ses activités dans les domaines de l'agriculture et de l'économie. En dehors de ces actions, l'organisme statistique s'emploie généralement à continuer de mesurer les variations, d'une année à l'autre, des prix à la consommation, du taux de production industrielle, du volume du commerce international de biens, de la taille et de la situation de la main-d'œuvre, et ainsi de suite. Une fois que l'on tient compte de ces activités, l'allocation de ressources additionnelles devrait être laissée à la discrétion du chef statisticien, qui peut introduire des changements de direction subtiles en privilégiant quelque peu une activité par rapport à une autre.

229. Quoi qu'il en soit, aucune des activités menées régulièrement par l'organisme statistique n'est statique. En effet, les travaux ordinaires de l'organisme comprennent l'addition ou le retrait de produits du calcul de l'IPC, le remplacement de vieilles nomenclatures par de nouvelles lors de l'établissement des statistiques commerciales, et les changements de la population sont répercutés dans les échantillons sur lesquels sont effectuées les enquêtes sur la main-d'œuvre. Par ailleurs, dans beaucoup de bureaux, on remarque un effort systématique pour effectuer les tâches habituelles d'une manière plus productive et efficace. Le succès de cet effort libère des ressources qui peuvent elles-mêmes être affectées à d'autres activités. Autrement dit, l'établissement de priorités devient non pas tant un exercice d'évaluation de sujets donnés qu'une série de modifications marginales d'un programme en cours auquel des activités sont ajoutées ou retranchées à intervalles réguliers et parfois même prévisibles.

230. Pour diriger ce processus, le chef statisticien a besoin de ce qui suit à des degrés divers :

- Des informations autorisées sur ce que diverses clientèles perçoivent comme des lacunes dans la gamme des produits statistiques, et une compréhension des raisons pour lesquelles ces lacunes rendent mal commode la formulation de politiques;
- Des informations sur les nouvelles préoccupations du public qui peuvent nécessiter des données statistiques;
- Des informations sur le coût des modifications à apporter au programme actuel, y compris des ajouts, compte tenu des deux éléments d'information précédents;
- Un mécanisme d'identification des besoins éventuels.

231. Ces quatre éléments servent de base au processus de planification, qui peut être mené à bien de façon formelle ou informelle. L'avantage d'un processus formel ne tient pas tant à la valeur intrinsèque du cérémonial qu'au fait qu'il donne aux participants l'impression que la planification d'un programme statistique est l'une des plus importantes, sinon la plus importante activité statistique que peut mener la direction d'un organisme statistique.

232. Les priorités doivent se définir dans un cadre. De nos jours, les cadres sont appelés aperçu stratégique ou stratégie d'entreprise. Le plus souvent, ces titres désignent la même chose : un plan à moyen terme qui permet à l'organisme d'acquérir, de maintenir ou de modifier les capacités actuelles tout en continuant à répondre à de nouvelles demandes.

233. Les priorités doivent être choisies à l'intérieur de ce cadre, non parce que c'est de bon ton, mais parce que c'est le moyen le plus efficace de faire en sorte que les priorités soient clairement articulées et que les priorités soient considérées comme un tout plutôt qu'au coup par coup, ce qui pourrait nuire à l'homogénéité et occasionner des répétitions. Hors d'un tel cadre, on aboutit à des descriptions ponctuelles sans aucune cohérence.

234. Il est généralement admis que l'on peut définir avec précision les coûts mais pas les avantages des travaux statistiques. Il n'y a aucun moyen de répondre à la question de savoir combien de personnes bénéficieront directement ou indirectement de la publication d'un chiffre particulier, et dans quelle mesure. Néanmoins, les décisions du chef statisticien concernant l'allocation de ressources impliquent que l'équilibre entre les coûts et les avantages est plus favorable dans un sens que dans un autre.

235. Il s'agit d'évaluer les besoins et les préoccupations des usagers potentiels afin de déterminer comment l'organisme statistique peut être utile à ces usagers. Comme cette utilité ne peut être chiffrée, il faut au moins avoir une idée générale de ce qu'elle pourrait être.

236. Il est clair que la formulation donnée ci-dessus est plutôt abstraite. En réalité, rien ne remplace la curiosité intellectuelle, la volonté de chercher à établir systématiquement un lien entre les nouvelles statistiques proposées et les questions auxquelles elles sont censées aider à répondre. En outre, ces questions devraient être liées aux préoccupations du public ou de l'Etat.

Encadré 8. Equilibrer les besoins

Lors de l'établissement des priorités, il est difficile de parvenir à un équilibre. Par exemple^a :

1. Il faut maintenir l'équilibre entre les utilisateurs qui ont besoin de données détaillées dans des domaines précis et ceux qui souhaitent disposer de données générales pour les analyses macro-économiques et sociales;
2. Il faut trouver un équilibre entre les différents domaines statistiques. Il faut aussi s'assurer que des ressources sont affectées : a) aux projets qui en sont encore aux premiers stades de leur exécution; b) aux renforcement des points faibles; et c) à l'exécution d'un minimum de recherches et d'analyses;
3. Un équilibre est nécessaire, dans chaque domaine statistique, entre divers projets, qu'ils soient simultanés ou échelonnés dans le temps. Le désir de couvrir l'ensemble d'un domaine doit être mis en regard de la nécessité d'avoir des statistiques détaillées sur telle ou telle partie du domaine en question;
4. Il faut concilier les délais de production, l'exactitude des données et le souci des détails;
5. Enfin, il faut trouver un juste milieu entre la nécessité de répondre aux besoins des utilisateurs et celle d'éviter une tâche excessive aux fournisseurs de données primaires.

^a *Manuel d'organisation statistique : étude de l'organisation des services nationaux de statistique et de ses problèmes connexes de gestion*, Etudes méthodologiques, série F, n° 28 (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.79.XVII.17), p. 61.

237. Du point de vue de l'offre, il importe de suivre l'évolution des coûts des différents types d'activité statistique. Le chef statisticien doit être au moins capable de peser les coûts et les avantages, par exemple, si x est le montant dépensé sur une activité A, y devrait (ou non) être affecté à une activité B, étant donné les avantages apparents (quoique non chiffrables) de A par rapport à B. Le suivi des coûts pour les besoins de la planification devrait faire l'objet d'une attention et d'un respect considérables au sein de l'organisme statistique et devrait comprendre les éléments suivants :

- L'aptitude à mesurer la valeur d'une activité statistique (enquête, tenue d'un compte, édition d'un dossier administratif, publication d'un bulletin statistique) avec un degré de précision adéquat pour les besoins de la planification;
- L'aptitude à classer et à extraire les résultats, afin qu'ils puissent être utilisés pour déterminer le prix d'activités futures;

- L'aptitude à révéler d'autres utilisations possibles des mêmes ressources;
- Un mécanisme d'enregistrement des décisions et d'attribution des responsabilités.

B. — ELABORATION D'UN PLAN D'ACTION

238. Indépendamment des limites de la planification, l'expérience montre que le fait d'entreprendre une initiative complexe (enquête sur les revenus et les dépenses des ménages, enquête trimestrielle sur la population active, établissement d'un tableau des moyens mis en œuvre et des résultats obtenus) sans un plan est voué à des turbulences incontrôlables et à des résultats très incertains. Cette incertitude est encore aggravée par l'interdépendance des initiatives de l'organisme statistique. Par exemple, le tableau des moyens mis en œuvre et des résultats obtenus ne peut être établi sans une étude des achats et des ventes entre industries; cette étude ne peut se faire sans la nouvelle nomenclature des produits de base, qui nécessite elle-même une étude de la production; et ainsi de suite. Toutefois, il n'est guère raisonnable de planifier en tenant compte de toutes ces interdépendances et en espérant qu'elles fonctionnent avec précision. En fait, outre une planification minutieuse, il faut beaucoup de souplesse et de discernement, et il faut prévoir des positions de repli. L'art de planifier des opérations statistiques consiste à trouver le moyen de gérer tous ces facteurs d'une façon opportune et réaliste.

239. Dans la section suivante, nous examinons les divers buts et éléments d'un plan; la différence entre un plan pluriannuel et un plan annuel (qui est plus conforme au budget traditionnel); l'importance de la « responsabilité »; et enfin, le plan en tant qu'instrument didactique, une fois que ses résultats ont été évalués.

1. *Le plan annuel et ses éléments constitutifs*

240. Le plan comprend essentiellement les éléments suivants :

- Un ensemble d'objectifs clairement définis à atteindre à la fin de la période de planification;
- Une description des mesures à prendre;
- Une liste des conditions, contexte et ressources, à remplir pour assurer la viabilité des objectifs;
- Une analyse des solutions de repli, au cas où les résultats ne seraient pas conformes aux objectifs fixés.

Parmi les autres éléments figurent les mécanismes de suivi et d'évaluation.

241. Le chapitre IV du *Manuel* de 1980 consacrait une large place à la description d'une structure de planification à trois niveaux, comprenant un système de planification générale, fondé sur un plan « stratégique » à long terme; un plan à moyen terme de caractère plus « tactique »; et un plan « opérationnel » à court terme⁵⁵. L'édition 2002 du *Manuel* se concentre principalement sur les plans opérationnels.

242. Pour un certain nombre de raisons, le plan opérationnel doit être annuel. Il suit le cycle budgétaire normal, qui est annuel. En outre, la préparation annuelle d'un plan établit une routine, de sorte que le plan est difficile à oublier. L'établissement de plans plus fréquents absorberait un volume excessif de ressources et donnerait une impression d'instabilité. Enfin, le plan annuel doit s'inscrire dans une perspective à plus long terme, afin d'éviter de créer une série inarticulée de

⁵⁵ *Manuel* de 1980, p. 82.

plans annuels et de garantir que le système statistique, tout en conservant sa souplesse, n'aura pas à faire face à des changements d'orientation auxquels il ne pourrait se plier⁵⁶.

2. *Prévoir les variations d'effectifs et les incertitudes*

243. Beaucoup de bureaux sont de petite taille, 100 personnes ou moins, et ont des budgets imprévisibles, soit en raison des conditions politiques, soit parce qu'une large fraction de leurs ressources proviennent d'initiatives internationales sur lesquelles le bureau n'a qu'une influence limitée. Ainsi, s'il y a un effort concerté pour mesurer la pauvreté à l'échelle internationale ou pour examiner les facteurs qui influent sur la fécondité, l'ampleur des opérations nécessaires pourrait représenter une très forte proportion de l'activité totale du bureau. A cet égard, l'existence d'un plan pluriannuel pourrait aider à assurer que les programmes internationaux tiennent compte des besoins nationaux. Le principe d'avoir un plan solidement ancré sur un plan quinquennal et un ensemble d'objectifs annuels vaut aussi bien pour les petits bureaux que pour les grands, encore que ces derniers tendent à avoir un budget plus prévisible. La différence est que dans les petits bureaux, l'exécution d'une tâche peut être beaucoup moins formelle et permettre plus de souplesse.

244. Les plans pluriannuels ont des objectifs multiples, fondés sur des perceptions ainsi que sur des réalités internes :

- Faire sentir au personnel que leur travail s'inscrit dans un cadre plus vaste et n'est pas la continuation routinière de quelque disposition arbitraire pouvant servir de base à l'évaluation de la performance du bureau et de ses subdivisions organiques;
- Enregistrer l'expérience afin d'améliorer les allocations futures de ressources et la fiabilité dans l'exécution des tâches;
- Accroître l'efficacité d'utilisation des ressources disponibles;
- Documenter l'inadaptation des ressources aux tâches imposées;
- Améliorer la perception que l'organisme statistique applique des critères rationnels à l'organisation de ses activités.

245. Ces objectifs sont légèrement plus faciles à atteindre si la planification se fait dans un esprit ouvert; si une proportion importante du personnel participe à l'élaboration du plan⁵⁷; et s'il est fait un effort collectif pour tirer les leçons de l'expérience en examinant systématiquement les différences entre les activités planifiées et les activités exécutées. Cela dit, on ne peut éviter le coût de la documentation, du suivi des résultats, de l'enregistrement des coûts et de la mise en place d'une structure cohérente et viable.

3. *Le rôle du cérémonial*

246. D'une part, l'attente que des plans détaillés puissent être exécutés avec une totale précision risque d'engendrer la frustration vis-à-vis de l'ensemble du processus de planification et d'aboutir prématurément à son abandon. D'autre part, l'introduction du plan d'une manière trop relâchée peut avoir pour effet qu'il ne sera jamais traité avec le respect dont il a besoin pour fonctionner efficacement. C'est pourquoi, dans un certain nombre de bureaux, la discussion et l'adoption du plan s'accompagnent d'un certain cérémonial.

⁵⁶ Si l'on suppose que le plan annuel s'inscrit dans le cadre d'un programme à moyen terme de cinq ans, que les ressources sont constantes et que le maximum autorisé de changement de personnel est de 5 % brut, à la fin de la période, un quart du personnel serait affecté à des tâches très différentes que celles auxquelles il était affecté au début.

⁵⁷ « Dans le *Manuel* de 1980 (p. 82), il est dit : « Les principaux objectifs de la planification consistent... à faire participer les fonctionnaires de l'organisme statistique, en aussi grand nombre que possible, à la détermination des priorités et à l'intégration. »

4. *Planification et budget*

247. Contrairement à ce à quoi on pourrait s'attendre, l'établissement d'une planification intelligente a généralement pour effet de réduire, plutôt que de renforcer, le contrôle exercé sur les diverses subdivisions de l'organisme. Il n'est possible d'atteindre des objectifs ambitieux que si les dirigeants locaux ont le pouvoir de modifier leurs méthodes en cas de circonstances imprévisibles. Autrement dit, pour être efficace, la planification nécessite l'établissement d'une saine approche budgétaire, complète avec indication du degré d'autorité qui peut être délégué.

248. Théoriquement, le rapport entre les deux activités se présente comme suit. On établit un plan en tenant compte de tous les éléments d'interdépendance et en ébauchant un ensemble d'objectifs et de mesures à prendre pour faire en sorte que ces objectifs soient atteints.

249. Le plan désigne des fonctionnaires pour diriger les diverses activités. Chaque fonctionnaire se voit confier un budget discrétionnaire et la responsabilité d'assurer un équilibre entre les recettes et les dépenses. Le fait de procéder de cette manière offre l'intérêt supplémentaire de sensibiliser davantage chaque fonctionnaire aux notions de coût. Si la performance par rapport aux objectifs est jugée du point de vue de l'efficacité financière, les divers fonctionnaires sont plus enclins à rechercher les méthodes et les techniques qui leur permettront d'atteindre les objectifs fixés avec les ressources allouées (plutôt que dans la situation quelque peu perverse, observée dans certains cas, où le responsable cherche à dépenser le plus possible pour montrer son autorité). La planification implique essentiellement le contrôle des ressources allouées aux fonctionnaires, les obligeant par là même à atteindre leurs objectifs dans les limites des ressources allouées. Cet arrangement est valable pour les bureaux de toutes tailles.

5. *Planification et responsabilité*

250. Plus le pouvoir discrétionnaire donné aux agents de planification est grand, plus grande est leur responsabilité. Dans un contexte marqué par un degré plus élevé de délégation de pouvoirs et de responsabilité, le chef statisticien est en droit d'attendre un comportement responsable de son personnel. Si le personnel de gestion est trop inexpérimenté pour s'acquitter de sa part du plan de l'organisme, le chef statisticien hésite à déléguer le pouvoir budgétaire. Un organisme peut être jugé efficace si son chef peut s'appuyer sur ses collaborateurs pour l'aider à formuler et à exécuter un plan à moyen terme et un plan annuel.

6. *Evaluation du plan*

251. A la fin d'un exercice de planification (annuel et, sur une base plus stratégique, quinquennal), le chef statisticien devrait en recevoir une évaluation formelle⁵⁸. Cette évaluation peut être effectuée par quelqu'un de l'extérieur ou par une unité de l'organisme stratégique, selon les circonstances politiques, juridiques et réglementaires. Elle répond à plusieurs objectifs :

- Rendre compte du travail de l'organisme à l'administration;
- Inculquer au personnel la notion de sérieux à l'égard de ce processus;
- Déterminer le degré d'erreur dont souffre le processus — exogène (indépendante de sa volonté) et endogène (sujet à contrôle et à amélioration ultérieure) — et tenter d'en expliquer les causes;
- Valider la stratégie de l'organisme ou la modifier;
- Utiliser les résultats pour engager la direction de l'organisme dans un dialogue sur la notion de responsabilité.

⁵⁸ Bien que, pour les petits bureaux, cette évaluation puisse être informelle, le travail de préparation et de diffusion d'une évaluation formelle peut toutefois être utile.

252. Pour que le processus soit crédible, il faut que l'évaluation et la planification soient effectuées par deux parties distinctes; en fait, il est préférable que la distance entre les deux soit aussi grande que possible. Il est également judicieux d'envisager la possibilité d'utiliser l'évaluation comme un exercice de formation. Par exemple, les spécialistes recrutés récemment peuvent servir d'assistants à l'exercice de planification. Il n'est pas indispensable de constituer un secrétariat à l'évaluation en tant qu'organe permanent. En fait, cela peut même se révéler difficile à justifier, car il y a peu de chances qu'un tel secrétariat ait du travail toute l'année. La solution pourrait être d'avoir un comité permanent dirigé par une personne aux connaissances et à l'objectivité incontestées. Si les circonstances le permettent, l'évaluation (et certaines autres tâches similaires, telles que les audits) pourraient être régulièrement confiées à des cadres supérieurs retraités de l'organisme.

Conclusions

L'organisme statistique n'a pas de « calcul objectif de priorités ». Le chef statisticien doit combiner l'intuition et la pénétration à l'expérience et une connaissance actuelle pour prendre des décisions en toute confiance. Une fois que ce processus devient chose courante, l'organisme est en mesure de formuler, quoique de façon qualitative, certains des avantages d'une action envisagée. Il importe de mettre en place un mécanisme efficace pour suivre, mesurer et enregistrer les coûts. Pour qu'un exercice de planification soit efficace, il faut qu'il tienne compte du juste équilibre entre la fermeté et la participation du personnel. Cet exercice doit s'inscrire dans un cadre à moyen terme et être traité comme la définition annuelle des activités, de leurs coûts et des besoins de ressources correspondants. Le personnel ayant pris part à l'élaboration du plan doit être tenu pour responsable de son exécution. La pratique de l'évaluation rétrospective du plan doit être strictement observée, comme moyen d'assurer qu'il est tenu compte des responsabilités et des leçons de l'expérience.

V. — PRINCIPES DE L'ORGANISATION ET DE LA RÉORGANISATION

253. Il ressort des études sur la théorie de l'organisation que l'organisation n'est pas une question triviale. Néanmoins, s'il n'existe pas de moyen unique et idéal de structurer une organisation, on peut identifier quelques principes généraux couramment acceptés.

254. Ce dernier point s'applique également aux organismes statistiques. En théorie, on compte au moins une douzaine de moyens judicieux d'organiser un bureau statistique. Curieusement, cependant, malgré les nettes différences de détail, voire de principe d'organisation, on trouve beaucoup de points communs dans l'organisation des bureaux statistiques à travers le monde. Par exemple, le directeur des statistiques économiques du bureau statistique d'un pays A a des chances de retrouver des responsabilités très voisines des siennes chez son homologue d'un pays B. Cela vaut également pour le directeur des statistiques sociales ou des statistiques sur les comptes nationaux, ou pour le directeur (ou le chef du département) des statistiques sur les prix, du registre des entreprises, des statistiques sur l'environnement ou de la diffusion. Il n'y a pas de doute que les mêmes principes fondamentaux sont à l'œuvre lorsqu'il s'agit de structurer les organismes statistiques.

A. — THÉORIES ET TENDANCES

255. La structuration des services statistiques obéit à différentes approches largement acceptées⁵⁹ :

- a) Selon les connaissances ou les compétences (tel est le cas des départements de cardiologie, de médecine interne et de neurologie des hôpitaux);
- b) Selon les méthodes de travail, qui sont souvent fonction de la technologie utilisée (départements de typographie et d'offset d'un atelier d'imprimerie);
- c) Selon la fonction dans l'entreprise (fabrication, recherche, ingénierie, comptabilité);
- d) Selon la production (différentes gammes de produits ou de services de différentes divisions, par exemple, électroménager, machines, entretien);
- e) Selon la clientèle (différentes unités organiques pour la vente de détail aux ménages, aux grosses entreprises, etc.);
- f) Selon les horaires (les équipes de jour et de nuit dans les usines et les hôpitaux);
- g) Selon l'endroit (les différentes zones géographiques desservies).

256. Les approches évoquées aux alinéas *a* et *b* sont particulièrement pertinentes pour les organismes statistiques. Le cas évoqué à l'alinéa *g* l'est aussi, mais a déjà été décrit au chapitre III (décentralisation régionale). Certains des autres cas mentionnés, notamment ceux des alinéas *c*, *d* et *e*, sont valables pour certaines parties des organismes statistiques, mais ne sauraient être vus comme de grands principes directeurs.

257. Depuis les années 1970, alors que la deuxième édition (1980) du *Manuel* était en préparation, il est apparu de nouvelles tendances qui ont influé sur l'ensemble des organisations. Certaines de ces tendances s'appliquent particulièrement aux bureaux statistiques. Parmi ces tendances générales, celles qui nous intéressent particulièrement sont les suivantes :

⁵⁹ On fait une distinction entièrement différente, qui est valable pour tous les principes mentionnés ci-dessous, entre les structures hiérarchiques et les organisations en réseau.

- Le besoin d'une plus grande souplesse pour répondre différemment à différentes situations;
- Moins de règles et de procédures;
- Une plus grande autonomie et l'encouragement à l'initiative;
- Moins de niveaux hiérarchiques;
- Les travailleurs sont habilités à prendre des décisions;
- Equipes desservant plusieurs unités, équipes de projet, organisations matricielles, réseaux;
- Sous-traitance et réduction des effectifs;
- Pression budgétaire accrue.

258. Pour les bureaux statistiques en particulier, les tendances les plus pertinentes sont notamment :

- La nécessité d'améliorer le respect des délais;
- La nécessité d'alléger le poids de la hiérarchie;
- Une plus grande attention portée à l'évolution rapide des besoins des usagers et, par conséquent, à des méthodes de diffusion adaptées à ces besoins.

259. De plus, l'accroissement spectaculaire de l'informatique décentralisée et les progrès connexes dans le domaine des télécommunications ont eu aussi une influence sur la structuration des organismes statistiques. Mais surtout, ces progrès technologiques ont influé sur la réponse aux tendances évoquées ci-dessus.

B. — ORGANISATION PAR SUJET OU PAR FONCTION

260. Les sections pertinentes du *Manuel* de 1980 portaient sur deux moyens reconnus de structurer un bureau statistique : par domaine et par fonction. Le terme « domaine » est ambigu et a plusieurs connotations. L'une d'elles vise l'institution qui est à la source des informations. Ainsi, les statistiques relatives à l'enseignement pourraient être classées selon la source dont elles proviennent et, de la sorte, toutes les statistiques qui proviennent d'institutions d'enseignement, y compris par exemple, les finances, seraient confiées à la division de l'enseignement. La « base de connaissances » de cette division serait constituée par toutes les informations relatives au système d'enseignement. On peut également interpréter la notion de domaine en se fondant sur les principales catégories de données. Cette interprétation amène à grouper les données en catégories telles que l'emploi et le chômage, les finances et l'investissement. Toutefois, l'interprétation la plus courante donnée à la notion de « domaine » par opposition à celle de « fonction » aboutit, d'une part, à la création de divisions telles que division du commerce, de l'industrie, de la santé et de l'éducation et, d'autre part, à la création de divisions telles que conception d'enquêtes par échantillonnage, entrée des données et correction des données, opérations de terrain, analyse et diffusion.

261. Pour diverses raisons, dont certaines sont indiquées ci-dessous, il est toujours difficile de trancher clairement entre domaine et fonction. C'est pourquoi la structure de la plupart des organismes statistiques est un mélange des deux. Certaines fonctions, telles que la conception d'enquêtes par échantillonnage et les travaux de terrain, sont de préférence groupées en de vastes unités fonctionnelles. D'autres, telles que la conception de questionnaires et de publications et l'analyse/interprétation nécessitent généralement la participation directe d'un spécialiste du domaine en question et sont donc attribuées à des unités spécialisées par domaine.

262. Deux exigences supplémentaires sont apparues plus récemment :

- La collecte de données devrait être organisée aussi efficacement que possible afin d'alléger le plus possible la charge imposée aussi bien aux répondants qu'à l'organisme qui collecte les données tout en améliorant la capacité de réponse en temps voulu;
- Les informations statistiques devraient être diffusées d'une manière adaptée aux questions ou aux problèmes auxquels elles s'efforcent de répondre, ce qui veut dire que la

diffusion devrait être axée sur les usagers plutôt que fondée sur les sources et les processus statistiques.

263. Ces deux exigences pourraient déboucher sur la création de deux types différents de structure interne au sein de l'organisme : une structure chargée de la collecte et une autre chargée de la diffusion. Pour relier ces deux structures, il faudrait un « pont », c'est-à-dire une unité chargée de regrouper les données, une fois qu'elles ont été collectées et éditées, en de nouvelles catégories se prêtant mieux à l'analyse et à la diffusion. Cet aspect de l'organisation interne s'applique aux organismes statistiques de toutes tailles. Bien entendu, les organismes plus petits peuvent opter pour des solutions plus souples

264. Pour résumer :

- En théorie, on peut recourir à plusieurs approches pour la structuration d'un organisme statistique;
- En pratique, la plupart des organismes statistiques sont structurés par domaine ou par fonction, mais généralement selon un mélange des deux;
- De nouvelles tendances influent sur toutes les organisations, mais certaines d'entre elles s'appliquent particulièrement bien aux organismes statistiques;
- Aujourd'hui, les organismes statistiques peuvent aussi être structurés de deux autres façons : pour les données recueillies, selon la source, et pour les données diffusées, selon les catégories d'utilisateurs, avec un « pont » entre les deux pour regrouper les données.

265. Les difficultés que comporte la recherche de la bonne structure sont illustrées par l'étude de cas présentée à la section C ci-dessous.

C. — ORGANISATION ET RÉORGANISATION

266. Avant, l'organigramme du Central Bureau of Statistics des Pays-Bas (CBS, aujourd'hui Statistics Netherlands) était simple : un directeur-général, un adjoint, un directeur de la coordination et une vingtaine de départements, dont la plupart étaient axés sur un domaine, mais quelques-uns étaient organisés par fonction (notamment un vaste département de l'informatique). Certains départements étaient subdivisés en divisions. L'histoire de la réorganisation de ce Bureau est présentée dans l'encadré 9.

Encadré 9. Réorganisation de Statistics Netherlands

En 1973, le gouvernement a annoncé un plan de transfert du Central Bureau of Statistics dans une ville (Heerlen) située à 200 kilomètres de La Haye (la capitale administrative des Pays-Bas), afin de créer des emplois du secteur public dans cette région du pays. Cette décision a suscité de vives émotions, non seulement parmi le personnel de CBS, mais aussi parmi d'autres interlocuteurs et dans les milieux politiques. Le directeur-général a présenté sa démission. Au bout de quelque temps, un compromis a été trouvé, selon lequel la moitié seulement du Bureau serait transférée, et ses ressources seraient sensiblement accrues, en partie pour compenser les inefficacités et en partie pour permettre au Bureau d'entreprendre de nouveaux travaux statistiques, et en partie pour créer de nouveaux emplois. En outre, un nouvel organigramme a été élaboré.

La nouvelle structure regroupait les départements statistiques en quatre directions :

Statistiques économiques (12 départements)	Groupement essentiellement par domaine
Statistiques sociales (neuf départements)	Groupement essentiellement par domaine
Méthodes et développement (quatre départements, y compris le département central de l'informatique)	Groupement par fonction
Services de bureau (quatre départements)	Groupement par fonction

Tous les départements ont été subdivisés en divisions et subdivision, et comportaient souvent deux couches supplémentaires.

En même temps, le nombre d'employés a augmenté sensiblement, passant d'environ 1 500 à plus de 2 000. Pendant les années 1970 et au début des années 1980, de nouvelles augmentations d'effectifs ont été autorisées. En 1982, le nombre de postes (autorisés par le budget) a atteint environ 3 500 (le nombre effectif d'employés a tout juste dépassé les 3 000). C'est alors que le Bureau a connu un tournant.

De 1982 à 1992, le CBS (comme la plupart des autres administrations) a été contraint de réduire son budget et ses effectifs. Les réductions du début des années 1990 ont ramené l'effectif à quelque 2 500. Dans l'ensemble, le Bureau a réussi à maintenir le gros de sa production statistique intact, grâce à une informatisation efficace. Au début des années 1990, il disposait de l'un des réseaux informatiques les plus vastes et les plus modernes du pays : environ 2 500 ordinateurs individuels en réseaux locaux, avec branchement rapide entre Voorburg et Heerlen. De plus, un logiciel efficace (dans lequel figurait *Blaise*) pour la collecte, l'édition et la diffusion de données a été mis au point.

Malgré les compressions budgétaires, la demande de statistiques a augmenté, stimulée en grande partie par la demande émanant des communautés européennes. Vers 1992, la situation a atteint un point où les hausses d'efficacité ne pouvaient plus suffire à compenser les réductions budgétaires. Des tensions sont apparues. La Commission centrale des statistiques, qui décidait des programmes de travail du Bureau, avait beaucoup de mal à établir des priorités. Plusieurs usagers importants (notamment les ministères) étaient mécontents.

Face à cette situation, la direction du CBS a lancé une attaque « préventive » avec l'Opération TEMPO, qui signifiait :

TIMELY – EFFICIENT - MODERN - PROFESSIONAL – INDEPENDENT

(En temps voulu – Efficace – Moderne – Professionnel – Indépendant)

Le principal but de TEMPO était externe : coordination de la collecte de données pour alléger la charge pour les répondants et coordination des statistiques produites pour maximiser la satisfaction des usagers.

Une analyse de la situation a permis de faire ressortir clairement les problèmes suivants :

1. Problèmes causés par des facteurs externes, notamment : accroissement de la demande de statistiques; diminution du budget; par conséquent, nécessité d'améliorer l'efficacité; tension entre les besoins européens et nationaux; pression pour alléger la charge imposée aux répondants; nécessité d'améliorer la présentation et l'image aux yeux du public; nécessité de présenter les statistiques en temps voulu.

2. Problèmes causés par des facteurs internes, notamment excès de fragmentation et de spécialisation; trop grande stratification et insuffisance de communication interne; responsabilités mal définies; complexité des règles et procédures internes; culture trop tournée vers l'intérieur; faible niveau de satisfaction personnelle; et tendances à une gestion bureaucratique.

Une fois que ces problèmes ont été identifiés, la structure interne a été complètement remaniée. La haute direction du Bureau allait comprendre le directeur-général et deux directeurs chargés des grandes orientations (y compris le directeur adjoint). Il y aurait huit directions : quatre pour la production de statistiques et quatre pour l'appui. La première des directions d'appui était chargée de la coordination à l'entrée et était responsable d'activités telles que le registre des entreprises, la collecte de données auprès des ménages et la mise en place d'un système électronique d'échange de données [electronic data interchange (EDI)]. La deuxième était chargée de coordonner la production, y compris de mettre au sur pied une base de données centrale pour la diffusion, l'intégration des informations (y compris sur les comptes nationaux), les publications générales et la commercialisation, et les activités de relations publiques. La troisième direction d'appui était responsable de l'infrastructure statistique de base (y compris les services des méthodes et l'informatique) et la quatrième, des services généraux. La gestion financière et la gestion des ressources humaines étaient confiées à une direction du personnel qui relevait en droite ligne du directeur-général, lequel disposait en outre d'un petit cabinet chargé des relations internationales et des questions de droit et de politique générale, et assurant les services de secrétariat de la Commission centrale des statistiques.

Les quatre directions chargées de la production des statistiques étaient organisées sur la base d'un ensemble de principes, dont la cohérence de chaque domaine et les relations avec « des segments du marché » (tant les usagers de l'information que les sources des informations de base) étaient les plus importants. Ces quatre directions étaient respectivement responsables des domaines suivants :

- a) Agriculture, secteur manufacturier, environnement, énergie et technologie;
- b) Commerce, transports et services commerciaux;
- c) Le secteur public et le bien-être de la population;
- d) Démographie, main-d'œuvre, revenus et consommation.

Du point de la gestion, les divisions statistiques étaient relativement autonomes; leur performance était suivie à l'aide d'un système de gestion des contrats. Chaque direction comptait de 8 à 10 départements statistiques. Elles étaient organisées de telle façon que les équipes de production étaient responsables de l'ensemble du processus statistique

En 1999, le gouvernement a annoncé son intention de fermer le bureau de Heerlen, et de réduire une fois encore radicalement les effectifs et le budget du CBS, provoquant une nouvelle période de turbulence. Une fois encore, un compromis a été négocié. Le bureau de Heerlen resterait fermé, mais il a été demandé au CBS de réduire encore davantage ses effectifs.

Cela voulait dire une autre réorganisation en profondeur, mais avec des vues très différentes : alors que TEMPO avait été inspiré par la nécessité de renforcer l'orientation du Bureau vers les clients et les répondants, cette nouvelle réorganisation avait pour motif de réduire encore les coûts et d'améliorer l'efficacité. Par conséquent, cette fois, l'objectif était la rationalisation et la normalisation des processus.

L'organisation des processus statistiques a donc été restructurée par le passage d'une orientation axée sur les domaines à une orientation axée sur les fonctions; les unités de production ont été intégrées, puis différenciées selon leur stade dans le processus statistique. L'évolution vers l'intégration s'est traduite par une diminution du nombre de directions statistiques de quatre à deux : une pour les statistiques concernant les entreprises et une pour les statistiques sociales et géographiques. Au sein de chacune de ces directions, des départements distincts ont été créés pour la collecte et l'édition administrative des données, d'une part, et pour l'édition et l'analyse des statistiques, d'autre part. Du fait de la séparation géographique entre Voorburg et Heerlen, il y a un département de chaque type aux deux endroits.

Dans ce type d'organisation, il n'était plus nécessaire d'avoir une direction des entrées de données car, en tout état de cause, les sources de données externes sur les personnes et les entreprises ont très peu en commun. Inversement, la direction des sorties (statistiques macroéconomiques, diffusion et publication) a été maintenue, et sa responsabilité en matière de diffusion et de publication a même été renforcée : toutes les données produites par les divisions statistiques seraient désormais publiées par la division de la production, au sein de laquelle se trouve également le service central de l'information.

La direction de la technologie et des installations complétait cette structure. Pour assurer une coopération étroite entre la technologie, les méthodes et la production, une part importante du personnel d'informatique et de méthodologie a été affecté aux opérations des directions statistiques.

La supervision des quatre directions et des vingt départements a été confiée au conseil d'administration, composé du directeur général et de son adjoint, qui seraient chargés de la politique statistique. Avec les directeurs des quatre directions, ceux-ci formeraient le comité de gestion.

Cette structure axée sur le processus est fermement appuyée par des moyens informatiques de pointe. En effet, les vastes bases de données permettent de délimiter clairement des divers stades du processus statistique.

Les départements de la collecte de données et les départements de l'analyse des données sont délimités par une base de données contenant des données de sources homogènes au niveau micro; ces données alimentent l'édition et l'analyse statistiques;

Les départements de l'analyse des données, d'une part, et les départements de la publication et de l'intégration, d'autre part, sont définis par une base de données statistiques homogènes aux niveaux micro et global; ces données alimentent les processus d'intégration et de tabulation.

Enfin, il convient de préciser non seulement que l'intégration des processus permet d'améliorer l'efficacité, mais qu'elle représente un progrès important vers l'objectif auquel on aspire de puis longtemps de présenter un tableau cohérent de la société au moyen de chiffres homogènes.

Conclusion

Il est difficile de mesurer l'utilité, voire d'évaluer les coûts et les avantages des réorganisations qu'a entreprises Statistics Netherlands depuis quelques années. Certes, toute réorganisation profonde peut engendrer des idées nouvelles, permettre des gains d'efficacité et favoriser une meilleure focalisation sur les objectifs stratégiques. Toutefois, le processus demande beaucoup d'énergie et nuit à la continuité. Beaucoup d'organismes statistiques innovent, améliorent leur efficacité et repensent leurs stratégies sans se livrer à de profondes réorganisations.

Toutefois, la dernière réorganisation de Statistics Netherlands visait essentiellement à restructurer le processus de base et à permettre ainsi d'améliorer sensiblement l'efficacité ainsi que l'intégration, en abandonnant les circuits complexes de statistiques séparées. Il est difficile de voir comment cela aurait été possible sans un profond remaniement interne.

267. Les personnes nouvellement nommées à la tête d'organismes statistiques peuvent se demander si l'organisation qu'ils dirigent est la plus efficace ou si des changements structurels s'imposent. De même, les chefs statisticiens en poste depuis longtemps peuvent arriver à un moment à la conclusion que la situation a tellement changé qu'il pourrait être bon d'envisager une réorganisation.

268. Avant d'entreprendre une profonde réorganisation, il est prudent de réfléchir à deux fois et de songer aux risques et aux coûts que cela comporte. Il y a aussi certaines considérations générales dont il faut tenir compte, et qui sont énoncées ci-dessous sous la forme de maximes :

- Ne pas apporter de changement chaque fois qu'une idée nouvelle paraît séduisante; cela crée de la confusion et de l'incertitude;
- Les organisations ne sont pas des machines qui peuvent simplement être modifiées au gré des circonstances; ce sont des organismes vivants qui tendent à souffrir lorsqu'ils sont soumis à des restructurations selon des principes totalement inconnus;
- Les organisations ne sont pas des fins en soi; elles servent à faciliter les choses, et elles doivent se plier aux traditions et surtout, laisser agir les personnes compétentes⁶⁰;
- Les changements injustifiés du personnel de la haute direction peuvent contrarier le personnel et créer des factions;
- Si l'efficacité est une préoccupation importante, certains chevauchements de responsabilités, voire une certaine redondance, ne peuvent pas toujours être évités sans que l'on coure le risque d'oublier certaines questions importantes; bien entendu, ces chevauchements doivent être limités le plus possible;
- L'organigramme doit être simple et facile à expliquer aux personnes de l'intérieur comme de l'extérieur; s'il paraît compliqué sur le papier, il y a des chances qu'il le soit aussi dans la pratique;
- Il est prudent de limiter le nombre des niveaux hiérarchiques (quatre est généralement vu comme un maximum) car les messages tendent à être faussés en passant d'un niveau au suivant; toutefois, en même temps, le champ de l'autorité des supérieurs doit rester facile à gérer (dix spécialistes sont probablement le maximum, quoique pour le personnel de production, le nombre soit sensiblement plus élevé);
- Si une réorganisation est inévitable, s'efforcer de maintenir le processus aussi bref que possible;
- Veiller à ce que tous les membres du personnel puissent se faire entendre;
- Les raisons de toute réorganisation doivent être expliquées tout à fait clairement, car les gens répugnent à travailler dans un cadre qu'ils ne comprennent pas pleinement.

269. Si ces considérations s'appliquent à la plupart des organisations, il y a néanmoins certains points à ne pas perdre de vue, notamment en ce qui concerne les organismes statistiques :

- Une bonne partie de ce que font les bureaux statistiques est marquée par de fortes fluctuations du flux de travail. Par exemple, pour les enquêtes annuelles auprès des entreprises, le bureau peut recevoir la plupart des données de base dès le deuxième trimestre de l'année; la majeure partie du travail d'édition des données peut se faire dans le troisième trimestre, et l'envoi des questionnaires pour l'enquête suivante peut se faire dans le quatrième trimestre. Pour régulariser le flux de travail, il peut être judicieux de combiner ce travail avec des tâches qui obéissent à un autre échelonnement saisonnier, par exemple avec des collectes de données à court terme, afin d'occuper la même unité organique de façon constante. L'approche plus radicale consiste bien entendu à rechercher une solution à l'échelle de l'organisme tout entier;

⁶⁰ Voir le *Manuel* de 1980, p. 9 : « Il est bon de rappeler... que les structures d'organisation ne sont que des carapaces... En dernière analyse, ce qui est vraiment décisif pour la vie et le développement d'une institution, c'est la valeur et la compétence de son personnel. »

- Pour certaines activités, particulièrement pour celles qui touchent à l'identité de l'entreprise, la stricte uniformité des organismes est un facteur important, et ces activités devraient être placées sous le contrôle unifié d'une même unité organique. Le sceau d'approbation est nécessaire, car il est une garantie de qualité et d'intégration. Autrement dit, les produits (y compris les questionnaires et les produits électroniques sur l'Internet) devraient être semblables et dégager la même impression; leur conception devrait être de préférence centralisée;
- En période de compressions budgétaires, les bureaux statistiques ont parfois à se demander s'il serait ou non financièrement efficace de sous-traiter certaines fonctions et, dans l'affirmative, quels services pourraient être confiés en toute sécurité à des fournisseurs extérieurs. Les services de cafétéria, de garde et de sécurité; souvent, l'impression; et parfois, une partie des activités de diffusion sont des candidats probables à une bonne sous-traitance. Certains services généraux (tels que l'informatique de base) ainsi que certains types hautement spécialisés de formation (tels que la formation à la gestion) peuvent souvent être facilement obtenus de l'extérieur. La sous-traitance des entrevues est beaucoup plus sujette à caution; rares sont les organismes commerciaux effectuant des entrevues qui peuvent rivaliser, du point de vue des prix, avec le personnel de terrain de l'organisme. Enfin, la question de savoir dans quelle mesure certains services informatiques devraient être produits de l'intérieur ou sous-traités est très contestée⁶¹.

D. — MÉCANISMES DE COORDINATION ET CULTURE D'ENTREPRISE

270. Dans toutes les organisations, un degré suffisant de coordination (et pas seulement de coordination statistique au sens étroit du terme, comme il est décrit au chapitre II) est une absolue nécessité. Si, dans les petits bureaux statistiques, la coordination peut être assurée par ajustement mutuel, et dans les bureaux plus grands, par supervision directe, il y a toujours besoin de normalisation à l'échelle de l'organisme, des processus, des produits et des compétences.

271. La création d'une forte culture d'entreprise — de convictions, de valeurs et de normes communes — est encore plus importante. Un solide système de communication interne (au moyen de lettres circulaires, de l'Intranet, de réunions périodiques entre le chef statisticien et les cadres supérieurs et subalternes, voire de sélections à tour de rôle de certains membres du personnel) peut faciliter cette création. Les visites fréquentes des employés subalternes par les membres de la haute direction peut paraître un moyen trivial, mais n'en est pas moins un moyen efficace de créer une culture d'entreprise.

272. Un système fonctionnel de comités est peut-être le moyen le plus important et le plus efficace parmi les mécanismes plus formels de coordination et de promotion de la culture d'entreprise. Les sections suivantes sont consacrées à l'examen du rôle et du fonctionnement de ces comités. Il faut faire ici une distinction entre les comités et les groupes de travail ou les équipes de projet. Ces deux dernières catégories ont pour objet de traiter de problèmes spécifiques bien déterminés. Les comités ont généralement un caractère plus permanent et sont conçus pour traiter des problèmes à long terme ou récurrents.

273. Le *Manuel* de 1980 identifie les raisons suivantes comme justification suffisante de la création d'un comité :

- Améliorer les communications entre tous les niveaux de l'organisation et renforcer le sens de la participation à des initiatives collectives⁶²;
- Mobiliser l'appui de l'ensemble de l'organisme pour les tâches nouvelles et hautement prioritaires;

⁶¹ Statistics Sweden offre un exemple de réussite de la sous-traitance de l'entretien courant du réseau informatique. Voir chapitre VIII pour une analyse plus détaillée de la sous-traitance de l'informatique

⁶² Voir *Manuel* de 1980, p. 14.

- Assurer une collaboration multidisciplinaire à toute initiative nouvelle et complexe;
- Maintenir l'équilibre entre des intérêts et des points de vue différents, lors de l'introduction de méthodes, normes ou concepts nouveaux.

274. Sur la question de la structuration d'un comité nécessaire à une gestion efficace d'un organisme statistique, le chapitre I, section D du *Manuel* de 1980 dit ceci :

« En fait, quel que soit le mode d'organisation, les dirigeants d'un organisme statistique veillent ou devraient veiller sans cesse à ce que cette dimension horizontale soit réelle, visible et efficace⁶³. »

275. On peut facilement supposer que la structure d'un organisme de grande taille (à savoir, de plus de 500 employés) comprenne des unités par domaine et des unités par fonction. De ce fait, il se crée des points de tension interne qui nécessitent une certaine forme de médiation. Tel serait le cas d'un organisme où le département chargé des statistiques sur l'industrie et celui chargé des statistiques sur la santé auraient tous deux les fonds nécessaires pour payer le traitement informatique de leurs toutes dernières données. Chaque mois, un conflit surgit entre les deux départements sur le point de savoir auquel donner la priorité, étant donné que l'un ou l'autre risque de ne pas pouvoir tenir une date de diffusion. Les directions des deux départements ne se rencontrent qu'au plus haut niveau. Il devient nécessaire de mettre en place un dispositif qui permette de réduire les tensions, de prévoir les événements et de normaliser la façon dont les conflits découlant de ce genre de situation peuvent être résolus. Le *Manuel* de 1980 souligne que des mécanismes horizontaux doivent être mis en place pour régler les conflits et promouvoir l'intégration de toute organisation ayant des unités distinctes. Ces mécanismes sont connus sous le nom de comités horizontaux. Certains organismes statistiques ont un réseau complexe de comités, dont certains sont permanents et certains sont ad hoc, qui ont tous pour mission de promouvoir l'objectif primordial et de limiter le plus possible les tensions inévitables.

276. L'influence d'un comité horizontal dépend de la question de savoir si l'organisme statistique tient à maintenir son flux d'information hiérarchique établi ou s'il souhaite introduire une deuxième source de conseils et d'informations sur des questions spécialisées qui couvre l'ensemble de l'organisme ou soit limité à une unité organique. Dans ce dernier cas, le comité peut devenir aussi puissant que les unités figurant sur l'organigramme de l'organisme.

277. Il existe essentiellement deux types de comités internes⁶⁴, ceux qui traitent des questions de gestion et ceux qui traitent des questions techniques. Certains problèmes statistiques se posent indépendamment de la bonne volonté des participants, de la validité des accords conclus par ceux-ci et de la qualité des statistiques de base. Par exemple, dans les pays où sont établies des estimations trimestrielles des comptes nationaux, il se pose inévitablement des questions liées à la nature des statistiques de base et aux incohérences qui apparaissent lorsque les comptes sont établis. Lorsqu'il existe un registre central des entreprises classées selon leur activité économique, les experts en domaines devraient participer à des entretiens à l'échelle de l'organisme afin d'éviter que différentes enquêtes ne se soldent par des recoupements de population.

278. Les questions de gestion, telles que le recrutement de spécialistes; la fourniture d'une formation générale à toutes catégories de personnel; et les normes de diffusion lorsque différentes parties d'un organisme participent à la même publication exigent toutes un débat ouvert et l'examen des protocoles internes. Ces questions sont importantes pour les organismes de toutes tailles, mais pour les organismes de taille plus petite, elles perdent sensiblement de leur formalisme et de leur envergure⁶⁵.

⁶³ Voir *Manuel* de 1980, p. 13

⁶⁴ Une explication des comités externes ou consultatifs est donnée au chapitre II ci-dessus.

⁶⁵ Dans le cas de Statistics Switzerland, organisme statistique de taille moyenne, des comités permanents couvrent certains sujets tels que l'indice des prix à la consommation, et des comités spéciaux (ad hoc) sont formés pour traiter des problèmes particuliers qui peuvent surgir.

279. Un comité important, essentiel lorsque le personnel de l'organisme statistique est syndiqué, a trait aux relations entre le personnel et la direction. Dans beaucoup de cas, le chef statisticien a besoin d'un conduit direct avec le personnel, au même titre que le personnel a besoin d'un accès direct au directeur de l'organisme. La nature de l'action de ce comité dépend en partie du partage entre les éléments qui sont traités à l'échelle du gouvernement et ceux qui sont laissés aux soins du directeur de l'organisme.

280. Les remarques suivantes s'efforcent de répondre aux préoccupations qui réclament une attention particulière. Les questions résultant d'un sursaut d'intérêt passager justifient la création d'un groupe de travail plutôt que d'un comité et ne sont pas jugées cruciales pour la structure de l'organisme. Cela dit, les éléments nécessaires au succès de l'action d'un groupe de travail sont assez semblables à ceux qui sont nécessaires au bon fonctionnement des comités permanents.

281. En général, les comités n'ont pas de budget. Leur pouvoir provient du respect qu'ils reçoivent du reste de l'organisme et de leur tendance à la recherche de solutions à des questions intersectorielles. Néanmoins, ces comités ont des besoins minimaux, un président, un secrétaire, un programme et des règles de composition. Le président doit être un dirigeant compétent et impartial, dont le jugement doit être respecté, même si ses déclarations n'ont pas le poids d'un décret officiel. Le comité a pour but de conseiller le chef statisticien. Bien que ce dernier ait le pouvoir de ne pas tenir compte des conseils du comité, dans la pratique et, éventuellement, avec quelques légères modifications, le comité peut faire entendre sa voix.

282. Les recommandations des comités devraient être enregistrées. Ces recommandations, accompagnées d'un bref exposé du raisonnement sur lequel elles reposent, devraient pouvoir être examinées par le reste du personnel. Pour les organismes de grande taille, dotés d'un système interne de communications, l'ensemble du programme du comité, des délibérations et des décisions devrait être entré sur l'Intranet de l'organisme. Par principe, bien que les recommandations du comité ne soient pas formulées par consensus, les membres du personnel devraient toujours être informés des décisions du comité.

283. Les membres des comités offrent une occasion unique de contribuer à l'élaboration des politiques de l'ensemble de l'organisme. Leur action peut également servir à la préparation des futurs dirigeants en leur donnant une vision plus large que celle qu'ils pourraient tirer de leur travail ordinaire, et en les sensibilisant à un plus large éventail de considérations importantes pour l'organisme. Les comités ne doivent pas devenir trop grands, car ils pourraient avoir du mal à fonctionner et se révéler incapables de trancher sur les questions qu'ils débattent. Dans l'ensemble, les réunions de comité qui durent plus de deux heures prennent une part considérable du temps de leurs membres. Pour maximiser les bienfaits de la formation que ces comités procurent à leurs membres, il faudrait adopter un système de rotation de ces membres. Une solution serait que ces membres servent au sein du comité pendant une période obligatoire de deux ans, avec possibilité de prorogation d'un an, après quoi ils devraient quitter le comité. Inévitablement, il ne peut manquer de s'établir une hiérarchie officieuse des comités selon l'influence ou le prestige qu'on leur prête. L'affectation à l'un ou l'autre comité devrait tenir compte de ces considérations et faire en sorte que les cadres les plus prometteurs soient affectés aux comités dont les programmes sont les plus critiques.

Conclusions

Du point de vue de l'organisation, il n'existe pas de modèle « idéal ». Dans la pratique, la plupart des organismes statistiques sont organisés soit par domaine soit par fonction, mais généralement selon une combinaison des deux. En outre, il est possible d'organiser les organismes statistiques de deux autres façons : par données reçues, selon la source, ou par données produites, selon les catégories d'utilisateurs.

Avant d'entreprendre une profonde réorganisation, il convient de se montrer prudent. Parmi les considérations générales à ne pas perdre de vue figurent les suivantes :

- Ne pas apporter de changement chaque fois qu'une idée nouvelle paraît séduisante; cela crée de la confusion et de l'incertitude;
- Les organisations ne sont pas des fins en soi; elles servent à faciliter les choses, et elles doivent se plier aux traditions et surtout, laisser agir les personnes compétentes;
- Si l'efficacité est une préoccupation importante, certains chevauchements de responsabilités, voire une certaine redondance, ne peuvent pas toujours être évités sans que l'on coure le risque d'oublier certaines questions importantes; bien entendu, ces chevauchements doivent être limités le plus possible.

VI.—GESTION DU PERSONNEL

284. Rien n'est plus important pour un organisme statistique que son personnel, car la différence entre un personnel bien organisé, fortement motivé et techniquement compétent et un personnel qui ne présente ces qualités que très modérément est la même que celle entre un bureau de qualité et crédible et un bureau de second rang. Les dépenses de personnel constituent l'un des principaux postes du budget d'un organisme statistique. Dans un échantillon de bureaux représentatif de tailles et de stades de développement très divers, les salaires absorbent environ 70 % ou plus du budget total. De plus, les chefs de ces organismes tendent à consacrer plus de temps aux problèmes de personnel qu'à toute autre question.

Encadré 10. Personnel et compétences

Le chapitre VIII du *Manuel* de 1980^a fait les remarques suivantes sur les compétences et la formation du personnel :

- L'un des facteurs décisifs de la capacité interne d'un organisme statistique est la compétence de son personnel. Un tel organisme ne peut fonctionner convenablement que s'il dispose d'un personnel de qualité pour remplir sa mission. Les modalités d'organisation peuvent permettre à un personnel qualifié de donner le meilleur de lui-même, mais il est indispensable de s'assurer les collaborations adéquates pour organiser et gérer un service statistique;
- Pour s'assurer les compétences du type voulu, l'organisme statistique doit avoir une politique bien établie et un actif programme de recrutement, d'organisation des carrières, d'éducation et de formation;
- Outre le service du personnel, d'autres unités de la direction administrative devraient participer à la mise en œuvre de la politique de personnel. L'acquisition et l'entretien de locaux et d'équipements adéquats peuvent contribuer non seulement à l'efficacité, mais aussi au bien-être et à la satisfaction du personnel. Des installations appropriées, facilitant les communications entre fonctionnaires qui s'intéressent à des domaines voisins, sont propices à l'intégration des statistiques car, en fait, « une intégration réussie des produits finis statistiques passe par l'intégration des statisticiens »;
- Après un certain temps, lorsqu'un minimum d'expérience aura été acquis, chaque employé devra suivre un cours d'orientation destiné à lui fournir des explications plus détaillées;
- Les fonctionnaires du service du personnel dispenseraient les cours d'initiation aux employés subalternes (et la direction formerait les cadres); l'établissement de bonnes relations entre ce service et les nouveaux employés présente une grande importance;
- L'instruction et la formation dispensées en cours d'emploi, telles qu'elles viennent d'être évoquées, réclament des efforts de caractère éducatif et, très largement aussi, d'ordre administratif. Aussi conviendrait-il de créer un mécanisme permanent sous la forme d'un centre intérieur de formation. Dans un organisme de petites ou de moyennes dimensions, on pourra désigner pour ce centre un directeur à temps partiel choisi parmi les cadres les plus qualifiés. Dans un grand organisme, il faudra peut-être disposer d'un directeur à temps complet. Un mécanisme de ce genre est indispensable à une bonne conception du programme de cours, au recrutement des instructeurs, à la sélection des étudiants, etc.

^a *Manuel d'organisation statistique : étude de l'organisation des services nationaux de statistiques et des problèmes connexes de gestion*, Etudes méthodologiques, série F, n° 28 (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.79.XVII.17).

285. Des progrès ont été réalisés dans la « gestion du personnel » des administrations en général et des organismes statistiques en particulier. La gestion des ressources humaines, qui est

évoquée dans les débats des instances internationales comme ayant été auparavant traitée à la légère, est à présent perçue comme d'une importance critique. Ces débats traitent également des divers niveaux de la formation dispensée et de la nécessité de retenir le personnel et d'améliorer ses compétences, ainsi que de considérations sur le degré de spécialisation qu'il devrait présenter.

A. — COMPOSITION DU PERSONNEL

286. En pourcentage de l'effectif total, la proportion de cadres et de techniciens a augmenté sensiblement, même dans les cas où le nombre total d'employés a diminué et où les budgets n'ont pas progressé au même rythme que les changements survenus dans d'autres secteurs de la fonction publique. Dans certains organismes statistiques (du moins dans les Etats membres de l'Organisation de coopération et de développements économiques [OCDE]), les cadres représentent la moitié des effectifs. Les enquêtes statistiques sont devenues plus complexes, du moins du point de vue de la planification, et les attentes concernant la qualité des estimations produites par les organismes statistiques sont généralement plus grandes aujourd'hui qu'elles ne l'étaient dans le passé. Les révolutions de l'informatique et des communications et les gains de productivité de la main-d'œuvre qui en ont résulté ont indiscutablement favorisé ces tendances. Ces changements ont notamment eu un impact sur les politiques en matière de ressources humaines qui ont été adoptées par les organismes statistiques ou qui leur ont été imposées. Ces politiques, qui en étaient encore au stade de l'élaboration il y a vingt ans, paraissent avoir atteint leur plein développement dans de nombreux organismes et devraient donc pouvoir être étudiées par les bureaux statistiques où les changements structurels se poursuivent encore.

287. Le personnel des organismes statistiques n'est pas composé que de statisticiens. Néanmoins, en ce qui concerne le chef statisticien, il est courant, quoique non de règle, de choisir quelqu'un ayant une solide expérience de la statistique. Quelles que soient les autres qualités de la personne choisie, une maîtrise avérée de la statistique tend à inspirer confiance au public.

288. Etant donné l'éventail des thèmes traités par un organisme statistique moderne, le personnel a généralement des connaissances théoriques et professionnelles très diverses. Même les organismes qui n'entreprennent que des travaux statistiques d'une complexité moyenne ou des tâches statistiques très spécifiques ont besoin de compétences très diverses. Les études statistiques nécessitent tout un ensemble de personnel qualifié, parmi lequel des économistes, des sociologues, des démographes, des économétriciens, des concepteurs de modèles, des géographes, des anthropologues, des criminologistes, des ingénieurs et des informaticiens.

289. Certaines de ces compétences ne sont pas nécessaires pour les opérations statistiques journalières⁶⁶, mais se révèlent essentielles pour la planification et le lancement de nouvelles opérations. Bien entendu, il y a une certaine masse de connaissances et certains transferts de technologie qui donnent une plus grande faculté d'adaptation au personnel des organismes statistiques, mais dans les organismes de taille moyenne ou grande, nous constatons qu'il y a des limites à ce qui peut être emprunté à d'autres pays et à d'autres institutions et qu'il est préférable pour ces organismes de développer leurs compétences.

290. Il est important pour les organismes statistiques de se doter d'un personnel aux talents multiples, possédant un large éventail de connaissances et une vaste expérience professionnelle. Les facteurs qui déterminent le dosage des compétences nécessaires au personnel d'un organisme

⁶⁶ Néanmoins, certaines opérations statistiques bien établies nécessitent des interventions presque quotidiennes de personnes possédant des connaissances très spécialisées. Rien ne pourrait être mieux établi dans la plupart des organismes statistiques d'Etat que l'indice des prix à la consommation. Or, pour maintenir des spécifications détaillées des biens et des services dont les prix sont établis chaque mois ou chaque trimestre, face aux changements techniques et institutionnels, il faut généralement les connaissances d'une grande variété de spécialistes. C'est ainsi que les bureaux peuvent avoir souvent à faire appel aux conseils d'ingénieurs civils, de spécialistes des télécommunications, de la radio et de la télévision, ainsi qu'à des banquiers et à des assureurs.

statistique efficace sont indiqués ci-dessous. Comme dans beaucoup de situations, il se pose la question de savoir si certaines compétences sont utilisées assez souvent pour justifier leur présence à titre permanent au sein de l'organisme ou si, compte tenu de leur usage attendu, il suffit de faire appel à ces compétences en cas de besoin. Cela vaut aussi bien pour les ressources humaines que pour les équipements. Par exemple, lorsqu'il s'agit d'adapter une classification internationale à des besoins nationaux, l'accroissement de la demande de connaissances très spécialisées dans des domaines tels que les produits chimiques, l'électronique, les produits pharmaceutiques, l'informatique, l'audiovisuel et les services financiers est inévitable. De même, les statistiques sur le commerce international exigent une connaissance spécialisée des produits de base ainsi que des procédés nationaux d'administration des douanes. Ce sont là des exemples de besoins qui tendent à apparaître lorsque de nouvelles méthodes sont adoptées ou que de nouvelles classifications sont instituées. Dans ces cas, l'organisme peut décider de faire appel aux services d'un spécialiste dans le cadre de contrat de consultant ou par quelque autre forme d'association de durée déterminée.

291. Plus les compétences recherchées sont générales, plus elles sont faciles à administrer et à maintenir. De plus, les compétences générales présentent une adaptabilité que les organismes, surtout les plus petits et ceux qui ne se sont pas encore fixé de programme à moyen terme, trouvent séduisante. La formation générale peut être dispensée de façon formelle; elle permet d'établir les bases d'une culture commune et de résultats prévisibles; et elle peut être facilement complétée par une formation spécialisée lorsque les employés passent d'un emploi à un autre.

292. Les cadres peuvent souvent se diviser en deux catégories :

- Le personnel général, capable de travailler à des niveaux de compétence faibles et intermédiaires dans les domaines de l'informatique, de la conception et de l'analyse statistiques, des comptes de la nation, du secteur public ou des entreprises et de l'analyse économique, sociale ou démographique;
- Le personnel spécialisé, capable de travailler à un niveau sensiblement plus élevé dans un domaine tel que l'analyse avec non-réponse ou que l'analyse d'informations géographiques, des statistiques sur la criminologie ou des statistiques de santé.

293. En cas de grand projet, ce personnel peut être renforcé par le recours occasionnel aux services de consultants, nationaux ou internationaux, hautement spécialisés ou s'intéressant aux questions de politique et de perception par le public.

294. Une fois déterminées l'ampleur et la composition du personnel permanent et du personnel engagé au titre de contrats de courte durée, le chef statisticien évalue l'offre et la demande et s'efforce de corriger les déséquilibres par des décisions de recrutement⁶⁷.

B. — POLITIQUE EN MATIÈRE DE RESSOURCES HUMAINES

295. Quelle que soit sa composition, le personnel de l'organisme statistique est sa ressource la plus précieuse et, à ce titre, elle doit être traitée avec beaucoup d'attention. Les organismes statistiques efficaces gèrent leur personnel en s'appuyant sur un ensemble de politiques clairement définies. Au nombre des conditions les plus importantes de la politique de personnel (ressources humaines) figurent notamment les suivantes :

- L'aptitude à déterminer les besoins en personnel;
- Des normes et techniques de recrutement;
- L'affectation du personnel;
- Une formation initiale;

⁶⁷ Certains des grands organismes statistiques ont un modèle explicite de prévision de leurs effectifs, conçu principalement pour tenir compte du niveau hiérarchique de ce personnel et l'adapter à leurs caractéristiques démographiques. Ce modèle est utilisé pour pallier les déséquilibres indésirables de la structure hiérarchique (plus que ceux de la structure professionnelle).

- Le respect de l'équité dans les recrutements et l'évolution des carrières;
- Une formation de niveau intermédiaire;
- L'évolution des carrières et roulement dans l'occupation des emplois;
- La formation pour les postes d'encadrement;
- La motivation et le maintien en place du personnel.

296. Ces conditions sont énumérées plus ou moins dans l'ordre dans lequel elles se posent. Il est certain que l'on pourrait mentionner d'autres conditions, mais celles-ci suffisent à appuyer une politique obéissant à un ensemble d'objectifs de base. On trouvera ci-après un ensemble d'objectifs cohérents que les conditions énoncées ci-dessus devraient permettre d'atteindre :

- Accroître les proportions du personnel d'encadrement en augmentant le recrutement annuel de jeunes cadres qualifiés;
- Veiller à ce que, une fois recrutées, ces personnes qualifiées soient affectées à des postes qui leur conviennent et soient traitées de façon équitable;
- Mettre en place un dosage approprié d'éléments dissuasifs et incitatifs, et les exposer explicitement au personnel;
- Dispenser une formation suffisante au personnel aux moments cruciaux de leurs carrières, afin de maximiser leur adaptabilité et leur motivation;
- Veiller à ce que les principaux postes soient pourvus et à ce qu'un éventuel successeur soit prévu pour prendre la relève du titulaire, le moment venu.

297. Pour faciliter le débat sur les moyens d'administrer ces politiques, il convient d'examiner quatre systèmes internes :

- Le service des ressources humaines;
- Le comité du personnel;
- Le dispositif de formation en cours d'emploi;
- Le mécanisme d'évaluation.

298. Le service des ressources humaines et le comité du personnel déterminent les besoins, effectuent les recrutements et les affectations de personnel, formulent les politiques de maintien et assurent un traitement équitable. Le dispositif de formation en cours d'emploi, comme son nom l'indique, est chargé de la formation. Enfin, le mécanisme d'évaluation sert à poser des questions sur la validité de ces systèmes.

299. Le *Manuel* de 1980 semble indiquer que lorsqu'un organisme statistique atteint une certaine taille, il serait bon qu'il se dote d'un bureau des ressources humaines pour ses cadres. Cependant, l'expérience montre que si un tel bureau est essentiel pour traiter de l'administration de la totalité ou de la plupart des politiques en matière de ressources humaines et pour dispenser des conseils sur l'élaboration de telles politiques et des instruments correspondants, il joue rarement un rôle décisif dans l'identification, l'évaluation ou la persuasion de candidats potentiels et pour faire en sorte qu'un personnel compétent soit engagé par l'organisme statistique, que le personnel de cet organisme soit renouvelé aussi souvent qu'il est nécessaire, et que des incitations soient offertes aux meilleurs employés afin de les conserver à leurs postes. Cette observation, bien qu'elle semble d'une importance critique, n'est que la constatation d'une simple réalité : le bureau des ressources pour cadres est chargé principalement d'administrer les règles, en vigueur dans la plupart des pays, qui régissent les conditions de recrutement et d'emploi dans la fonction publique.

300. Les exemples observés dans plusieurs pays ont également montré que la formule la plus efficace pour la gestion des questions de personnel est celle où le personnel en question est étroitement associé aux questions de recrutement, de formation et de maintien en poste du personnel. Les chefs des services du personnel sont les conseillers les plus qualifiés pour valider les approches et politiques suggérées en matière de personnel. Ils sont aussi les plus qualifiés pour exécuter les politiques une fois qu'elles ont été définies et que les choix sont faits.

301. Souvent, certains ministères tels que le Plan, le Trésor, l'industrie, l'emploi, l'agriculture et les transports et certaines institutions telles que la banque centrale ou les commissions de bourse, de même que le contrôleur financier recrutent leur personnel en puisant dans les mêmes sources que l'organisme statistique. Dans la plupart des pays, les traitements du personnel de l'organisme statistique, tant au recrutement que par la suite, sont relativement faibles par rapport à ceux du personnel de la banque centrale. D'ailleurs, dans certains pays en développement, cette inégalité s'observe également entre l'organisme statistique et les autres administrations. C'est pourquoi l'organisme statistique devrait élaborer un plan de recrutement comportant certains attraits, tels que les suivants :

- Faire valoir que le travail professionnel tend à être plus valorisant dans un contexte non politique comme celui de l'organisme statistique;
- Eveiller l'instinct de compétition des recrues en leur promettant que le mérite sera utilisé pour contrer les aspects plus rigides des règles d'ancienneté dans leurs perspectives de promotion;
- Dispenser aux recrues une formation pratique intensive et dont ils puissent se prévaloir ailleurs, soit directement ou aux termes d'un accord avec un établissement de formation;
- S'efforcer d'envoyer les jeunes employés à l'étranger pour y recevoir une formation dès qu'ils se montrent prêts.

302. Tout cela est subordonné au fait que l'organisme statistique doit éviter de recruter plutôt que de recruter un personnel médiocre. L'engagement personnel du chef statisticien dans ces questions peut aider à transformer une approche potentiellement mécanique et peu efficace à l'égard des jeunes candidats en une autre riche de perspectives et empreinte d'enthousiasme.

303. Les jeunes qui décident d'entrer dans la fonction publique sont souvent attirés par la possibilité de travailler à l'analyse des politiques. La possibilité de côtoyer ceux qu'ils perçoivent comme les artisans du destin de la nation présente un attrait sans pareil. Cela dit, le travail au sein d'un organisme statistique est moins séduisant, ce qui pose un problème pour celui-ci. Non seulement cela ajoute à la difficulté d'attirer les meilleurs diplômés, mais cela rend plus probable la perspective que, lorsque quelqu'un est recruté et reçoit une formation spécialisée, il cherche à obtenir un poste dans un centre plus prestigieux de l'administration. Par ailleurs, une fois qu'un économiste ou un spécialiste des sciences sociales obtient un poste dans une autre administration, les chances qu'il retourne à l'organisme statistique sont faibles. Par conséquent, les organismes statistiques doivent accepter le coût et le risque que comporte le recrutement de jeunes sans expérience, de formuler des politiques de formation appropriées et s'y tenir, tout en sachant qu'ils courent inévitablement le risque de taux d'attrition élevés, surtout parmi les non-statisticiens.

304. Un grand nombre de carrières s'ouvrent aux jeunes capables d'effectuer une analyse quantitative, avec la promesse de revenus plus élevés et d'une accession plus rapide à des gains supérieurs à tout ce que le chef statisticien peut leur offrir. Il est très difficile à un organisme statistique de rivaliser avec le secteur privé sur le salaire initial ou même ultérieur. Cependant, les organismes statistiques doivent rechercher ceux qui attendent autre chose de leur travail que le salaire. Ceux qui peuvent avoir plus de succès dans l'administration en général et au sein de l'organisme statistique en particulier acceptent un poste au sein de cet organisme parce qu'ils veulent travailler au nom d'un intérêt supérieur, à savoir l'intérêt public. Cela dit, comme nous l'avons vu précédemment, il est souvent difficile à l'organisme statistique de rivaliser avec les autres administrations à la recherche des mêmes types de compétences. Le seul avantage est que, pour ceux qui ont un diplôme de mathématiques avec spécialisation dans les statistiques, et qui ne veulent pas enseigner ou être actuaires-conseils mais s'intéressent aux applications mathématiques à l'échantillonnage, à la conception statistique d'expériences, à la vérification d'hypothèses et autres activités connexes, le système statistique offre les travaux les plus intéressants. L'une des priorités de l'organisme statistique devrait être de rechercher un travail professionnellement intéressant pour de tels employés dès leur arrivée. De plus, il est probablement plus facile dans la pratique à l'organisme statistique

de retenir les jeunes statisticiens en élargissant son champ d'activité aux questions économiques et sociales, plutôt que d'attendre d'économistes et de sociologues qu'ils prolongent leur emploi en les intéressant aux théories de la mesure.

D. — LE PREMIER JOUR

305. Au mieux, les textes officiels sur l'organisme statistique disent peu de choses sur le premier jour du nouvel employé à son poste. Pourtant, le premier jour (ou les premiers jours ou la première semaine) peuvent avoir une profonde influence sur l'attachement de cet employé à l'organisme et sur le respect et le dévouement que celui-ci lui inspire. Si l'organisme statistique est une institution publique comme les autres, il ne peut rivaliser avec les secteurs plus prestigieux de l'administration. Il ne peut avoir ni l'attrait qui lie les fonctionnaires des affaires étrangères, ni la visibilité qui caractérise le travail des analystes travaillant sur les questions de politique macroéconomique. L'attrait de l'organisme statistique réside dans son aptitude à permettre l'étude prolongée de certaines questions dans un climat relativement exempt d'agitation politique et, l'on peut espérer, de pressions politiques. Ces points forts peuvent impressionner le nouvel arrivant dès ses premiers jours à son poste et lui inspirer un sentiment de loyauté envers l'organisme.

306. Pour être efficace, l'organisme statistique doit veiller à ce que les choses suivantes se passent le premier jour :

- La nouvelle recrue trouve un lieu de travail agréable et quelque chose de précis à faire;
- Une personne accessible est chargée de répondre à ses questions et de lever ses doutes⁶⁸;
- L'organisme doit se montrer prêt à discuter des perspectives de carrière de la recrue, par delà son emploi immédiat;
- La recrue se voit expliquer quelles seront ses activités dans l'immédiat et le proche avenir, comment celles-ci s'insèrent dans l'organisation du bureau et quels objectifs particuliers elles sont censées poursuivre;
- Un plan de formation lui est présenté;
- Une orientation lui est dispensée. Certains bureaux, généralement les plus grands, organisent régulièrement (par exemple, tous les mois ou tous les deux mois) une journée d'orientation qui est censée donner aux nouvelles recrues un rapide aperçu de la façon dont l'organisme est structuré et de la façon dont il fonctionne.

Encadré 11. L'utilisation de l'Intranet et le premier jour

Le premier jour est devenu incomparablement plus facile à gérer avec l'institution de l'Intranet. Ainsi, le bureau du nouvel arrivant est équipé d'un ordinateur individuel et d'un modem. Sur son écran, il/elle trouve un message de bienvenue du chef statisticien; le texte de loi régissant l'organisme; son organigramme complet avec les noms et les numéros de téléphone des principales personnes; des extraits des principales publications; et, généralement, un vibrant échange de messages entre membres du personnel traitant de questions aussi diverses que la vente de voitures ou de chaînes stéréo personnelles ou de sérieuses discussions de problèmes de méthode. Si l'ordinateur individuel et le modem ne sont pas encore arrivés, une brochure les décrivant peut quand même être apprécié.

⁶⁸ Dans certains organismes, deux personnes sont chargées de cette tâche : l'une d'entre elles est un supérieur hiérarchique immédiat, responsable de la gestion quotidienne du travail et de la performance de la recrue. L'autre, faisant fonction « d'instructeur », a pour rôle d'aider la recrue à s'adapter à son nouveau lieu de travail, de résoudre les questions et de lever les doutes plus persistants, et de discuter les compétences supplémentaires que la recrue peut exprimer le désir d'acquérir pour l'évolution de sa carrière.

« En règle générale, les organismes statistiques manquent de cadres ayant les qualifications requises... Souvent, le nouveau personnel ne progresse que lentement parce qu'il ne connaît pas suffisamment les caractéristiques de l'organisme qui l'emploie... Après un certain temps, lorsqu'un minimum d'expérience aura été acquis, chaque employé devra suivre un cours d'orientation, destiné à lui fournir des explications plus détaillées... » Dans de nombreux pays, les connaissances acquises à l'université, aussi bien dans les disciplines étudiées qu'en matière de statistiques, sont souvent trop générales pour être immédiatement adaptées aux besoins des services de statistique... Les pays en développement ont accès à des instituts régionaux de statistique, parrainés par plusieurs pays, dont les organismes statistiques devraient tirer profit⁶⁹.

307. La formation doit être considérée comme une activité permanente, sans aller aussi loin que les forces armées, où la promotion à un grade supérieur est perçue comme le commencement d'un processus de formation qui doit conduire à la prochaine promotion, la formation devrait être une activité continue.

308. Depuis la parution du *Manuel* de 1980, il est indéniable que la demande de formation a augmenté. D'une façon générale, le processus statistique est devenu de plus en plus complexe. Les méthodes traditionnelles de formation en cours d'emploi, bien qu'indispensables, ne sont pas le moyen le plus efficace d'assurer la diversité des compétences et la normalisation des méthodes employées. En outre, les établissements de formation des pays en développement semblent avoir diminué par suite d'insuffisances de crédits et du manque d'instructeurs, alors même que la demande de statistiques exactes et produites en temps voulu augmentait. Cette situation rend crucial le choix des méthodes de formation, notamment de statisticiens plus expérimentés et spécialisés.

309. Bien qu'il y ait différents moyens de dispenser une formation tout au long de la carrière, l'une des méthodes qui a fait ses preuves dans beaucoup de pays est de considérer la formation générale comme suivant trois cycles distincts :

- Le cycle d'introduction : ce cycle s'adresse principalement aux personnes nouvellement recrutées et a pour but de faciliter leur rapide intégration dans l'organisme, ce qui implique à la fois qu'ils se familiarisent avec ses traditions et qu'ils soient en mesure d'apporter une contribution dans l'un quelconque des domaines ou rôles de sa compétence. Presque tous les organismes dispensent une telle formation, même s'ils le font de la manière la plus informelle⁷⁰;
- Le cycle intermédiaire : ce cycle est conçu principalement pour ceux qui travaillent dans un organisme statistique depuis cinq à dix ans et qui n'ont pas eu l'occasion d'actualiser leurs compétences;
- Le cycle administratif : au fil des années, la direction que prend la carrière de l'employé devient prévisible. Ceux qui ont le potentiel d'assumer des postes de d'encadrement au sein de leur organisme devraient recevoir une formation dans les disciplines qu'ils devront utiliser lorsqu'ils accéderont à ces postes. Parmi ces disciplines figurent l'administration et le contrôle financiers, la gestion de grands projets, la commercialisation, la structure institutionnelle du gouvernement et d'autres aspects du contexte extérieur à l'organisme statistique.

⁶⁹ *Manuel* de 1980, pp. 48-49.

⁷⁰ Ainsi, au Bureau of the Census des Etats-Unis, les personnes nouvellement recrutées sont censées suivre un long stage comportant l'exécution d'une petite enquête qu'ils ont eux-même conçue littéralement sans aide. Cette enquête est menée par de petits groupes de recrues, dont chacun assume un rôle spécialisé (analyste informaticien, rédacteur de questionnaire, estimateur d'erreur d'échantillonnage, etc.). Cette enquête a principalement pour but d'inculquer très tôt l'habitude de travailler au sein d'une équipe pluridisciplinaire. Cette idée a été adoptée par un certain nombre d'autres pays. Dans certains d'entre eux, les recrues doivent suivre un ensemble de cours obligatoires de deux à trois mois, après quoi ils doivent passer deux ans détachés auprès de divers services de l'organisme, afin d'acquérir une vision plus générale du travail statistique et de la façon dont il est mené, tout en contribuant en même temps à son exécution.

310. Par ailleurs, il faut inclure la notion pertinente de coût dans l'instruction sur le budget ordinaire de tous les membres visés du personnel de l'organisme. Toutefois, cette instruction est considérée comme générale et ne saurait suffire. Elle a besoin d'être complétée par des cours définis de façon plus étroite pour répondre à des besoins spécifiques à court terme. De nombreux bureaux ne sont pas en mesure d'offrir aucun de ces cours, à quelque niveau que ce soit. C'est pourquoi il est si important de prévoir d'autres formules et des arrangements spéciaux. D'une façon générale, la formation peut être très formelle, dispensée dans une école par des instructeurs qualifiés, et durer plusieurs mois, après quoi les stagiaires reçoivent un diplôme; ou consister en une série de discussions informelles avec de hauts responsables, éventuellement avec la participation du directeur de l'organisme.

311. Pour les bureaux qui sont très petits et de création récente, où la tradition est en train de se créer, l'autre solution peut être de tirer profit de ce qui existe ailleurs, dans les bureaux de voisins mieux lotis ou les organismes statistiques plus développés, qui offrent régulièrement des modules de formation pour visiteurs de l'étranger. Cette pratique se présente sous plusieurs formes, et la possibilité d'offrir des cours supplémentaires dépend pour beaucoup des ressources de l'organisme statistique ainsi que du temps et des fonds qu'il est prêt à consacrer à la formation initiale. Généralement le degré de formalisme et de spécialisation des cours dispensés est fonction de la taille de l'organisme et des ressources dont il dispose.

312. L'idée d'un institut de formation en cours d'emploi est presque aussi ancienne que celle de créer un organisme statistique indépendant, qui se consacre à l'amélioration des méthodes statistiques et à l'établissement et la diffusion de statistiques sociales et économiques. D'après le chapitre VIII, section F du *Manuel* de 1980, « l'instruction et la formation dispensées en cours d'emploi réclament des efforts de caractère éducatif et, très largement aussi, d'ordre administratif. Aussi conviendrait-il de créer un mécanisme permanent sous la forme d'un centre intérieur de formation. Dans un organisme de petites ou de moyennes dimensions, on pourra désigner pour ce centre un directeur à temps partiel choisi parmi les cadres les plus qualifiés. Dans un grand organisme, il faudra disposer d'un directeur à temps complet. Un mécanisme de ce genre est indispensable à une bonne conception du programme de cours, au recrutement des instructeurs, à la sélection des étudiants, etc. »

313. Certains pays disposent d'un tel mécanisme qu'ils administrent d'une façon assez conforme à ces recommandations. D'autres pays ont divers accords avec les universités locales, aux termes desquels ils partagent au moins la charge de l'administration des aspects les plus formels de la formation. D'autres encore optent pour des solutions ad hoc et veillent à ce que leurs agents subalternes et intermédiaires reçoivent une formation à l'étranger, de préférence dans un pays voisin, voire dans un établissement de formation régional.

F. — ROTATION DU PERSONNEL

314. Le modèle d'effectif d'un organisme peut se situer à n'importe quel point entre deux extrêmes. A une extrémité du spectre est le modèle où « nul ne bouge ». Le but de ce modèle est de tirer le maximum de la spécialisation de ses employés en leur permettant d'apprendre de plus en plus dans leur domaine respectif de responsabilité (par exemple, industrie, santé, éducation, commerce de détail, balance des paiements). Les employés sont censés avoir un profil de carrière purement vertical et ne quittent leur domaine de spécialisation que s'ils sont appelés à assumer des responsabilités à l'échelle de l'organisme.

315. A l'autre extrémité du spectre, le principe directeur est la faculté d'adaptation. Les employés sont encouragés (ou astreints) à acquérir l'expérience la plus large possible dans le laps de temps le plus court possible en passant d'un poste à un autre. Lorsque cette mobilité est orchestrée par le bureau du personnel, elle a des chances d'être conforme à un schéma optimal, de manière que l'expérience acquise offre le maximum de souplesse d'adaptation.

316. Il est pratiquement impossible de chiffrer les nombreux facteurs qui influent sur la façon dont l'organisme concilie les besoins de connaissances spécialisées avec les besoins d'adaptabilité. Par exemple, le moral du personnel est un facteur important, et si l'idée de mouvements constants va à l'encontre des habitudes et des attentes, son introduction sous une forme extrême risque de susciter des réactions défavorables qui l'emporteraient sur ses avantages. Inversement, dans une culture où le personnel est habitué à changer de poste au bout de quelques années et où cela fait partie de ses attentes, l'absence de possibilité de s'essayer à différentes fonctions risque d'engendrer la frustration et l'atrophie.

317. Quelque part entre ces deux extrêmes se trouve un point d'équilibre qui capitalise sur les points forts inhérents à chacun d'eux. Par exemple, un organisme peut exiger qu'à un certain niveau, personne ne soit autorisé à rester au même poste pendant plus de cinq ans; si un employé choisit de rester indéfiniment au même poste, il doit savoir que ses chances d'avancement sont diminuées d'autant et ce, indépendamment de la qualité de son travail.

G. — MAINTIEN EN FONCTION DU PERSONNEL

« En dépit de la contribution que les instituts nationaux, régionaux et internationaux apportent à la formation d'une main-d'œuvre qualifiée dans le domaine des statistiques, il existe une grave pénurie de personnel dans les pays en développement. Cette pénurie est due en partie au fait que les ressources disponibles s'accroissent moins vite que la demande de statistiques. Plus fondamentalement, elle reflète la situation défavorable dans laquelle se trouvent les services statistiques de nombreux pays en développement en ce qui concerne les barèmes de traitements et les conditions de travail, de même que le rang secondaire auquel est relégué le service national de statistique dans la hiérarchie administrative⁷¹. »

318. La conservation de son personnel est l'une des principales difficultés de tout service, grand ou petit, bien ou insuffisamment pourvu en ressources financières. Plus le service est petit et pauvre, plus la perte qu'il subit est lourde lorsqu'un de ses bons éléments le quitte. Plusieurs méthodes sont envisageables pour conserver son personnel, mais aucune n'offre de garantie totale. En fin de compte, la perte d'employés attirés par d'autres services ou par le secteur privé est à prendre en compte dans les coûts imprévus de gestion d'un organisme statistique.

319. L'un des moyens de faire face au problème de la conservation de son personnel pour un service de statistique est simplement d'accepter le fait qu'il ne peut garder éternellement ses meilleurs éléments. Autrement dit, le mieux qu'il puisse faire est de s'assurer les services d'un personnel compétent pour un temps limité. Il vaut mieux être clair sur ce sujet, car ainsi il n'y a pas de surprise à la fin de la période pour laquelle il est fait appel aux services d'une personne. Une tactique envisageable est de convaincre certaines administrations qui attirent de bons éléments possédant des aptitudes à l'analyse quantitative qu'elles ont intérêt à détacher ces personnes pour un certain temps auprès de l'organisme statistique, afin qu'elles puissent se rendre compte des limitations des données et des possibilités de l'induction statistique. Par ailleurs, ce partage de personnel permet à l'organisme statistique de déterminer ses priorités, d'établir le contact avec les autres administrations et d'asseoir le dialogue sur une meilleure base. Comme ces facteurs sont toujours appréciés, le détachement initial de personnes auprès de l'organisme statistique ou la politique d'échanges de personnel pourraient devenir des traits constants d'un programme de gestion du personnel à l'échelle de l'administration tout entière.

320. Un autre moyen d'améliorer le maintien de son personnel serait d'offrir des postes à plus haut niveau de responsabilité à des éléments jeunes et compétents dès qu'ils ont fait les preuves de leurs capacités. Si cette formule comporte quelques risques, elle est préférable à l'éventualité de retenir des éléments aux compétences médiocres alors même que l'on perd ceux qui présentent des talents exceptionnels.

⁷¹ Voir *Manuel* de 1980, p. 50.

321. L'autre possibilité est d'établir avec les recrues une relation contractuelle qui les décourage de quitter l'organisme statistique pour des raisons frivoles. Par exemple, dans les bureaux qui offrent des programmes structurés de formation initiale, les recrues pourraient être affectées pour leur première année à une tâche particulière, après quoi elles participeraient au programme de formation à condition de s'être engagées à rester au moins trois à cinq ans à travailler pour l'organisme statistique.

322. Des programmes spéciaux peuvent également être conçus pour assurer que des personnes qualifiées sont recrutées, comme dans le programme « cadet » de l'Australian Bureau of Statistics, où le bureau de statistique paie la formation de futurs statisticiens doués et offre des stages.

323. Traditionnellement, le problème de la conservation du personnel est le plus aigu pour les experts en informatique. A mesure que s'accélérait le développement de l'informatique, la demande de personnel qualifié s'est accentuée; or, l'offre de ce personnel n'a pas progressé aussi vite. Par conséquent, il est devenu pratiquement impossible aux administrations de rivaliser avec le secteur privé, le secteur bancaire ou les sociétés détenues ou gérées de l'étranger. Les administrations ne peuvent offrir des traitements compétitifs, et ce qu'elles peuvent offrir, la sécurité d'emploi, n'est pas la principale préoccupation des cadres jeunes et mobiles possédant les qualifications voulues. La réponse type à ce genre de situation, qui n'a guère varié ces dernières années, consiste à recruter des techniciens plus jeunes et moins expérimentés et de les former. Toutefois, cette politique a pour inconvénient non seulement d'absorber des ressources, mais aussi de faire des organismes statistiques des centres non reconnus de formation d'agents pour le secteur privé. Dès que les recrues ont reçu leur formation, une entreprise leur offre un salaire double ou triple de celui qu'ils perçoivent.

324. Au chapitre suivant, nous examinerons de façon plus détaillée comment gérer la technologie de l'information dans un organisme statistique.

H. — LES CHOIX QUI S'OFFRENT AU NOUVEAU CHEF STATISTICIEN

325. Aucun chef statisticien recruté depuis peu, sauf, peut-être, dans un bureau nouvellement créé, ne peut apporter plus que des changements mineurs à son personnel. Les recrutements annuels ne représentent guère plus qu'une faible fraction de l'effectif total et ont peu de chances d'apporter un profond changement à court terme. La plupart des chefs de services statistiques héritent d'une équipe complète; certains héritent d'une équipe déjà formée dont seul le haut de la hiérarchie a été démis de ses fonctions, comme lors d'un remaniement ministériel⁷². Que l'équipe en place soit ou non idéale, il est prudent de la maintenir intacte (du reste, cela peut être la seule option autorisée par la loi) et de lui apporter des améliorations par le biais d'ajouts progressifs ou en tirant partie des départs volontaires et des personnes prenant leur retraite⁷³.

326. Parfois, le volume total des ressources augmente sensiblement en raison d'un projet spécial (par exemple, un recensement ou une enquête très complexe et coûteuse) pour lequel il faut recruter un personnel supplémentaire. En pareils cas, d'importants changements d'effectifs sont possibles; bien que cela ne soit pas la règle, lorsque tel est le cas, l'expérience montre que les

⁷² Dans certains pays, il est courant que la haute direction de l'organisme statistique remette sa démission en cas de changement de gouvernement. Dans quelques-uns de ces pays, la constitution n'autorise le président à exécuter qu'un seul mandat. Cette disposition peut se traduire par un changement de la haute direction tous les quatre ou cinq ans. Or, l'équipe de direction qui doit remettre sa démission vient juste de maîtriser les mécanismes de la statistique, qui sont encore inconnus de l'équipe qui lui succède. De ce fait, les affaires courantes sont gérées par le personnel du deuxième niveau de la hiérarchie, ou peut-être même d'un niveau hiérarchique subalterne.

⁷³ Il y a peu de conseils d'ordre générique à donner au chef statisticien sur ce qu'il faut faire des personnes perçues d'une façon générale comme un boulet pour l'organisation. Certes, si ces personnes entravent sérieusement la marche de l'organisation, il n'y a pas d'autre choix que de prendre toutes les mesures permises par la loi, les règlements et l'usage pour débarrasser l'organisation de leur présence. Néanmoins, ces cas sont plutôt l'exception. Le plus souvent, ces personnes sont des cas limites, et le chef statisticien reçoit des avis contradictoires sur leur valeur pour l'organisation.

risques encourus par des recrutements hâtifs l'emportent sur la mauvaise impression laissée par une réponse peu empressée à un besoin urgent.

327. Le chef statisticien nouvellement nommé pour diriger un service existant peut se soucier d'avoir trop à compter sur le personnel en place pour les conseils et peut craindre que ce personnel cherche à profiter de la situation, éventuellement pour exécuter un projet auquel il tient particulièrement, pour exagérer une difficulté technique ou pour faire preuve de partialité dans l'affectation des ressources. Pour éviter cet écueil, le chef statisticien peut décider d'amener avec lui quelqu'un avec qui il a déjà travaillé, dont le jugement lui inspire confiance et avec qui il discutera plus volontiers des options qu'avec ses collaborateurs immédiats. Si cette pratique lui apporte une certaine sécurité d'esprit, elle peut très bien avoir l'effet non recherché d'élargir le fossé entre le chef de l'agence et son personnel. En fait, plus l'accès à ce nouveau collaborateur est grand et plus son niveau est élevé, plus le danger de rivalités internes est grand. L'un des artifices utilisés pour souligner le caractère temporaire de cette nomination est de faire venir ces collaborateurs, mais en les maintenant hors de la hiérarchie établie.

I. — GESTION DES RESSOURCES HUMAINES : UN TOUT

328. Jusqu'ici, nous avons décrit les éléments de la politique en matière de ressources humaines et les facteurs dont ils dépendent. Or, les décideurs, les chefs statisticiens, les chefs du personnel, les comités des ressources humaines, ne sont pas entièrement libres de choisir les mesures qui leur paraissent nécessaires pour résoudre un problème sans se soucier de la cohérence de l'ensemble de ces mesures. Dans ce domaine peut-être plus que dans n'importe quel autre, pour être efficaces, les politiques doivent se renforcer mutuellement. Par exemple, une forte impulsion donnée à la rotation du personnel n'a de sens que si la faculté d'adaptation est jugée plus précieuse que la spécialisation, et si la formation générale est préférée à la formation en cours d'emploi. La liste ci-dessous présente un ensemble possible de mesures et de politiques applicables à des bureaux de taille petite à moyenne :

- Un flux régulier de recrues, dont la majorité ont un niveau d'instruction post-secondaire avec une formation en informatique et une aptitude à l'analyse quantitative;
- Un investissement aussi lourd que les ressources le permettent dans la formation initiale du débutant, renforcé dans la mesure du possible par une formation hors de l'institution, voire à l'étranger pour les plus doués;
- Un accord avec d'autres institutions du secteur public, aux termes duquel les jeunes éléments doués restent affectés à l'organisme statistique pendant un laps de temps raisonnable;
- Des promotions fondées sur le mérite plutôt que sur l'ancienneté, afin de limiter les pertes d'employés compétents;
- Une rotation semi-obligatoire du personnel, afin d'éviter l'excès de spécialisation, appuyée par une formation permanente visant à assurer l'adaptabilité et l'aptitude à servir à divers postes au sein de l'organisme statistique.

Conclusions

Le personnel est l'atout le plus important de l'organisme statistique. Il est donc logique que ce dernier ait une politique spécialement conçue pour permettre :

Le recrutement des éléments les plus doués et les plus prometteurs;

- Un processus de sélection aussi minutieux et professionnel que possible;
- Une assimilation appropriée des nouveaux éléments au sein du personnel de l'organisme;
- Des conditions de travail satisfaisantes, destinées à faciliter les communications entre les nouveaux arrivants et le reste du personnel de l'organisation;
- Une administration du personnel, activité nécessaire à un organisme statistique, assurée de façon centralisée, quoique pas exclusivement, par des spécialistes;
- Un centre de formation spécial, si les besoins en formation le justifient, avec son propre personnel et un directeur dévoué (à temps partiel ou à plein temps);
- Des politiques en matière de ressources humaines qui constituent un ensemble cohérent. Les bureaux de taille petite ou moyenne doivent être encouragés à choisir des politiques qui favorisent la souplesse d'adaptation et maximisent les perspectives de carrière au sein du bureau.

VII.—GESTION DE LA TECHNOLOGIE DE L'INFORMATION

329. Beaucoup de choses ont changé dans les vingt ans qui se sont écoulés depuis que la question des immobilisations a été abordée dans le *Manuel* de 1980. Quatre grands progrès ont permis de développer très sensiblement les capacités des organismes statistiques :

a) Des équipements informatiques puissants et relativement peu coûteux ont été mis à la disposition de tous les employés de nombreux bureaux de statistique;

b) Des logiciels faciles à utiliser ont permis à ces employés d'acquérir la maîtrise d'un certain nombre de fonctions statistiques essentielles, allant de la conception de questionnaires à la collecte, l'édition, la tabulation, la représentation graphique et la publication de données. Certains composants immédiatement accessibles dans le commerce ont fait de la programmation sur place une tâche plus aisée; et le recyclage des composants au sein de l'organisme est devenu chose courante;

c) La constitution de réseaux informatiques a facilité l'accès interne aux données et métadonnées par le biais de contextes séquentiels client/serveur;

d) L'informatique a permis l'accès immédiat à des sources d'information externes, facilitant ainsi la recherche, la collecte d'informations générales et l'exécution d'autres tâches pertinentes à tous les niveaux de l'organisme plutôt qu'uniquement par la haute direction.

330. Ces progrès et d'autres changements connexes ont fait naître de nouvelles inquiétudes concernant la gestion de l'informatique. La technologie de l'information englobe le matériel, le logiciel, les ressources humaines et les services commerciaux.

A.—DEUX MODÈLES DE GESTION INFORMATIQUE

331. Dans le présent chapitre, plutôt que de nous pencher sur la gestion de technologies particulières, nous nous interrogerons sur la question de savoir si certains thèmes plus généraux résisteront aux changements technologiques rapides et inévitables qui nous attendent. Ainsi, par exemple, nous n'examinerons pas certains sujets tels que ceux des avantages et inconvénients du modèle client/serveur ou du réseau optimal au sein de l'organisme. En revanche, nous présenterons au lecteur deux modèles d'organisation qui ont une chance raisonnable de faire leurs preuves aux cours des quelque dix prochaines années. Ces modèles seront suivis de quelques recommandations générales qui devraient rester valables, quelles que soient les technologies qui survivront et celles qui disparaîtront.

Modèle n° I

332. Dans le modèle n° I, l'organisme statistique prend des décisions détaillées et exhaustives au sujet de son infrastructure informatique, qui portent à la fois sur le matériel et sur une architecture logicielle commune. L'expression « architecture logicielle » se réfère non seulement au logiciel de gestion de bases de données et à la décision qui en résulte pour l'ensemble de l'organisme, mais aussi à l'interface commune à tous les usagers, aux logiciels de communication (par exemple, à des produits tels que Lotus Notes ainsi qu'à des conventions types d'appellation et d'archivage), aux logiciels individuels tels que tableurs, et aux outils d'intégration utilisés pour « assembler » tous ces logiciels. Certains organismes sont allés jusqu'à interdire le stockage de dossiers personnels aux postes de travail, afin de s'assurer qu'aucun autre logiciel que celui approuvé par l'infor-

matique centrale ne se trouve sur les ordinateurs individuels. L'entretien, l'actualisation et les décisions concernant de nouveaux logiciels font tous l'objet de décisions de l'organisation centrale.

333. Comme le modèle n° I garantit une infrastructure commune, il permet de « souder » l'organisme et de prévenir l'anarchie informatique. Il rend également beaucoup plus facile l'intégration de diverses fonctions, telles que les registres et la recherche cognitive. Toutefois, il risque d'étouffer la créativité, et certains services de l'organisme n'ont pas nécessairement les outils dont ils ont besoin pour s'acquitter convenablement de leurs fonctions. Il est clair que le succès de ce modèle dépend de l'efficacité des politiques et du personnel de la division informatique centrale de l'organisme statistique.

Modèle n° II

334. Le modèle n° II reconnaît également qu'il est nécessaire d'éviter l'anarchie informatique. Son approche se fonde sur les normes — matériel, logiciel et télécommunications — pour offrir un cadre informatique cohérent à l'organisme, plutôt que sur une infrastructure standard rigide. Bien qu'à première vue il puisse sembler que ce modèle soit plus facile à mettre en œuvre, il est certain qu'il séduit la majorité du personnel hors de l'organisation informatique car il lui offre plus de souplesse et de pouvoir de décision à l'échelon local, du point de vue de la direction centrale, il est plus difficile à appliquer. Dans la pratique, il a beaucoup de mal à garantir qu'un nouveau logiciel, même s'il répond aux normes, peut s'intégrer de façon transparente avec le logiciel existant. De plus, les changements apportés à ce dernier peuvent créer des problèmes imprévus pour les nouveaux logiciels locaux. L'un des aspects positifs du modèle n° II est qu'il offre une certaine souplesse et une certaine faculté d'adaptation à de nouveaux logiciels, même si le personnel du service informatique central prend des décisions qui se révèlent à courte vue.

335. Ces deux modèles témoignent d'une reconnaissance générale du fait qu'aujourd'hui les logiciels doivent être mis au point en coordination aussi étroite que possible avec l'utilisateur. Dans le premier modèle, tous les outils logiciels seraient définis, fournis et entretenus par le service informatique central. Dans le second, si les outils de base et l'ensemble de normes sont définis par le service central, l'utilisateur a plus de liberté vis-à-vis de l'exécution d'ensemble du projet. Ces deux modèles ont fait leurs preuves. Le choix dépend souvent autant de la culture de l'organisme que de considérations techniques.

B. — EXAMEN DE CERTAINES DES PRÉOCCUPATIONS EXPRIMÉES À LA FIN DES ANNÉES 1970

336. Dans les années 1970 et au début des années 1980, alors que les organismes statistiques s'efforçaient de se doter d'un gros ordinateur central pour leurs opérations, les préoccupations étaient très différentes de ce qu'elles sont aujourd'hui. Un certain nombre de recommandations ont alors été formulées sur la façon dont le personnel d'analyse des systèmes devrait être géré, sur les relations avec les autres systèmes informatiques de l'administration et sur les types de logiciel à adopter ou à éviter. Ces recommandations sont résumées ci-dessous :

- Ne gaspillez pas les ressources humaines spécialisées, elles sont rares et doivent être maintenues sous supervision centrale;
- Documentez abondamment tous les systèmes;
- Organisez le personnel de façon créative, afin de disposer à la fois d'une expérience fonctionnelle et spécialisée; autrement dit, conciliez adaptabilité et spécialisation;
- Encouragez les activités de formation en tirant profit de la formation en cours d'emploi.

337. En ce qui concerne la première recommandation, il est toujours vrai que les compétences informatiques spécialisées sont rares. Toutefois, selon la taille de l'organisation et ses niveaux de décentralisation, il peut être plus sage d'affecter certaines de ces ressources aux services fonctionnels du bureau statistique. La formation et le perfectionnement du personnel devraient être

envisagées et actualisées régulièrement. On ne saurait sous-estimer l'importance de la documentation, encore que les difficultés à cet égard sont aussi grandes aujourd'hui qu'elles l'ont jamais été. Enfin, l'échange de données d'expérience et de savoir-faire entre spécialistes et concepteurs d'applications est à encourager.

338. Si la plupart des recommandations ci-dessus sont toujours valables, les éléments suivants du *Manuel* de 1980 ont été contournés grâce aux changements survenus dans la technologie de l'information :

- Ne sous-traitez aucun travail ou programmation de système autre que les applications ponctuelles à des institutions extérieures;
- N'affectez pas d'analystes ou programmeurs de systèmes à de nouveaux projets avant qu'ils aient terminé de documenter clairement des données et programmes pour des projets en cours;
- Ne laissez la gestion du matériel à d'autres que s'ils vous garantissent qu'ils accorderont la priorité absolue au traitement statistique.

339. En ce qui concerne les deux premières recommandations, au lieu de demander comment il devrait concevoir des applications pour ses logiciels, la question à poser à l'organisme statistique pourrait être : « L'organisme statistique devrait-il s'occuper de concevoir ses propres logiciels, que ce soit par son personnel ou par des sous-traitants ? » Les exemples dont on dispose tendent à montrer que, quand il le fait, l'organisme statistique agit à ses risques et périls. L'expérience des projets de logiciels conçus sur mesure abonde de cas où ces projets n'ont jamais été terminés, et l'ont été partiellement et avec des dépassements de budget. De surcroît, il existe aujourd'hui des logiciels complets en vente dans le commerce. La règle adoptée par certains organismes est que si 70 à 80 % des besoins de l'organisme peuvent être à présent satisfaits à l'aide d'un produit qui a fait ses preuves, l'organisme devrait modifier ou abandonner les 20 % restants de ses besoins. En ce qui concerne la dernière recommandation, il convient de noter que beaucoup de sociétés cherchent de plus en plus à confier à d'autres l'exploitation de leur matériel informatique. La pratique qui consiste pour l'organisme à se concentrer sur les fonctions essentielles et à sous-traiter ou à externaliser celles qui sont plus du ressort d'un établissement spécialisé est à la fois l'une des meilleures possibilités et l'un des plus grands défis pour les organismes statistiques dans le domaine de l'informatique.

C. — COLLABORATION AVEC LE SECTEUR COMMERCIAL : EXTERNALISATION

340. En règle générale, les organisations tirent le meilleur de leurs ressources si les produits et services commerciaux qu'elles utilisent peuvent être adaptés aux besoins de leur mission. Parmi les raisons les plus courantes d'envisager l'externalisation, on peut citer les suivantes :

- Les technologies éprouvées et commercialement viables ne peuvent être accessibles que sur le marché;
- En raison de la concurrence, les produits « standard » ou « d'utilisation courante » sont moins coûteux;
- Les vendeurs ont souvent des compétences spécialisées qu'il est difficile de conserver « au sein de l'organisme »;
- L'organisme statistique peut se concentrer sur sa mission centrale (qui n'est pas de concevoir des projets informatiques);
- La concurrence peut apporter à la mission de l'organisme les bienfaits de l'innovation;
- Les risques peuvent être partagés avec le vendeur si les avantages à en attendre sont suffisamment importants;
- Certains logiciels exclusifs ou uniques ne sont parfois disponibles qu'auprès d'un vendeur.

341. Les produits informatiques standard, tels que l'ordinateur individuel, sont fortement implantés sur le marché et présentent des caractéristiques communes à l'ensemble de l'industrie, et peuvent provenir d'une variété de sources. Dans cette catégorie figurent également certains types de logiciels et de produits pour services en réseau, tels que systèmes d'exploitation d'ordinateurs, logiciels de bureau, certains programmes statistiques, services de portail de réseau et accueil sur site web. Ces produits sont les candidats les plus probables à l'externalisation – non seulement le produit lui-même, mais souvent son entretien, son actualisation et son remplacement.

342. Il est souvent fait appel à des sources commerciales pour assurer la conception et l'exécution d'un projet informatique ou pour offrir des compétences spécialisées telles que la gestion de réseau et la connaissance de bases de données exclusives. Ces sources sont utilisées lorsqu'elles se révèlent d'un bon rapport coût-efficacité et lorsque les tâches désignées s'inscrivent dans une stratégie mettant en concurrence l'utilisation de compétences et de responsabilités externes et internes. Les conditions requises sont les plus diverses et varient non seulement d'un pays à un autre, mais aussi d'un organisme à un autre. Les résultats passés et l'expérience d'autres organismes similaires peuvent être l'instrument le plus efficace à utiliser pour décider du niveau, de la source et de la portée de l'externalisation de la conception d'un projet informatique et de l'appui à lui apporter.

343. Les administrations peuvent accomplir leur mission en confiant de vastes pans de leurs opérations, et pas seulement des activités mineures, à des sources extérieures. Pour ce faire, elles doivent toutefois veiller à ne pas compromettre leurs fonctions essentielles ou la confidentialité des informations qui sont ainsi traitées. Dans des conditions appropriées, les fournisseurs peuvent être encouragés à produire les résultats attendus en recourant à des méthodes novatrices. Parmi les exemples récents de ce genre de service figure le recouvrement d'arriérés d'impôts par des fournisseurs commerciaux (voir chapitre IX, section A).

344. L'externalisation permet souvent de partager les risques, au même titre que les avantages, avec le fournisseur. Souvent, celui-ci peut profiter des avantages de l'exécution d'un projet, soit par le biais de droits aux données et/ou aux produits qui en résultent, soit par les recettes que lui procurent les services fournis, tels que la diffusion. Cette formule peut encourager vivement les fournisseurs à réussir en leur permettant de tirer un revenu de leur investissement dans le projet.

345. Un fournisseur peut offrir un produit unique; par exemple, un logiciel dominant le marché et suffisamment efficace pour l'emporter sur ses concurrents. Une analyse minutieuse du marché est nécessaire pour s'assurer que l'acquisition de ce produit se justifie et que son utilisation ne comporte pas de risques excessifs. Pour les systèmes plus spécialisés, tels que Geographic Information Systems, cette analyse est souvent indispensable du fait de la prépondérance d'un fournisseur unique ou d'un petit nombre de fournisseur. En règle générale, il faut faire attention à ne pas inventer un produit qui peut être offert à des conditions beaucoup plus économiques sur le marché, et accepter le fait que le produit commercial existant peut être unique et/ou protégé. Les essais tentés par les gouvernements de spécifier des formats et des normes pour ces produits se soldent souvent par des échecs. Il faut se garder de trouver une solution inadéquate à un problème qu'il est plus aisé de laisser à la créativité et la concurrence du secteur privé.

346. Enfin, l'un des problèmes les plus frustrants de l'externalisation tient à la difficulté de maintenir une relation d'affaires à la fois saine, productive et éthique avec un fournisseur commercial. Trop souvent, les marchés publics prévoient de lourdes sanctions et « protections » imposées par l'Etat, mais n'offrent pas de réelles incitations au fournisseur. Il est judicieux de décider à l'avance de la définition du succès pour le fournisseur et d'inclure cette considération dans la rédaction du contrat. Dans les grands projets d'informatique, le fait d'entretenir des rapports d'antagonisme entraîne presque toujours l'échec du projet. Pour leur part, les fournisseurs les plus réputés sont soucieux de protéger leur image de marque et savent que le succès d'ensemble du projet est la meilleure garantie à cet égard.

347. Qu'il soit décidé ou non de recourir à des fournisseurs extérieurs, les chances de succès d'un projet d'informatique augmentent considérablement avec l'application de saines pratiques de gestion. Cela dit, il peut être presque aussi difficile de trouver des cadres au sein de l'organisme statistique ou de recruter des éléments possédant les qualifications et l'expérience voulues pour

gérer efficacement une fonction confiée à une source externe que de trouver quelqu'un possédant les connaissances techniques spécialisées nécessaires pour exécuter le travail de l'intérieur de l'organisme. Dans la prochaine section, nous examinerons dans quelle mesure de saines pratiques de gestion ont pu être identifiées.

D. — SAINES PRATIQUES DE GESTION DES PROJETS D'INFORMATIQUE

348. Vu l'importance de la technologie de l'information, ainsi que la médiocrité des résultats de trop nombreux projets d'informatique, de gros efforts ont été consacrés récemment à l'identification de bonnes pratiques de gestion de ces projets⁷⁴. Ces efforts peuvent se résumer comme suit :

- Attention portée depuis la haute direction;
- Analyse des risques dans le choix de l'orientation;
- Prudence à l'égard des technologies de pointe qui n'ont pas fait leurs preuves et préférence donnée aux petits projets;
- Participation de l'utilisateur final à la formulation et la gestion du projet.

349. La préparation d'un plan détaillé de projet d'informatique est aujourd'hui chose courante pour inculquer la discipline nécessaire pour que ces pratiques soient suivies. Ce plan est conçu pour analyser la rentabilité de l'investissement, identifier les risques et définir des stratégies visant à les limiter, assurer une conception modulaire pour éviter les échecs de grande ampleur, et permettre un contrôle et un examen aux étapes cruciales de l'exécution du projet. Aucun grand projet ne doit être entrepris sans que soit suivi ce processus de gestion. Par exemple, aux Etats-Unis, ce processus est défini de façon détaillée par la loi (Public Laws 103-62, 104-13 et 104-106, qui régissent l'établissement du budget et la passation des marchés pour les projets d'informatique). Par ailleurs, le Mémoire M-97-02 de l'Office of Management and Budget décrit trois phases principales du processus d'investissement et de contrôle de ces projets;

- Sélection (examen sélectif, évaluation des risques et des possibilités de rendement, et détermination de la façon dont le projet facilitera l'accomplissement de la mission de l'organisme);
- Contrôle (suivi par rapport aux coûts, au calendrier et aux normes de performance);
- Evaluation (examens rétrospectifs, ajustements et enseignements).

350. C'est à une telle discipline de gestion qu'est due en grande partie l'amélioration des résultats des grands projets d'informatique du Gouvernement des Etats-Unis observée au cours des cinq dernières années. Néanmoins, si cette approche a parfois été jugée utile par certains, la seule certitude sur laquelle le chef statisticien peut compter est l'évolution du contexte informatique, caractérisée par les aspects suivants :

- Apparition constante de capacités et de produits informatiques nouveaux et différents;
- Prétentions des services commerciaux à des résultats étonnants dans l'utilisation de leurs produits;
- Démarchage auprès des employés de l'organisme qui se sont fait les avocats d'un produit donné ou d'une technologie donnée, dont ils ont acquis la connaissance et l'expérience;
- Pression constante pour faire baisser les prix et améliorer les résultats.

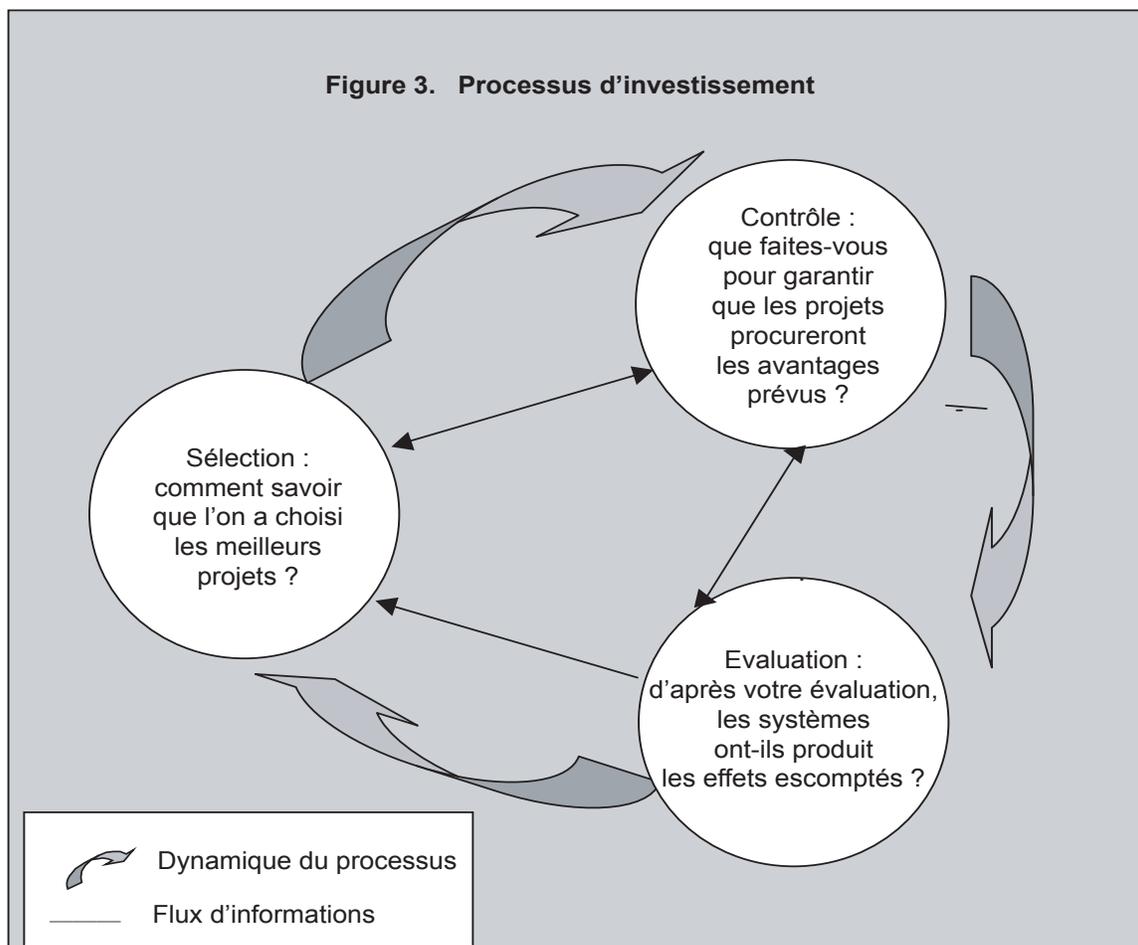
351. Il est essentiel de ne pas perdre de vue la façon dont les produits commerciaux se comportent sur le marché, afin d'éviter de se trouver bloqués avec un produit sans avenir. En général, les gros fournisseurs assurent à long terme plus de stabilité et de soutien à leurs produits, tandis que

⁷⁴ « Etats-Unis », dans *Management of Large Public Information Technology Projects: Case Studies* (Paris, Organisation de coopération et de développement économiques, PUMA/SBO/RD [2001] 1).

nombre de petits fournisseurs, qui n'ont à offrir qu'une gamme de produits étroite, tendent à être plus instables. Même si votre organisme dispose d'un solide processus de gestion de la technologie, il lui reste difficile de choisir les technologies appropriées qui doivent lui permettre d'accomplir sa mission. En règle générale, il est préférable :

- D'éviter les technologies nouvelles ou qui n'ont pas encore fait leurs preuves;
- D'analyser les résultats d'autres organismes qui ont déjà utilisé le produit;
- De déterminer si le produit est compatible avec l'architecture technologique actuelle de l'organisme;
- D'évaluer les risques et d'examiner le rapport entre le prix du produit et ses résultats.

352. Il est reconnu que les technologies nouvelles ou émergentes sont difficiles à évaluer, et qu'il est difficile de déterminer quand ou si elles ont des chances de faire leurs preuves et de s'imposer sur le marché. Dans les années 1980, il a semblé que la technologie de l'imagerie était prête à apparaître comme une force sur le marché pour le stockage et l'extraction des documents, et plusieurs grandes sociétés d'informatique lui ont consacré de gros investissements. Lorsque cette technologie n'a pas donné les résultats attendus, toutes ces grandes sociétés ont perdu, et le marché continue aujourd'hui de se débattre à des niveaux inférieurs aux projections. En revanche, l'accès offert par l'ordinateur, à travers l'Internet, à des interlocuteurs du monde entier et l'explosion technologique correspondante qui a dépassé toutes les projections faites avant 1995 sont un témoignage irréfutable de la puissance d'une technologie qui arrive au bon moment.



Source : « United States », dans *Management of Large Public Information Technology Projects: Case Studies* [Paris, OCDE, PUMA/SBO/RD (2001) 1].

353. Les leçons que l'on peut tirer de l'expérience d'autres organismes ayant les mêmes intérêts sont un puissant instrument. Par exemple, il peut être très utile de visiter d'autres pays qui ont adapté une technologie à des fonctions similaires et d'analyser leurs résultats. Il est toutefois difficile de tenir compte des différences qui peuvent se présenter dans les applications et le contexte opérationnel d'un organisme à un autre. Il est essentiel de s'assurer que la technologie, lorsqu'elle est appliquée avec succès dans une organisation, peut être appliquée avec le même succès dans un autre. Un examen minutieux des aménagements à apporter à une technologie en fonction du contexte peut être déterminant pour son succès ou son échec.

354. Enfin, avant de décider d'adopter une nouvelle technologie, il est indispensable d'évaluer les risques et de déterminer, de façon prudente, le rapport entre le prix prévu et la performance. Il est capital de se rappeler que les résultats sont souvent médiocres; les responsables doivent être convaincus que le plan d'exécution du projet informatique est complet et qu'il comporte une stratégie qui devrait en assurer le succès.

Conclusions

La gestion efficace de la technologie de l'information dans un bureau de statistique passe par un dosage prudent de discipline de gestion et d'application novatrice de technologies nouvelles et avancées. Les pratiques suivantes devraient permettre de réduire les risques de taux élevés d'échec de ces projets :

- Attention portée depuis la haute direction;
- Analyse des risques dans le choix de l'orientation;
- Prudence à l'égard des technologies de pointe qui n'ont pas fait leurs preuves et préférence donnée aux petits projets;
- Participation de l'utilisateur final à la formulation et la gestion du projet.

Par ailleurs, une vision interne et un modèle de gestion pesant les avantages et les inconvénients de l'utilisation de compétences internes par comparaison avec l'externalisation sont les meilleurs moyens d'orienter la stratégie à long terme qui doit permettre à l'organisme statistique d'accomplir sa mission.

VIII.—ACTIFS INCORPORELS

355. Le chapitre VIII est consacré à l'examen des actifs de l'organisme statistique autres que son personnel : ses lois, politiques et traditions; son prestige; et sa crédibilité aux yeux du public. Il traite également de ses règles, registres, cadres et nomenclatures.

A.—L'ESTAMPILLE DE QUALITÉ

356. L'organisme statistique doit frapper son travail de son estampille de qualité. Mais avant, il faut que cette estampille soit reconnue (voir chapitre II, section A.3). Il se trouve dans la même situation que le producteur d'un produit commercialisable qui cherche à différencier ce produit de ceux de ses concurrents en lui conférant une reconnaissance immédiate signifiant une saine construction, un service attentif et une certaine durabilité. La différence est toutefois qu'à quelques exceptions près, les organismes statistiques sont des producteurs de chiffres dont ils ont le monopole; le public a libre accès à ces chiffres (du moins aux agrégats généraux); et la plupart des usagers ne peuvent reconstituer le processus de production de statistiques.

357. Le capital de l'organisme statistique est la reconnaissance de son nom et l'intégrité qui y est attachée. De ce fait, il doit être perçu comme ayant légalement le droit de fouiller dans la vie privée des gens et dans les dossiers des entreprises et des institutions; l'honnêteté de ne divulguer en aucune circonstance les informations individuelles qu'il collecte dans le cadre de ses activités; la compétence nécessaire pour utiliser ces informations pour en tirer les meilleures estimations possibles des agrégats; et le sens des responsabilités voulu pour que ces mesures soient utiles au gouvernement et au grand public. Il tire ces qualités de la fierté et du respect de son image, et d'une compétence juridique suffisante pour pouvoir travailler dans le respect des limites de la légalité.

358. Dans sa gestion, l'organisme statistique doit inculquer cette attitude à l'ensemble de son personnel. Pour préserver leur réputation, les grands organismes statistiques peuvent même chercher à se doter d'un département chargé d'assurer la liaison avec les médias et d'examiner les informations qu'ils diffusent.

B.—L'IMPORTANCE DE LA LÉGALITÉ

359. Le label d'intégrité est nécessaire au fonctionnement de l'organisme statistique, mais il ne saurait suffire à lui seul. Souvent, l'organisme attend, non seulement une fois, mais constamment, des répondants qu'ils acceptent des intrusions dans leur vie privée et se conforment à ses demandes d'informations. Lorsque ce même accès est sollicité par des organismes privés (par exemple, par des services de commercialisation), la coopération des répondants est achetée ou rémunérée de quelque autre manière, et elle est souvent d'un niveau inférieur à ce que les organismes statistiques jugent acceptable. Les organismes d'Etat tendent à invoquer le bon fonctionnement des pouvoirs publics et de la communauté comme raisons de la demande d'informations, mais cela présuppose une base juridique.

360. La loi doit définir clairement pourquoi certaines catégories d'informations sont nécessaires, quelles garanties sont offertes par l'organisme statistique concernant la protection des renseignements personnels et quelles sanctions pourraient être encourues par les répondants qui ne fournissent pas des informations exactes et en temps voulu (voir au chapitre XII l'examen plus ample du type de protection généralement accordé aux répondants).

361. Comme il est indiqué ci-dessus, l'organisme statistique doit donner l'assurance, tant aux répondants qu'aux usagers, qu'il a à la fois la solide base juridique et la réputation nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

C. — POLITIQUES

362. L'organisme statistique peut avoir besoin de tenir compte d'un certain nombre de questions concernant l'utilisation de ses actifs : par exemple, qui, au sein de l'organisme, répond aux appels téléphoniques du cabinet du Premier Ministre ? Qui est chargé de rencontrer la presse le jour où est publié l'IPC ? Un universitaire effectuant des recherches sur place dans les bureaux de l'organisme devrait-il être autorisé à consulter les microdonnées, sous réserve que celles-ci soient anonymes ?

363. Ces questions, posées fréquemment, ne reçoivent pas toujours les mêmes réponses ou alors, l'homogénéité des réponses est plus une question d'habitude que de principe. Toutefois, dans certains cas, diverses pratiques et traditions ont été codifiées et réunies dans un manuel de politique générale. Généralement, cette pratique a deux objectifs : proposer un ensemble de pratiques standard, et accroître ainsi l'homogénéité; et en même temps examiner le bien-fondé et la validité de telles pratiques.

364. Le maintien des règles, la sensibilisation du personnel à leur existence et à leur respect est une tâche ingrate qui vaut généralement à la personne (éventuelle) qui en est chargée des relations glaciales avec le reste de l'organisme. Cela dit, si ces règles ne sont pas appliquées, l'organisme en revient à de vieilles habitudes qui nuisent à la continuité et à l'homogénéité. C'est pourquoi cette responsabilité devrait être confiée à un fonctionnaire digne de confiance, chargé de discuter à intervalles réguliers de ces questions avec la haute direction afin de tenir celle-ci informée de ce qui se passe au sein de l'organisme et de veiller à ce que ces règles soient révisées s'il y a lieu.

Encadré 12. Les avantages de règles codifiées

L'existence d'un ensemble codifié de règles présente plusieurs avantages. Lorsque l'organisme se caractérise par une forte mobilité de son personnel, il peut être l'objet de constantes pressions de la part d'organismes extérieurs désireux d'obtenir des concessions, telles que l'exemption du paiement des redevances liées aux services demandés, l'accès rapide à de nouvelles informations statistiques ou l'accès à des données qui, en temps normal, seraient considérées comme confidentielles. Si aucun document ne justifie le refus d'accéder à de telles demandes, et s'il y a un précédent de réactions contradictoires, la résistance de l'organisme à des demandes inappropriées s'en trouve affaiblie. En outre, la gêne que suscite le fait de paraître négatif se trouve considérablement affaiblie si l'organisme peut montrer qu'il a examiné une situation donnée, qu'il s'est prononcé sur la réponse à lui apporter et qu'il est resté ferme sur ses positions en la matière en veillant à ce que tout son personnel ait connaissance des directives recommandées. La position de l'organisme se trouve encore renforcée s'il peut montrer non seulement que la politique énoncée est respectée, mais que d'autres organismes à travers le monde sont parvenus à des conclusions similaires sur le sujet. Enfin, l'image de l'organisme aux yeux du public se trouve considérablement renforcée si son porte-parole peut montrer qu'il existe des règles écrites sur la question particulière qui est contestée.

365. Les sujets d'intérêt et de préoccupation évoluant de façon imprévisible, l'organisme statistique devrait conserver une réserve d'information sur une grande variété de sujets. Il est indiscutablement préférable de veiller à ce que les informations aient un rapport entre elles et, lorsqu'elles portent sur différentes caractéristiques de ce qui est théoriquement une même population, à ce que cette population soit définie et mesurée de la même manière. Par exemple, il est nettement préférable d'analyser la formation d'entreprises si l'on sait que les statistiques sur l'industrie s'appliquent à la même population que de faire des ajustements en fonction d'un autre contexte. Dans ce dernier cas, on gaspille son énergie à tenter d'expliquer ce que les données montrent ou ne

montrent pas malgré les disparités statistiques, tandis que dans le premier, l'analyse peut se faire immédiatement. Cependant, il ne faut pas perdre de vue que la conception et le maintien des outils spéciaux nécessaires à ce genre d'intégration constituent encore un autre élément du processus de production de statistiques, avec ce qu'il implique du point de vue de l'organisation. Dans les sections suivantes, nous présentons un ensemble d'instruments qui servent à l'intégration des informations et/ou des fonctions de l'organisme lui-même.

D. — RÉPERTOIRES

366. Le *Manuel* de 1980 (chapitre XIII) comprend une section spéciale sur les répertoires, qui met particulièrement l'accent sur les répertoires d'entreprises, mais les informations dont on dispose sur la localisation appropriée de ces répertoires au sein de l'organisme statistique sont limitées.

367. Les raisons de cela ne sont pas difficiles à comprendre : à l'époque, l'introduction de répertoires d'entreprises dans le processus de production était nouvelle. Elle avait été le résultat de deux séries de circonstances : *a*) certains organismes statistiques venaient de se voir donner accès à une mémoire informatisée d'informations administratives (en l'occurrence, d'informations découlant des registres d'impôts); et *b*) en grande partie du fait de l'introduction des techniques de bases de données, les organismes statistiques ont découvert que l'ordinateur pouvait être utilisé pour d'autres travaux de traitement massif, en dehors des statistiques commerciales internationales ou des recensements de population.

368. Aujourd'hui, l'idée que les organismes statistiques doivent avoir un répertoire des entreprises, un répertoire d'adresses des ménages, un catalogue des codes de localisation, voire un certain nombre de registres spécialisés (par exemple, un registre des exploitations agricoles ou un registre des navires transocéaniques) est largement admise. Par conséquent, il n'est guère nécessaire de décrire le contenu de ces registres ou d'indiquer pourquoi ils sont nécessaires. En revanche, il importe d'examiner comment ils devraient être gérés et où ils devraient se situer au sein de l'organisme.

369. Les points de vue sont très variés. Pour certains, le répertoire des entreprises devrait être détenu par la division chargée des statistiques économiques, tandis que le répertoire des adresses des ménages devrait se situer au sein de la division chargée des statistiques sociales. D'après cette notion, les répertoires spécialisés devraient être gérés par leurs principaux usagers (par exemple, le répertoire des exploitations agricoles devrait être confié à la division des statistiques agricoles, et le répertoire des navires à la division des statistiques sur les transports maritimes et le commerce extérieur). Pour d'autres, les répertoires devraient être confiés à une unité centrale de l'organisme statistique, afin de montrer que leur tenue est un service qui incombe à l'ensemble de l'organisme. Chaque point de vue a ses avantages et ses inconvénients, et ceux-ci devraient être connus à l'avance.

370. Par exemple, supposons que la division chargée des statistiques sur les entreprises ou des statistiques économiques comprend une demi-douzaine d'unités dont chacune soit chargée soit d'un secteur d'activité (industries manufacturières, mines, bâtiment ou services commerciaux) ou d'un type de dépenses (exportations, formation de capital ou dépenses de consommation). La décision de situer le répertoire au centre même de l'organisme en tant qu'actif de l'organisme ou au sein de la division des statistiques économiques dépend pour beaucoup de la culture de l'organisme et déborde donc le cadre de la présente publication. Or, si le répertoire doit servir d'instrument d'intégration, il importe de garder les considérations suivantes présentes à l'esprit :

- Les répertoires doivent être situés au sein d'une unité de service;
- Nul usager n'a le droit de modifier le contenu de ces répertoires;
- Le gardien des répertoires est responsable en dernier ressort de leur intégrité, des classifications et de la définition de l'unité statistique.

371. Lorsque les registres sont considérés comme un actif de l'organisme, il est généralement préférable que leurs gardiens relèvent d'un conseil interne plutôt que de leurs supérieurs hiérarchiques. Ce conseil devrait être composé à la fois de représentants d'organismes fournisseurs (par exemple, des organismes chargés de l'acquisition et de la diffusion d'informations fiscales ou d'informations sur la sécurité sociale) et d'organismes usagers (dont toutes les enquêtes sont fondées sur les fichiers du répertoire de l'organisme).

E. — SYSTÈME DE COMPTABILITÉ NATIONALE

« Les comptes et bilans nationaux constituent un système intégré de notions et de classifications types applicables aux macrodonnées les plus importantes des statistiques économiques; ils se caractérisent par le fait que tous les concepts sont unis dans un système de relations normatives... Ils constituent un cadre utile pour l'élaboration des statistiques en facilitant la détection des lacunes et l'établissement des priorités dans une perspective quantitative... Ces cadres d'intégration gagnent à être élaborés par le bureau central si le service national de statistique est centralisé ou par un organisme de coordination s'il est décentralisé... Les unités chargées d'élaborer les comptes et bilans nationaux et les cadres d'intégration du même type devraient se voir assigner une mission particulièrement importante en matière d'amélioration et d'intégration des données⁷⁵. »

372. Les comptes nationaux jouent aujourd'hui un rôle encore plus important dans les organismes statistiques, et leur contribution à l'identification des faiblesses et des lacunes dans les statistiques fondamentales est apparue plus clairement avec la publication de la version 1993 du système⁷⁶. Il n'existe aucun autre instrument d'intégration aussi largement accepté et aussi puissant pour les statistiques sociales et démographiques.

373. La gestion des comptes nationaux exige des connaissances spécialisées et les liens les plus étroits avec les principaux usagers. En outre, le rôle de la comptabilité économique déborde le cadre de la production de données à intervalles réguliers sur l'état de l'économie. La tâche qui consiste à faire l'inventaire des statistiques économiques de base correspondantes et à les organiser fait partie intégrante de l'estimation des grands agrégats macroéconomiques. Dans les cas où un organisme spécialisé est exclusivement responsable de la comptabilité économique, par exemple, pour le département de la recherche de la banque centrale; cet organisme joue un rôle central dans l'orientation du système statistique.

374. Dans certains modèles d'organisation, l'unité chargée d'établir les comptes nationaux est distincte de son homologue chargée des statistiques économiques de base. Dans ce cas, lorsque le personnel relève de différents supérieurs, il peut être beaucoup plus difficile de signaler les lacunes, de faire ressortir les faiblesses et, d'une façon générale, d'affirmer son autorité.

F. — EXAMEN ET CONTRÔLE DES QUESTIONNAIRES

« L'intégration des statistiques exige que les questionnaires soient examinés et contrôlés à l'échelon central. En règle générale, les divisions spécialisées par domaine statistique devraient avoir la responsabilité du contenu des questionnaires et travailler en collaboration avec les unités fonctionnelles, en particulier celles qui sont chargées de la méthodologie, de la conception des enquêtes et du traitement de l'information. Avant le lancement d'un questionnaire, une autorité centrale devrait s'assurer que celui-ci répond à certaines exigences du point de vue de l'intégration, de l'efficacité du traitement et de la vérification des données aussi bien

⁷⁵ Manuel de 1980, pp. 79-80.

⁷⁶ Commission des Communautés européennes, Fonds monétaire international, Organisation de coopération et de développement économiques, Organisation des Nations Unies et Banque mondiale, *Système de comptabilité nationale* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.94.XVII.4).

que des obligations contractées envers les fournisseurs de données. En tout premier lieu, il faut s'assurer que les notions et les classifications appliquées sont conformes aux normes, facilitant ainsi l'intégration⁷⁷. »

375. Ces remarques sont tout aussi pertinentes aujourd'hui que lorsqu'elles ont été formulées à l'origine. De plus, pour faciliter l'intégration, l'organisme statistique devrait s'assurer que les questionnaires sont rédigés dans un langage facilement compréhensible par les répondants, afin de limiter le plus possible des risques de réponses erronées. Les grands organismes peuvent se doter d'une unité spécialisée offrant ses services à l'ensemble de l'organisme, chargée d'un travail de recherche cognitive et de la bonne conception des questionnaires. Du reste, une telle unité convient parfaitement pour l'exécution d'études partageant équitablement le poids des réponses.

G. — NOMENCLATURES ET CLASSIFICATIONS

« Sans un système logique cohérent qui permette de normaliser les notions et les classifications appliquées aux divers aspects des statistiques, il sera impossible d'organiser les données de façon à répondre aux besoins des utilisateurs d'agrégats statistiques ou d'informations compatibles provenant de différents domaines... Des définitions types sont nécessaires pour diverses rubriques telles que la population urbaine, l'analphabétisme, les salaires perçus, le secteur industriel, l'exploitation agricole, etc. L'emploi généralisé de définitions types est indispensable à la compatibilité de données qui se rapportent à une même rubrique... Les normes destinées à recueillir l'adhésion générale doivent être formulées en consultation avec les spécialistes des divers domaines. Les commissions techniques sont les instruments les mieux appropriés à cette fin... La responsabilité de la mise en œuvre doit appartenir aux chefs des divisions statistiques spécialisées, mais l'exécution doit être supervisée par l'unité centrale... L'application et la mise à jour des diverses classifications ainsi que le maintien de leur cohérence mutuelle réclament, pour être uniformes, une attention continue et des consultations avec les fournisseurs et les utilisateurs des données. Cette nécessité est particulièrement impérieuse dans les pays qui connaissent une évolution et un développement économique rapides⁷⁸. »

376. Les éléments structurels spécifiés dans la version de 1980 du *Manuel* restent nécessaires aujourd'hui à une coordination efficace. Ces éléments comprennent une unité centrale chargée de définir les normes et de veiller à leur application afin d'assurer la cohérence du système; un comité technique chargé d'aplanir les difficultés et d'éliminer les ambiguïtés qui peuvent surgir au niveau de l'exécution; et un mécanisme de négociation propre à faciliter aux usagers et aux fournisseurs des données la pleine compréhension des normes appliquées. Face aux réalités d'aujourd'hui, il faut accorder une plus grande attention à la nécessité d'établir des statistiques comparables à l'échelle internationale. Les unions politiques, les unions douanières, les zones de libre-échange et la mondialisation des investissements étrangers exigent toutes que les statistiques (et surtout les statistiques socio-économiques) soient exprimées dans le même langage. Les statistiques qui ne sont pas fondées sur des normes comparables à l'échelle internationale doivent être considérées comme le reflet d'un défaut d'organisation d'un service statistique. Dans le même esprit, parmi les éléments structurels nécessaires à la bonne coordination des classifications, des nomenclatures et des concepts doit figurer une division chargée de veiller à ce que tout ce qui est adopté à l'échelon national soit comparable à ce qui est adopté par les autres pays.

H. — FINANCES

377. Il est clair qu'une unité chargée des finances est nécessaire au bon fonctionnement d'un organisme statistique. Cette unité ne doit pas être simplement chargée de la comptabilité, mais doit

⁷⁷ *Manuel* de 1980, p. 78.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 79.

pouvoir jouer un rôle analytique (la haute direction a besoin de conseils financiers plusieurs fois par an) ainsi qu'un rôle juridique (l'organisme statistique a besoin d'un conseiller pour déterminer le bien-fondé des dépenses envisagées⁷⁹).

378. L'unité administrative chargée des finances a naturellement pour rôle de tenir un livre sur lequel elle inscrit les recettes et dépenses. L'enregistrement et l'annotation des transactions doivent être faits conformément à la législation locale et selon une méthode qui leur assure la recevabilité de la part des services publics d'audit.

379. Le chef de cette unité financière a également pour fonction de faire des recommandations sur les dépenses qui sont légalement autorisées. En outre, il devrait être la principale source de conseils concernant les dépenses proposées qui, bien que paraissant raisonnables, ne sont pas nécessairement conformes à toutes les restrictions légales.

380. Les organismes statistiques se trouvent souvent dans des situations où, par manque de prévoyance financière, ils doivent bloquer prématurément leurs dépenses, quels que soient les effets de ces brusques compressions. Cela se produit généralement lorsque, juste avant la fin d'un examen budgétaire, le chef de l'administration financière constate que certaines obligations ne pourront être honorées qu'au prix de quelque sacrifice immédiat.

381. Parfois, il arrive aussi que l'administrateur financier s'aperçoive qu'à la fin de l'exercice financier, l'organisme dispose encore d'une part considérable de ses ressources. En pareil cas, il peut chercher naturellement un moyen de les dépenser, afin de ne pas éveiller de soupçons. Or, des dépenses arbitraires peuvent être plus préjudiciables que des mesures prises à la hâte pour réduire les dépenses et déboucher sur de mauvaises décisions de gestion et sur un gaspillage des deniers publics.

382. C'est pourquoi le chef statisticien a besoin d'être informé à l'avance des écarts attendus entre les dépenses et les ressources disponibles, à moins que des mesures soient prises suffisamment à l'avance et sur la base d'une solide préparation. Pour ce faire, l'administration financière doit disposer d'une base d'informations et des moyens analytiques susceptibles de lui permettre d'adresser la mise en garde nécessaire.

383. Quelque petite que soit la taille de l'organisme, l'établissement de la base d'informations nécessaire pour présenter des estimations fiables exige l'appui de tous les responsables de la gestion. Par conséquent, l'ensemble de l'organisme devrait participer aux prévisions financières et à l'estimation de chiffres de dépenses approximatifs mais utilisables. Dans plusieurs organismes, on a constaté que la qualité de la gestion financière augmentait sensiblement dès qu'étaient déléguées les responsabilités et que progressait la transparence.

Conclusions

L'organisme statistique est tributaire d'un certain nombre d'actifs dont certains sont incorporels : classifications, listes de noms et d'adresses, méthodologies et politiques définissant les procédures appropriées. Certains actifs, tels que les ordinateurs, sont conçus pour assurer l'efficacité des opérations de l'organisme, tandis que d'autres visent à assurer l'intégration des produits de l'organisme, tels que les comptes nationaux et d'autres bases de données. Cependant, les actifs les plus importants pour l'organisme statistique résident dans son personnel et dans la masse de connaissances qu'ils lui apportent.

Il importe de tenir tous les actifs de l'organisme dans le meilleur état possible. Par conséquent, une bonne gestion des ressources humaines est probablement l'élément clé de l'efficacité de tout organisme statistique. Cependant, d'autres actifs corporels et incorporels ont également besoin d'être entretenus sur les plans conceptuel, technique et opérationnel et, le moment venu, d'être remplacés. Pour ce faire, il faut une bonne gestion et une organisation efficace, et il faut prendre toutes les précautions nécessaires, financières et intellectuelles, afin de renouveler les actifs le moment venu.

⁷⁹ Dans plusieurs pays, cela n'est pas un choix. La législation applicable exige l'existence d'une telle unité et lui confère des responsabilités financières et légales précises.

IX.—GESTION DES FONCTIONS ESSENTIELLES

A.—FONCTIONS ESSENTIELLES

384. L'une des questions importantes qui se posent est de savoir si l'on peut définir l'essence d'un service national de statistique. Existe-t-il un ensemble de fonctions incontournables qui, faute d'être exercées par ce service, retireraient toute signification à son titre de « service national de statistique » ? Lesquelles de ces fonctions, éventuellement, pourraient-elles être exercées par le secteur privé sans remettre en cause la crédibilité et l'intégrité des statistiques de l'Etat ? Le chapitre IX cherche à répondre à ces questions, qui sont essentielles à toute considération d'organisation et de gestion.

385. Les fonctions qui incombent généralement à un bureau statistique sont notamment :

- La planification;
- L'exécution et le traitement;
- L'analyse;
- La diffusion;
- La coordination et la normalisation.

Nous examinerons chacune de ces fonctions afin de déterminer dans quelle mesure elles peuvent éventuellement être confiées à une source extérieure.

1. *Planification*

386. La planification est la transformation d'une question de politique ou de tout autre type de demande d'informations en une série de mesures qui déboucheront sur la communication des informations désirées dans les limites des paramètres spécifiés en matière de temps, de qualité et de budget. Il peut se faire que le plan lui-même soit conçu hors du secteur public. Cette conception comprendrait des décisions sur les modèles à employer, sur le recours au suréchantillonnage, sur la stratification et la couverture. Or, l'organisme statistique a un rôle à jouer dans ce domaine. En tant que service national de statistique, il doit avoir la crédibilité et une réputation professionnelle d'impartialité, afin que le plan puisse être établi sans privilégier une personnalité politique, un parti ou un groupe d'intérêt donné, à partir de choix fondés sur le plus haut niveau de professionnalisme. Ainsi, dans beaucoup de pays, les détails du plan d'une enquête sont définis par le secteur privé. Cela dit, la compétence et la réputation de l'organisme statistique national sont nécessaires pour gagner la confiance du public lors de la collecte d'informations.

2. *Exécution et traitement*

387. Dans les pays développés comme dans les pays en développement, les projets de collecte de données sont de plus en plus souvent exécutés par le secteur privé. Certes, dans beaucoup de pays en développement, l'exécution et le traitement des activités de collecte de données — recensement, enquêtes et/ou fichiers administratifs — étaient et sont souvent confiés à des institutions internationales. De même que pour la planification, il n'y a rien d'inhérent à la fonction d'exécution qui exige qu'elle soit exercée par le service national de statistique. Toutefois, comme pour la planification, le bureau statistique joue un rôle clé qui ne peut être confié à un organisme extérieur

au secteur public. Le service national de statistique doit veiller à ce que la collecte des données soit effectuée de façon impartiale, à ce que la confidentialité soit assurée et à ce que les décisions ne soient fondées que sur des raisons professionnelles. Il ne s'agit pas de dénigrer le secteur privé mais plutôt d'insister sur le fait que l'un des rôles spécifiques des pouvoirs publics est de préserver la confiance du public

388. A ce stade, il importe d'examiner un instant la question de la confidentialité et la façon dont elle peut être assurée si l'exécution et le traitement de la collecte de données ne sont pas confiés au service de statistique de l'Etat. L'un des principes fondamentaux des statistiques officielles est l'obligation de respecter la vie privée et de préserver la confidentialité des données identifiables. Cela incombe au bureau statistique. Toutefois, ce respect peut être assuré même si le bureau statistique ne contrôle pas les données. Par exemple, un contrat passé avec un organisme du secteur privé pour la collecte et le traitement de données peut stipuler que la confidentialité des données doit être protégée. Ces dispositions peuvent être très explicites et encourir de graves sanctions si elles sont violées. Ainsi, il y a des cas aux Etats-Unis où les dispositions légales protégeant la confidentialité des données sont plus rigoureuses que celles qui s'appliquent aux services de statistique de l'Etat.

3. *Analyse*

389. L'analyse est l'une des fonctions qui doit être assurée par le service national de statistique aussi bien que par des établissements du secteur privé. Il importe pour la vitalité intellectuelle du bureau statistique que les membres de son personnel critiquent le processus et les modèles utilisés pour produire les données et discutent des points forts comme des points faibles des données. Cela est important pour l'enrichissement professionnel des membres du personnel au même titre que pour le bureau, soucieux d'améliorer la qualité de ses données. Toutefois, il importe également que les établissements privés fassent leur propre analyse. Leur travail contribue de façon essentielle à alimenter le débat sur la politique des pouvoirs publics et permet d'exprimer des critiques que le bureau statistique peut utiliser pour apporter des améliorations à son travail.

4. *Diffusion*

390. Comme pour les autres fonctions examinées ci-dessus, dans beaucoup de pays, le secteur privé s'emploie déjà à diffuser les informations et données statistiques. Dans certains cas, les produits qui sont diffusés sont des données statistiques de base; dans d'autres cas, le fournisseur prête un service à valeur ajoutée. Ce service peut être une analyse complémentaire des données ou l'intégration de celles-ci à d'autres informations. Dès lors, quel devient le rôle du bureau statistique ? Si ce bureau ne se charge pas de la diffusion des informations statistiques (il peut même arriver qu'il n'en soit pas la principale source), il a le devoir de veiller à ce que les informations statistiques essentielles soient communiquées sur un pied d'égalité à toutes les couches de la société. Selon les usages nationaux, le bureau statistique peut diffuser lui-même l'information ou il peut aider le secteur privé à la diffuser. Ce principe est valable malgré les différences d'opinion (présentées au chapitre XI, section 3) sur le point de savoir si les informations statistiques doivent être diffusées au coût marginal de leur diffusion ou s'il est possible que certains produits statistiques soient fournis aux prix du marché. Si le secteur privé peut être utilisé comme intermédiaire pour la diffusion des informations statistiques, il appartient au service national de statistique de veiller, directement ou par le biais de tiers, à leur diffusion.

5. *Coordination et normalisation*

391. Il est généralement admis que ces deux dernières fonctions incombent uniquement à l'Etat, et cela vaut qu'il s'agisse de coordination entre plusieurs ministères spécialisés ou entre des organismes statistiques décentralisés. Il serait tout simplement impossible à un organisme non

gouvernemental ou au secteur privé d'effectuer ce genre de coordination, car cela brouillerait irrémédiablement les lignes entre les activités gouvernementales et non gouvernementales et modifierait la définition même du secteur public. Pour des raisons similaires, il serait impossible à tout d'autre qu'au service national de statistique de participer avec d'autres partenaires du système statistique international à l'élaboration de normes mondiales. Nul autre ne pourrait prétendre à l'impartialité ou jouir de la crédibilité de l'organisme statistique.

B. — ENQUÊTES ET RECENSEMENTS

392. Même lorsqu'un système statistique est sensiblement décentralisé et qu'un puissant organisme du secteur public, par exemple la division de la politique économique du ministère des finances, est chargé d'établir les principales statistiques économiques, il est généralement de règle que la plupart des enquêtes soient effectuées par l'organisme statistique. Cette pratique s'explique en partie par des raisons historiques. Un service qui est chargé d'effectuer le recensement de la population et qui continue à fonctionner après avoir terminé ce recensement est en mesure d'effectuer des enquêtes. Dans la plupart des pays, l'exécution d'enquêtes est considérée comme une activité relativement technique et spécialisée, mais non auréolée du prestige qui pourrait inciter d'autres institutions à l'inscrire à leurs programmes. De plus, ces autres institutions n'auraient pas l'infrastructure nécessaire pour entreprendre ce genre d'activité.

393. Bien que n'étant pas considéré statistiquement comme une « enquête », le recensement est bien entendu le produit qui donne leur image de marque aux bureaux statistiques pour ce qui est de leurs aptitudes à effectuer des enquêtes : il est complexe, coûteux, très en vue, politiquement important et/ou délicat, et il doit être effectué dans des délais très stricts. Par conséquent, sa bonne gestion est d'une importance critique.

394. De nombreux écrits traitent de la gestion des recensements de population, notamment des rapports détaillés sur l'expérience même de leur exécution⁸⁰.

395. Dans le système statistique, les données recueillies à l'occasion des recensements et des enquêtes sont complémentaires. Les données provenant des enquêtes sont généralement plus complexes que les données de base recueillies lors des recensements. Les premières sont souvent utilisées pour compléter les secondes (elles traitent notamment de thèmes supplémentaires) et pour mesurer les changements qui se produisent entre deux recensements. Les données provenant des recensements effectués sur la population de petites régions géographiques servent à concevoir des cadres d'échantillonnage et à effectuer des sélections pour les enquêtes. Si les enquêtes servent à recueillir des données différentes de celles des recensements, plusieurs thèmes sont généralement communs aux deux. C'est pourquoi, si l'on veut tirer le maximum des données émanant de ces deux sources, il importe de normaliser les concepts et les définitions de ces thèmes communs.

396. Des trois types de collectes de données : les enquêtes permanentes (telles que l'évaluation mensuelle de l'IPC et les enquêtes mensuelles ou trimestrielles sur la main-d'œuvre); les nouvelles enquêtes spéciales présentant une certaine complexité; et, enfin, les recensements, les deux derniers types sont ceux qui exigent les méthodes de gestion les plus rigoureuses. La méthode qui a actuellement la préférence est celle de « la gestion de projet ».

⁸⁰ Le Bureau de statistique des Nations Unies a élaboré une série de manuels et de directives pour aider les pays à préparer le recensement de 2000 et les recensements futurs. Parmi ceux-ci figurent les documents suivants : *Principes et recommandations concernant les recensements de la population et de l'habitat*, Rev. 1 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.98.XVII.8); *Manuel d'organisation des recensements de la population et de l'habitation* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.00.XVII.15, Rev. 1); *Handbook on Geographic Information Systems and Digital Mapping* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.00.XVII.12); *Manuel de vérification des recensements de la population et de l'habitation*, (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.00.XVII.9); et *Collection of economic characteristics in population censuses: technical report* (ST/ESA/STAT/119, à paraître).

1. *Gestion de projet*

397. L'idée est empruntée à l'industrie de la construction, qui a adopté l'approche de la gestion de projet il y a longtemps pour l'exécution de projets complexes. Comme un projet de génie civil ou de construction, l'enquête statistique s'étale sur une longue période et nécessite, tout au long de son exécution, la participation active de représentants de disciplines très diverses présents au sein de l'organisation.

398. La création d'un projet suit un cheminement classique : l'organisme statistique prend conscience d'une priorité et décide d'entreprendre une enquête; l'unité spécialisée (département, division, section) la plus qualifiée pour prendre la tête de cette initiative se voit confier le budget et la responsabilité (et, si possible, un calendrier et des limites à respecter en matière de dépenses, de contenu et de questions à poser); et un chef de projet est nommé et entreprend de confier à des fournisseurs internes, et parfois externes, les services nécessaires à l'exécution de l'enquête.

399. Les fournisseurs internes chargés de l'exécution de l'enquête sont évoqués dans le présent chapitre en tant que « compétences » diverses à renforcer au sein d'un organisme statistique de taille moyenne. Dans les bureaux de très petites dimensions, le même agent devra posséder plusieurs de ces compétences.

400. Ces compétences s'étalent sur plusieurs unités : une unité est chargée des relations avec les répondants; une autre, d'activités telles que la conception de l'enquête, les opérations de terrain, l'estimation et l'évaluation; et une autre encore, responsable du lancement et de l'exécution de l'enquête après sa préparation.

401. En dehors du bon sens, élément indispensable à toute forme de gestion de projet, les chefs de projet ont aujourd'hui à leur disposition plusieurs atouts amplement utilisés, notamment de logiciels. Ils peuvent notamment utiliser la méthode du chemin critique, procédure d'analyse en réseau permettant d'identifier les tâches qui sont sur le chemin critique et pour lesquelles tout retard d'exécution risque de prolonger le calendrier du projet si des mesures ne sont pas prises pour y remédier. Une certaine tolérance est possible pour les tâches situées en dehors du chemin critique (par exemple, un retard de démarrage, un retard d'exécution, un démarrage prématuré). Auparavant, l'analyse du chemin critique et les cartes de réseau se faisaient à la main. Aujourd'hui, il existe des logiciels qui exigent simplement des usagers qu'ils indiquent les tâches, leur durée et leur rôle, après quoi une carte de réseau et un diagramme du chemin critique sont automatiquement établis. Les arbres de décision sont un autre excellent moyen de formuler des décisions financières ou chiffrées pour lesquelles il faut tenir compte d'une quantité d'informations complexes. Cet outil permet de disposer d'une structure au sein de laquelle différentes décisions et leurs conséquences (au plan de la qualité) peuvent être identifiées et évaluées. Il permet également de broser un tableau équilibré des dangers et des bienfaits qui peuvent résulter d'un choix donné.

402. Si l'organisme statistique est assez grand, et l'initiative d'une durée suffisante, pour justifier un projet pluridisciplinaire, sanctionné officiellement et assorti d'un mandat approprié et d'objectifs bien définis, la responsabilité du projet sera probablement déléguée à un comité directeur. Ce comité doit être composé des principaux responsables des diverses disciplines représentées au sein de l'équipe du projet, ainsi que de toute autre personne pouvant aider à formuler des politiques pour le projet et à déterminer s'il nécessite une nouvelle orientation ou une modification de son cadre de référence. Il doit pouvoir se réunir aussi souvent que le chef du projet le demande, mais ne doit pas s'occuper de la gestion du projet au jour le jour (la tenue de réunions trimestrielles est considérée comme une norme acceptable). Pour les projets très importants, le chef statisticien peut décider de siéger au comité directeur, sans pour autant avoir à le présider.

403. Le lancement et l'exécution de projets exigent une certaine discipline qui ne s'acquiert pas rapidement. Il y a une différence entre la gestion quotidienne d'une organisation et le déroulement de ses activités. Les projets relèvent de la seconde catégorie.

404. Alors que la hiérarchie en place, à savoir les chefs et les directeurs, est responsable de la gestion courante de l'organisation, la responsabilité du chef de projet se limite à la durée d'exé-

cution de celui-ci. Une fois cette exécution terminée, le chef de projet et son équipe disparaissent en tant qu'entité structurelle.

405. Le chef de projet est nommé pour une durée déterminée; le chef statisticien (ou quelqu'un à qui il délègue cette fonction) lui présente les objectifs du projet, ses spécifications concernant les caractéristiques de l'instrument de mesure, son calendrier et son budget.

406. En théorie, le chef de projet peut être choisi à un niveau hiérarchique inférieur à celui de certains autres membres de son équipe. Dans la pratique, il n'en est pas ainsi, car cela pourrait le priver de la liberté d'action dont il a besoin.

407. Pour leurs activités journalières, les autres membres de l'équipe du projet travaillent en dehors de la structure hiérarchique habituelle, recevant leurs instructions et leurs conseils du chef de projet. Si leurs supérieurs veulent intervenir, voire les interroger, ils doivent en référer au chef de projet.

408. Bien entendu, la liste des disciplines représentées au sein de l'équipe du projet varie selon la nature de celui-ci, son ampleur et sa complexité. La liste établie pour la préparation d'un recensement de population peut servir de modèle à cet égard. Ainsi, même un projet d'ampleur modeste doit comprendre des responsables de la conception de questionnaires, de la définition du contenu du projet, de la conception d'échantillons, de systèmes informatiques, du travail de terrain, des rapports avec les répondants, des finances du projet et des communications internes⁸¹.

409. Les connaissances spécialisées nécessaires à la conception du projet sont fournies par les membres de l'équipe du projet. Leur chef a pour principale tâche de veiller à l'intégrité du plan conçu pour atteindre les objectifs fixés; à ce que des ajustements soient apportés à ce plan chaque fois que les circonstances le justifient; à ce qu'il n'y ait pas de dépassement de budget; à ce que les membres de l'équipe se tiennent convenablement informés les uns les autres; à ce qu'il n'y ait pas de répétition d'efforts; et à ce qu'un dispositif soit en place pour régler les conflits et les différends d'opinion. S'il peut être utile que le chef de l'équipe du projet soit un expert du sujet traité, cela n'est pas nécessaire. Le chef d'équipe idéal d'une équipe spéciale de projet doit avoir une bonne connaissance du thème traité, ainsi que des techniques de gestion telles que l'établissement d'un budget et l'analyse du chemin critique; il doit être un excellent communicateur, capable de stimuler les membres de son équipe et de créer entre eux un climat de confiance. Certes, il peut être pratiquement impossible de trouver quelqu'un possédant toutes ces aptitudes et compétences. C'est pourquoi tout en reconnaissant que toutes ces aptitudes et compétences sont importantes, la question peut être de décider de celles qui sont primordiales. Cela est souvent une question de jugement, mais il est probablement plus sage de choisir un bon gestionnaire possédant peut-être moins de bonnes connaissances des questions de fond que l'inverse. Le chef de projet doit être un coordonnateur, un gestionnaire et un diplomate de premier ordre, méthodique et bien organisé, inventif mais non enclin à l'excès à prendre des risques. Il importe toutefois qu'il ne soit pas totalement dépourvu de compétences sur les questions de fond, car il risquerait de se couvrir de ridicule en affichant une trop grande ignorance du sujet traité.

410. La discipline doit jouer avant tout sur la hiérarchie établie au sein de l'organisme. Il ne faut l'imposer ni directement au chef de projet, ni aux membres de son équipe, en cherchant à leur donner des conseils qui reprennent ceux qu'ils reçoivent de celui-ci ou les contredisent.

2. Collaboration avec les membres de l'équipe du projet

411. Dans tout projet débouchant sur une enquête, dès la conception, le chef de projet doit avoir affaire à un personnel opérant au moins sous trois angles différents. Premièrement, il y a le

⁸¹ Très peu de projets, à l'exception du recensement, ont la nécessité, le temps et les moyens de documenter leur propre déroulement et leurs expériences négatives. Or, sans une description étayée de telles expériences, les projets ne peuvent tirer les leçons des succès et échecs du passé. La communication orale, parfois utile, peut aussi être un instrument de mésinformation en déformant les anecdotes ou les souvenirs relatés.

personnel spécialisé, qui est en contact avec les usagers, transforme leurs problèmes en projets de mesure et a pour mission d'évaluer les résultats de l'enquête et de les interpréter à leur intention. Pour ce personnel, il s'agit de produire des statistiques pour informer les usagers de problèmes particuliers. En fait, les statisticiens spécialisés tirent leur satisfaction de la réponse qu'ils apportent aux attentes des usagers. Cela est vrai même si la séparation n'est pas nette entre les usagers et les répondants.

412. Deuxièmement, il y a les statisticiens⁸², dont le rôle est de veiller à ce que les mesures présentent les caractéristiques voulues. Ils ont pour tâche de s'assurer que si la mesure présente un certain parti pris, il est clair que les conclusions qui en découlent sont corroborées par les données et que les méthodes employées peuvent être vérifiées et sont convenablement documentées et accessibles. La communauté auprès de laquelle les statisticiens effectuent l'enquête s'intéresse davantage aux méthodes qu'au résultat du projet quel qu'il soit. La satisfaction provient de cette communauté, composée principalement d'universitaires versés dans la recherche fondamentale et la recherche appliquée.

413. Troisièmement, il y a l'organisation sur le terrain, c'est-à-dire les membres du personnel de l'organisme qui sont en contact avec les répondants et qui traitent avec diligence et courtoisie toute plainte occasionnée par un manque de clarté ou par un questionnaire trop lourd.

414. Ces trois groupes (dans les cas les plus simples, il peut s'agir de seulement trois personnes) représentent des points de vue différents et ont des priorités différentes. Les spécialistes s'intéressent de près à la rapidité (ce sont eux qui sont responsables du budget) et au lien entre les résultats et la question qui est à l'origine de l'enquête. Les statisticiens s'intéressent surtout à l'intégrité de l'échantillon choisi et à l'uniformité dans la conduite des entrevues. Quant à l'organisation sur le terrain, elle veille à ce que l'on n'abuse pas de la bonne volonté des répondants, quelle que soit l'importance de l'enquête effectuée.

415. En général, ces trois points de vue donnent lieu à des échanges animés pendant l'exécution d'un projet et peuvent parfois créer des tensions qu'il faut apaiser. Pour que le processus de gestion se déroule de façon productive et efficace, il y a certaines choses à faire et d'autres à ne pas faire :

- Le chef de projet a été choisi parce qu'il/elle avait la confiance de la direction de l'organisme; par conséquent, il ne faut tenter ni d'anticiper sur ses décisions ni d'aller à leur rencontre. Si son action n'inspire pas confiance, il faut le/la remplacer;
- Les membres de l'équipe du projet ne doivent pas intervenir auprès de leur organisation pour contester les décisions du chef de projet. Une seule entité doit être responsable et avoir le pouvoir de décision;
- Le compromis est essentiel. La plupart des décisions sont le résultat de compromis et varient selon l'importance relative de chacun des différents points de vue — spécialistes, statisticiens, répondants — aux différents stades de la vie du projet;
- Le fait qu'il ait le pouvoir de décision ne signifie pas pour autant que le chef du projet soit omniscient et infaillible. Tous les membres de l'équipe du projet doivent être encouragés à solliciter des conseils, surtout si les arguments ne semblent guère pencher dans un sens plutôt que dans l'autre.

416. Pour permettre au chef de projet d'effectuer son travail, il faut que se maintienne un dialogue constant entre tous les membres de son équipe. Tout malentendu entre les statisticiens et les spécialistes avec lesquels ils travaillent peut poser un sérieux problème de gestion aux conséquences parfois lourdes et malencontreuses.

⁸² Le terme « statisticien » est employé ici comme synonyme de « spécialiste de statistiques mathématiques ». Il désigne les statisticiens normalement chargés de tâches telles que l'élaboration des plans d'échantillonnage et l'estimation des résultats avec l'erreur d'échantillonnage.

Encadré 13. Problèmes types posés parfois par les différences de perspectives entre les membres des équipes de projet

Perspectives internes

Pour les besoins de cet exemple, supposons que le chef du projet soit chargé d'exécuter un projet conçu pour mesurer l'impact sur l'environnement de l'emballage de produits de consommation (par exemple, pour déterminer si des matériaux recyclables sont utilisés; comment les déchets causés par l'emballage sont éliminés; quel est l'impact des dispositifs de sélection utilisés par le secteur public sur l'élimination des déchets). Le moyen le plus efficace d'utiliser l'organisme statistique est que l'équipe chargée de cette nouvelle enquête accompagne l'équipe qui effectue les enquêtes sur la main-d'œuvre et commence par poser des questions sur l'incidence du conditionnement des biens de consommation sur l'environnement. Cette approche serait efficace, car l'équipe chargée de l'enquête sur l'environnement est plus restreinte que celle qui effectue les enquêtes sur la main-d'œuvre. Toutefois, l'enquête sur l'environnement exige des répondants qu'ils tiennent un journal, ce qui peut les faire hésiter à coopérer avec l'équipe chargée de l'enquête sur la main-d'œuvre. Le chef de l'organisation sur le terrain sait que son travail sera jugé surtout à son aptitude à effectuer l'enquête sur la main-d'œuvre et que le succès de cette nouvelle enquête est secondaire. Par conséquent, dans cette situation hypothétique, il/elle a tendance à faire valoir qu'il est préférable de traiter cette nouvelle enquête séparément et que s'il y a de bonnes raisons de ne pas procéder comme il est indiqué, cette enquête ne doit être traitée que comme un supplément, à n'entreprendre qu'après que l'enquête sur la main-d'œuvre aura été menée à bien. Ces deux formules, qui ont la préférence de l'organisation sur le terrain, sont inefficaces du point de vue du chef de projet. La première est trop coûteuse, et la seconde risque d'accroître le taux de non-réponse au delà des limites imposées. Il est clair que le chef de projet est chargé d'une initiative limitée. Toutefois, l'interaction avec un prestataire de service dont le travail s'inscrit dans une plus large perspective est voué à créer des conflits et à nécessiter une médiation à un plus haut niveau.

Perspectives externes

Dans cet exemple, le ministère du tourisme demande au bureau de statistique d'effectuer une enquête sur le nombre d'arrivées et de départs de touristes et sur leurs dépenses pendant leur séjour. Le ministère des finances, responsable des statistiques sur la balance des paiements et conscient de la fragilité du compte voyages dans la balance des paiements et de l'influence de ce compte sur les fluctuations du solde courant, appuie cette demande et offre de cofinancer l'enquête.

Dans cette situation, le chef de projet perd de nombreuses nuits de sommeil car les deux ministères parrainant l'enquête ne peuvent se mettre d'accord sur les interprétations possibles des priorités énumérées dans leur contrat avec l'organisme statistique. L'organisme statistique, de peur de perdre un important contrat, accepte des formulations qui se révèlent trop vagues et ne précisent pas dans un protocole la conduite à adopter par les ministères pendant l'exécution du projet. De ce fait, et bien que les statistiques sur le tourisme s'améliorent, le ministère du tourisme aussi bien que le ministère des finances estiment que leurs objectifs n'ont pas été atteints; aucun d'entre eux n'a grande confiance dans la compétence technique de l'organisme statistique, même si tous deux s'accordent à reconnaître qu'il a traité les résultats avec intégrité; et bien que l'échantillon sur lequel a porté l'enquête ait été limité dans sa taille comme dans sa diversité, aucune des parties n'a l'énergie ou les ressources pour faire une nouvelle tentative.

Pour éviter un tel conflit, l'organisme statistique devrait : a) s'efforcer de préciser tous les écueils dont il a pris conscience lors de ce premier exercice; b) demander que soit établie une liste convenue d'objectifs conformes au budget; et surtout c) exiger une définition approuvée par tous sur les objectifs du projet.

3. Travail effectué auprès des répondants

417. L'exécution d'une enquête nécessite notamment d'établissement d'une relation avec les répondants, ce qui implique un moyen : a) de les trouver; b) de leur expliquer pourquoi ils doivent être prêts à répondre, et avec sincérité; c) de les persuader de coopérer, sans qu'il y ait nécessairement lieu de les menacer de poursuites judiciaires; et d) de répondre aux plaintes lorsque les enquêtes sont trop longues, confuses et permanentes. Bien entendu, rien de tout cela n'est pos-

sible sans une organisation comprenant un département des relations avec les répondants, ayant les obligations suivantes :

- Etablir un service de relations publiques avec les répondants éventuels afin de leur faire comprendre pourquoi ils ont été choisis, ce que l'on attend d'eux et en quoi leur coopération est dans l'intérêt du public;
- Faire preuve d'un soin particulier et prendre toutes les précautions nécessaires lorsque l'enquête annoncée est d'une longueur inhabituelle (par exemple, les enquêtes sur les dépenses des ménages) ou lorsqu'elle amène à poser des questions particulièrement personnelles (par exemple, les enquêtes sur la consommation de drogues nocives et les enquêtes de fécondité);
- Tenir un registre des répondants contactés et des entrevues effectuées, afin de pouvoir identifier les répondants récalcitrants et les persuader de participer;
- Livrer des informations aux répondants, afin de leur donner l'impression non seulement qu'ils ont apporté une contribution au bien public, mais qu'ils peuvent également tirer un enrichissement personnel de leur collaboration;
- Avoir la capacité, la présence d'esprit et les informations nécessaires pour trouver d'autres répondants en cas de forte résistance à l'enquête ou lorsque le répondant initial ne peut plus être retrouvé⁸³.

418. Pour accomplir ces tâches, il faut du tact et de la diplomatie, en même temps que de la fermeté et de la détermination. Il y aura toujours des gens dans les ménages ou les entreprises qui refuseront de coopérer, quelque bonne qu'ait été la présentation des arguments en faveur de leur coopération. Cette situation est inévitable, et le responsable ne saurait être blâmé pour un faible pourcentage de tels cas. En revanche, si le taux de refus semble s'accroître, il y a lieu d'examiner les procédures et méthodes employées, afin d'y dépister éventuellement de sérieuses imperfections⁸⁴.

4. *Concentration de compétences statistiques*

419. L'organisme statistique doit disposer des compétences suivantes s'il veut être reconnu comme un réservoir de compétences statistiques et comme le protecteur attitré de l'infrastructure statistique nationale :

- L'aptitude à mettre sur pied une enquête détaillée qui tienne compte du choix de l'échantillon, de la conception de l'enquête, de la méthode d'estimation, du calcul des variances et des erreurs d'échantillonnage;
- L'aptitude à concevoir un questionnaire tendant à alléger le plus possible la charge pesant sur les répondants tout en tenant compte de la nécessité de limiter les erreurs qui pourraient découler du manque de clarté des questions;
- L'aptitude à établir un lien entre les informations recueillies et les préoccupations qui poussent les usagers à demander des informations à l'organisme statistique;
- L'aptitude à analyser les informations qui ont été recueillies (et sont sur le point d'être diffusées) de manière à en tirer le maximum.

420. Ces aptitudes doivent être présentes dans un ou plusieurs services de l'organisme. Logiquement, les compétences techniques — conception d'une enquête par échantillonnage, techniques d'estimation et conseils pour la rédaction et la composition des questionnaires — devraient

⁸³ Des directives méthodologiques strictes devraient être prévues pour faire en sorte que ces remplacements ne nuisent pas à la confidentialité sur le choix initial.

⁸⁴ Le fait de ne pas parler au répondant dans sa langue, ou avec l'accent ou l'intonation caractéristiques de sa région ou province, peut détruire les chances de succès des enquêtes les moins indiscrettes. Tout excès de zèle dans la poursuite de répondants récalcitrants au sein d'une petite communauté peut avoir des effets tout aussi désastreux sur les résultats d'une enquête effectuée dans la région.

incomber à une unité structurelle, afin de favoriser la cohérence dans la conduite des enquêtes par l'organisme. Le contenu proprement dit des questionnaires et le traitement des informations recueillies devraient être du ressort d'une autre section de l'organisme. L'attribution de la responsabilité de l'analyse des résultats des enquêtes dépend en grande partie de la présence d'analystes et de la façon dont l'organisme statistique coopère avec les spécialistes de l'extérieur. Traditionnellement, toutes les questions concernant le contenu — interaction avec les usagers, détermination du calendrier pour la collecte de données, dispositions financières à l'appui de l'initiative (surtout si elle fait intervenir des promoteurs), tabulation et analyse connexe — relèvent du personnel spécialisé. Enfin, l'organisation sur le terrain est chargée d'établir les contacts avec les répondants et de veiller à ce qu'ils réagissent favorablement à l'initiative et à ce qu'ils fournissent le type voulu d'informations.

5. *Souplesse dans aptitude à effectuer des enquêtes*

421. On affirme souvent (non sans raison) que les organismes statistiques sont lents à répondre aux demandes d'informations d'une importance vitale. En vérité, le délai de réponse, notamment aux demandes comportant une évaluation du taux de change, est souvent prolongé par le manque de précision des questions posées. De telles actions prennent un temps considérable, mais si les délais de réponse semblent naturels aux autres statisticiens, il est souvent difficile aux usagers de comprendre pourquoi il faut tellement de temps pour effectuer une enquête et en diffuser les résultats. Pour les enquêtes spéciales, les compétences nécessaires à l'organisme statistique en la matière peuvent être fournies par une unité capable de réaliser rapidement une enquête, qu'il s'agisse d'une première tranche d'une action plus durable ou d'une action ponctuelle.

422. On peut notamment conférer à cette unité la responsabilité de tous les tests de faisabilité de l'organisme statistique, de façon que son personnel s'habitue à entreprendre des actions rapides destinées à régler certaines questions fondamentales, en prévision d'une enquête de plus grande ampleur. Cette unité pourrait avoir pour mission d'enquêter auprès d'un nombre donné de répondants (ménages, entreprises ou agents de l'Etat ou d'institutions publiques) dans un délai déterminé (par exemple, un maximum de soixante ou quatre-vingt-dix jours). En se dotant d'une telle capacité et en démontrant périodiquement son pouvoir et la portée de son action, l'organisme augmenterait considérablement sa crédibilité et s'imposerait peu à peu comme la principale autorité dans le domaine des statistiques.

6. *Dossiers administratifs*

423. L'organisme statistique ne devrait pas lancer automatiquement une nouvelle enquête chaque fois qu'il reçoit une demande d'informations. Il devrait au contraire tenter systématiquement de répondre à ces nouvelles demandes en puisant dans les données recueillies régulièrement ou, à défaut, en examinant si les dossiers administratifs dont disposent déjà les pouvoirs publics pourraient ou non y répondre, ne serait-ce qu'en partie. Que les dossiers administratifs puissent ou non se substituer à une enquête statistique ou la compléter, et dans quelle mesure, dépend pour beaucoup de la situation nationale. Les statisticiens tendent à se méfier de la qualité des informations administratives, que ce soit des concepts sur lesquels elles se fondent ou de leur couverture.

424. Quoi qu'il en soit, l'avantage des dossiers administratifs est qu'ils sont sur le point d'être constitués ou qu'ils l'ont déjà été. Il est probablement vrai pour beaucoup de pays que certains dossiers administratifs, tels que les rôles d'impôts, offrent une excellente couverture de certaines couches de population, et qu'ils affichent un taux de réponse sensiblement meilleur que celui d'un organisme statistique. De plus, il est toujours possible d'améliorer les informations tirées de ces dossiers en les complétant par des données recueillies auprès d'un échantillon beaucoup plus petit de répondants.

425. Une fois que ces avantages sont reconnus, il est clair qu'une subdivision de l'organisme statistique, de préférence située à proximité de l'organisation sur le terrain, devrait être dotée d'un personnel qui aurait les responsabilités suivantes :

- Se tenir au courant des données recueillies à des fins administratives et détenues dans d'autres services de l'administration;
- Examiner chaque nouvelle demande afin de déterminer dans quelle mesure il est possible d'y répondre sans avoir à recourir à une nouvelle enquête ou à étoffer une enquête en cours;
- Négocier avec les détenteurs des informations pertinentes afin de déterminer comment elles peuvent être partagées dans le cadre légal imposé aux activités de l'Etat en matière d'information.

Conclusions

Tout système statistique nécessite l'aptitude à effectuer des recensements et des enquêtes. Cette aptitude implique à la fois qu'il puisse faire ce qui est nécessaire pour effectuer des enquêtes régulières et qu'il dispose du personnel, des techniques et de l'organisation requis pour concevoir une nouvelle enquête et la mener à bien. Le chef statisticien doit également déterminer avec soin quelles fonctions essentielles devraient éventuellement être confiées à une source extérieure.

L'organisation la plus efficace pour gérer de vastes enquêtes occasionnelles est celle d'un projet pluridisciplinaire où, sous la direction d'un chef de projet spécialement nommé à cet effet, les prestataires de services de l'organisation fournissent leur part de ressources.

Le chef de projet doit avoir des rapports avec les prestataires de services. Parfois, des obstacles se dressent, en partie du fait de conceptions différentes de ce qui constitue le succès et en partie en raison d'opinions divergentes sur le meilleur moyen de résoudre les problèmes qui peuvent se poser. Lors de la conception du cadre structurel de projets de développement, le chef statisticien tient compte de ces obstacles et met en place un mécanisme de règlement anticipé des conflits éventuels.

Généralement, le chef de projet relève d'un comité directeur, organisme spécial invité à aider à interpréter et, s'il y a lieu, à modifier le cadre de référence du projet.

Outre la capacité d'exécution d'un programme d'enquête ordinaire, il est recommandé de mettre sur pied une capacité de réponse rapide capable de se montrer sensible à de nouveaux besoins, tout en continuant de faire preuve de discernement avant d'entreprendre des enquêtes coûteuses et laborieuses. Il est souhaitable d'avoir en toutes circonstances accès aux dossiers administratifs, non seulement pour permettre une réponse rapide, mais aussi pour préserver la bonne volonté des éventuels répondants.

X. — ORGANISATION SUR LE TERRAIN

A. — INTERACTION AVEC LES RÉPONDANTS

426. Au chapitre X, nous examinerons comment l'organisme statistique doit s'organiser pour traiter efficacement avec les répondants aux enquêtes statistiques.

427. L'un des moyens utilisés est d'investir dans la création et le maintien d'une organisation opérationnelle sur le terrain. Par définition, cette organisation est en rapport avec les répondants qu'elle informe des besoins d'informations de l'organisme; dont elle s'efforce d'obtenir des informations pertinentes sous la forme qui convient et au moment opportun; dont elle essaie d'obtenir le maximum de coopération et de bonne volonté; et auxquels elle explique adéquatement les conséquences de leur éventuel refus de coopérer.

428. Dès 1952, au Cycle d'études interrégionales sur l'organisation statistique qui a eu lieu à Ottawa et à New York, les participants qui représentaient des bureaux de statistique de toutes dimensions de pays développés et en développement avaient conclu que si un secteur des opérations statistiques devait bénéficier de la gestion par fonction plutôt que par domaine, c'était l'organisation sur le terrain. Tous les participants étaient du même avis au sujet du recensement de la population; le recensement lui-même ne peut être géré sans une organisation nationale efficace sur le terrain, et une fois celle-ci créée, elle peut être utilisée pour d'autres enquêtes moyennant un faible coût marginal.

429. Néanmoins, deux facteurs peuvent infléchir cette conclusion sans réserve. Certains pays ont un système statistique géographiquement décentralisé, non par choix mais par obligation constitutionnelle. Si le rôle du bureau central de statistique se limite à assembler les résultats recueillis ailleurs, à émettre des directives de coordination et éventuellement à enquêter dans les abords immédiats, la question d'une organisation nationale sur le terrain ne se pose pas⁸⁵. En revanche, si les états, provinces ou cantons qui constituent le système décentralisé effectuent des enquêtes multiples, dont certaines de façon permanente, ils tendent à avoir une capacité sur le terrain organisée par fonction.

430. Les raisons sont évidentes. Il y a des économies d'échelle à recruter et former des enquêteurs, à gérer une main-d'œuvre abondante, à veiller à éviter les doubles emplois et à prévenir une sous-utilisation de la main-d'œuvre en établissant des contrats permanents, de longue et de courte durée. Ces arguments ont été reconnus il ya cinquante ans, et ils sont toujours valables aujourd'hui.

431. Supposons que l'organisation sur le terrain soit établie à titre permanent et soit chargée des opérations de collecte pour toutes les enquêtes (sauf celles menées par contact direct entre les experts des domaines traités et les répondants). L'un des principaux atouts d'une telle organisation est sa présence sur les différentes parties du territoire national. En un sens, elle est les yeux et les oreilles du bureau central⁸⁶. C'est ainsi que nombre de ces organisations sont conçues pour distribuer les ressources de façon stratégique à travers toute la nation, tout en maintenant une cellule au

⁸⁵ Dans plusieurs pays d'Amérique du Sud, la portée de nombreuses statistiques fondées sur des enquêtes se limite à la capitale, de sorte que la coordination est plus ou moins assurée par le biais d'initiatives de coopération avec d'autres sphères gouvernementales. Dans certains de ces pays, il est d'usage que le responsable de chaque enquête dirige sa propre équipe d'agents de terrain.

⁸⁶ Si soudée que soit l'organisation, les bureaux locaux ont souvent tendance à accorder leur loyauté au premier chef à leurs interlocuteurs locaux (les répondants) et à perdre de vue le fait qu'ils sont également au service des intérêts d'un organisme ou d'un système national.

bureau central pour assurer la coordination et la liaison. Les responsabilités de cette cellule centrale sont essentielles. C'est elle qui sert d'organe de liaison journalière entre le réseau décentralisé et la direction de l'organisme statistique; qui s'assure que les différents bureaux de l'organisation sur le terrain fonctionnent à la façon d'un système plutôt que comme une vague confédération; et qui sert de point de contact, permettant aux chefs de projet de faire connaître leurs désirs, leurs doutes et leurs plaintes aux bureaux locaux.

432. L'organisation sur le terrain devrait jouer un rôle essentiel au sein du comité permanent chargé de régler les divergences d'opinion sur la façon d'aborder les répondants. Si l'organisation sur le terrain estime qu'une approche recommandée pour une enquête donnée menace de tarir la bonne volonté des répondants, elle devrait être à même d'exprimer ses préoccupations à la haute direction de l'organisme. S'il s'agit d'élaborer une approche pour le recensement de la population ou pour tout autre important recensement, l'organisation sur le terrain prend part aux discussions au plus haut niveau.

433. Bien entendu, l'existence d'une organisation sur le terrain est fondée sur la nécessité de diviser le processus statistique en fractions distinctes et, en particulier, de séparer la collecte d'information auprès des répondants des autres stades, tels que l'édition, l'estimation et la tabulation. A mesure que le recours à l'Internet, tant pour les activités générales que statistiques, se développera, le rôle de l'organisation spéciale sur le terrain évoluera probablement au fur et à mesure des progrès technologiques⁸⁷. Cependant, la situation actuelle est telle que ces organismes n'ont pas d'autre choix que de continuer à exercer leurs fonctions traditionnelles, du moins au cours des dix ou vingt prochaines années.

434. Les grandes organisations sur le terrain tendent à se subdiviser en deux ou trois groupes. L'un est chargé d'interroger les ménages, et il est utilisé au mieux pour les enquêtes sur les ménages effectuées de façon continue (par exemple, l'enquête sur la main-d'œuvre). Un autre groupe est chargé des entrevues avec les représentants d'entreprises, et peut comprendre des personnes possédant des qualifications comptables et des personnes sans grande expérience, chargées principalement de distribuer et de ramasser les questionnaires. Un troisième groupe peut être chargé de mesurer les prix à la consommation et être composé de personnes connaissant une grande variété de secteurs des biens de consommation, depuis les produits alimentaires, l'habillement et les produits pharmaceutiques jusqu'aux loisirs.

435. Ces groupes eux-mêmes peuvent comprendre deux catégories de membres : un petit groupe d'employés permanents qui assurent la direction, l'organisation et la continuité, et un groupe comprenant davantage d'employés engagés pour des contrats de courte durée renouvelables. Ces employés engagés pour de courtes périodes confèrent à l'organisation sur le terrain une grande souplesse, face aux fluctuations de la charge de travail.

436. L'organisation sur le terrain doit traiter avec plusieurs catégories de répondants : ménages, entreprises, administration, établissements non commerciaux et parfois, institutions étrangères. Chacune de ces catégories présente des caractéristiques qui lui sont propres et peut se montrer hésitante, voire réticente à répondre à différents types de demandes. Dans cette section, nous examinerons certaines de ces questions et les méthodes que peut appliquer l'organisme statistique pour maximiser la participation des répondants.

1. *Ménages*

437. Les principaux domaines d'interaction entre les ménages et l'organisme statistique concernent les recensements de population, les enquêtes sur les revenus et les dépenses des ménages, les enquêtes sur la main-d'œuvre et les enquêtes spéciales destinées à compléter les enquêtes

⁸⁷ C'est déjà en grande partie le cas avec la tabulation et au moins une part de la publication. L'ordinateur de bureau et tout un ensemble d'accessoires, ainsi que la diffusion électronique, ont rendu désuets un grand nombre de matériels d'imprimerie traditionnels, sauf pour certaines tâches élémentaires (assemblage, reliure et publipostage).

des deux catégories précédentes⁸⁸. Pour réussir dans leurs fonctions, les chefs d'organisations sur le terrain chargées des enquêtes sur les ménages doivent posséder :

- Une liste de répondants aussi vaste que possible dans sa représentativité⁸⁹;
- Une connaissance approfondie des caractéristiques ethniques et socio-économiques de la population, afin d'obtenir le maximum de coopération et de limiter le plus possible les risques de friction causés par l'intrusion dans la vie privée;
- Une méthode de formation des enquêteurs qui témoigne des connaissances accumulées par l'organisation sur la façon d'aborder les répondants.

438. Les enquêteurs ne doivent pas être envoyés sur le terrain avant d'avoir bien compris la différence entre coercition et coopération. Par ailleurs, quelques autres questions nécessitent également une certaine compréhension. Par exemple, les ménages gardent rarement des dossiers utilisables. Les questions les plus faciles sont celles qui traitent de leur condition (par exemple, situation démographique, participation à la population active). Les plus difficiles sont celles qui nécessitent une information exacte ou un accès à des pièces détaillées (par exemple, quand et à quel prix a été acheté un article ménager particulier).

439. Pour des raisons culturelles et démographiques, il peut arriver que les ménages réagissent mal à certaines questions. Dans certaines familles, les répondants peuvent préférer garder pour eux la liste de leurs dépenses, et certaines de ces dépenses sont jugées embarrassantes (alcool, tabac). Certaines questions délicates, telles que l'avortement, peuvent parfois susciter des réactions violentes.

Encadré 14. Deux communautés

Dans un pays, la population était presque entièrement divisée entre la côte et les hauts plateaux. S'il n'y avait pas de conflit entre les deux communautés, elles étaient néanmoins loin d'être intégrées et affichaient de profondes divergences dans leurs attitudes à l'égard des questions financières et familiales. Certains types d'enquêtes statistiques étaient plus faciles à réaliser si l'enquêteur appartenait à l'autre communauté, car cela paraissait moins indiscret que de répondre à l'un de ses pairs. Pour d'autres types de questions, c'était l'inverse. Une bonne gestion des enquêtes suppose une connaissance approfondie de ce genre d'attitudes.

440. L'efficacité d'une organisation sur le terrain dépend des facteurs suivants :

- La profondeur de sa connaissance de ce qui marche et de ce qui ne marche pas dans les entrevues avec les ménages;
- Un programme de formation d'enquêteurs qui favorise les rapports entre ceux-ci et les répondants;
- La capacité d'aider un enquêteur qui doit se débattre avec une forte résistance des répondants à livrer des informations.

441. Ces capacités se retrouvent plus facilement dans une organisation par fonction que dans une organisation articulée par domaine.

442. Quelle que soit la base juridique de l'interaction avec les ménages (voir chapitre XII), l'organisation sur le terrain a intérêt à traiter ceux-ci avec délicatesse. Dans certains pays, des dispositions juridiques et politiques sont en place pour protéger la vie privée des répondants. Comme en général, les statistiques ne sont pas l'une des grandes priorités de l'Etat qui doit faire face à des questions plus pressantes, lorsque des frictions se produisent du fait de la nature des enquêtes auprès des ménages, l'administration est plus encline à prendre le parti des répondants, sans prendre le temps d'apprécier pleinement la perte d'informations et ses conséquences. L'organisation sur

⁸⁸ Parfois, de vastes enquêtes très spécialisées ont besoin d'être menées avec un soin particulier.

⁸⁹ Ces listes peuvent être établies à partir du recensement de la population, d'autres enquêtes sur les ménages qui sont constamment actualisées ou d'une liste établie par l'organisation sur le terrain elle-même.

le terrain doit envisager cette possibilité lorsqu'elle traite avec les ménages et veiller à ce que les enquêteurs ne franchissent pas certaines limites.

2. *Entreprises*

443. On ne traite pas de la même manière avec les entreprises qu'avec les ménages. Les entreprises ont beaucoup plus de facilité à répondre aux questions à partir de leurs dossiers qu'en se fondant sur la mémoire ou sur leur opinion. Cela tient évidemment au fait que, dès lors qu'elle consent à dévoiler une information, elle peut laisser à un agent subalterne le soin de fournir une information fondée sur ses dossiers; en revanche, ce même agent ne serait pas autorisé à exprimer une opinion au nom de l'entreprise ou à présenter des faits de mémoire. En bref, les réponses fondées sur des dossiers sont les plus prévisibles et les plus opportunes du point de vue de la direction de l'entreprise.

444. Il est à noter que cette distinction s'applique surtout aux entreprises convenablement constituées et organisées (généralement aux moyennes et grandes entreprises). Les petites entreprises et/ou les entreprises informelles sont plus faciles à traiter que les ménages, et l'importance portée aux dossiers est nettement moins grande, en ce sens que les réponses n'ont pas nécessairement à reposer sur un système de comptabilité en bonne et due forme. En outre, la latitude donnée aux enquêteurs varie grandement selon les cas. Si les enquêteurs, après avoir reçu la formation appropriée, peuvent sans danger remplacer une famille ou une petite entreprise du secteur informel par une autre, tel n'est pas le cas pour les grandes entreprises. C'est pourquoi, lors du déploiement d'une équipe d'enquêteurs sur le terrain, il est jugé préférable de confier aux enquêteurs les plus expérimentés et à ceux qui ont le plus de tact la charge de traiter avec les ménages et avec les situations où le doigté et la persuasion sont de la plus haute importance. Les enquêteurs moins expérimentés peuvent être chargés des contacts réguliers avec les entreprises dûment constituées. Alors que le premier contact avec une entreprise doit être établi au plus haut niveau que peut atteindre l'organisme, le suivi doit être laissé à quelqu'un dont le rôle est principalement un rôle de messenger. Lorsqu'une même question peut être traitée par correspondance, par téléphone ou par courrier électronique, ces formules sont à choisir de préférence. Si l'on choisit le courrier électronique (ou le télécopieur), l'organisation sur le terrain doit s'assurer qu'elle a prévu l'appui technique approprié.

3. *Un cas particulier : l'indice des prix à la consommation*

445. La décision d'intégrer l'équipe chargée de recueillir tous les mois les informations sur les prix à l'organisation sur le terrain ou de la placer directement sous l'autorité du département de l'IPC est une question de préférence, d'efficacité et de relations publiques. Il est clair que le département responsable de l'IPC tient à s'assurer que ses instructions, notamment en ce qui concerne la qualité et les règles de substitution, sont suivies scrupuleusement et qu'il peut craindre, en demandant à l'organisation sur le terrain de porter son attention sur plusieurs questions à la fois, de retirer de la force à ces instructions. De plus, l'organisme peut craindre que l'IPC ne perde de sa crédibilité si le public a l'impression que les informations sur les prix sont recueillies par un personnel n'ayant pas reçu une formation suffisante. Comme l'IPC ne se conforme ni aux protocoles appliqués pour les entrevues avec les ménages ni à ceux appliqués pour les entrevues avec les représentants d'entreprises (le gros des informations étant tiré des informations affichées par les détaillants ou, dans certains cas, de publicités ou de catalogues), les enquêteurs qui travaillent sur l'IPC ont besoin d'une formation spéciale. Ces arguments militent en faveur de l'idée de placer l'équipe chargée d'établir l'IPC directement sous l'autorité du département de l'IPC plutôt qu'au sein de l'organisation sur le terrain. Cela dit, dans les pays où la taille et la géographie nécessitent une administration locale, une équipe indépendante chargée de l'IPC risquerait fort d'être inefficace. En pareils cas, il serait préférable de faire appel aux organisations locales sur le terrain, qui travailleraient sous la supervision d'enquêteurs expérimentés spécialistes de l'IPC.

4. *Les pouvoirs publics*

446. La procédure suivie pour la collecte d'informations auprès des pouvoirs publics est différente de celle qui est utilisée pour les enquêtes auprès des ménages et des entreprises :

- Les administrations publiques peuvent avoir leurs propres organisations sur le terrain; il faut donc un effort combiné;
- En ce qui concerne la divulgation d'informations, la loi régissant ces administrations peuvent aller à l'encontre de celles de l'organisme statistique et nécessiter le règlement d'un différend juridique;
- La collecte d'informations peut obliger les administrations publiques à adhérer à une norme de codification conçue par l'organisme statistique, indépendamment du fait que ce dernier n'a pas compétence pour la faire appliquer.

447. Le premier cas est souvent celui des ministères de l'agriculture dans les pays où celle-ci domine et qui a une tradition de forte utilisation de données quantitatives⁹⁰. Plutôt que s'interroger sur les questions de contrôle, l'organisme statistique devrait faire usage des résultats connus et de la main-d'œuvre disponible et procéder avec le ministère à des discussions plus productives, notamment sur le point de savoir si les données recueillies devraient ou non être modifiées (comme il peut être nécessaire pour un cadre d'intégration tel que le système de comptabilité nationale).

448. Le ministère des transports a également pour tradition d'utiliser des informations quantitatives : le ministère établit des données administratives qui peuvent servir à des fins statistiques moyennant un coût marginal relativement modeste. Là encore, le plus sage est de conclure un accord avec le ministère afin de faire le meilleur usage possible des informations existantes. Parfois, les informations administratives ne sont pas conformes aux normes internationales, mais il est généralement plus simple d'apporter les ajustements nécessaires que de se lancer dans une nouvelle collecte de données.

449. Les principaux obstacles à l'utilisation de données recueillies par d'autres ministères (en particulier par les administrations chargées de la perception des impôts et de l'administration de la sécurité sociale) sont d'ordre légal et réglementaire. Les percepteurs tendent à vouloir tout autant que les statisticiens protéger les dossiers individuels. L'idée même de divulgation pourrait offenser gravement les contribuables et ternir la réputation du ministère, quelle que soit sa capacité de détection et de collecte. Par ailleurs, si le fait que l'organisme statistique reçoit des informations d'autres administrations crée l'impression (si dénuée de fondement qu'elle soit) que cet organisme fournit des informations qu'il ne devrait pas diffuser, sa réputation pourrait en être ternie. Le chapitre XII, section A.4, cherche à montrer que, malgré ces difficultés, la divulgation unilatérale d'informations fiscales est le moyen le plus puissant de réduire sensiblement la paperasserie statistique pour les entreprises.

450. En règle générale, il est préférable que l'organisme statistique s'abstienne d'établir des arrangements permanents aux termes desquels les autres ministères collectent les données, et qu'il utilise plutôt les ressources disponibles et la pression politique pour conclure un accord de collaboration constructif. La meilleure façon de procéder est peut-être d'établir une tradition de comités interministériels informels. L'organisme peut se heurter à de nombreux obstacles en chemin, car les non-statisticiens considèrent rarement la collaboration en matière de collecte de données comme une tâche urgente. En revanche, les non-statisticiens peuvent être séduits par la perspective d'être considérés comme ayant fourni un important service aux répondants, surtout si ces derniers sont nombreux et divers.

451. Enfin se pose la question de l'application d'une norme commune pour la collecte de données statistiques. Cette question se pose souvent à l'occasion de l'établissement de données spécialisées sur les finances publiques, notamment pour la comptabilité nationale. Faire en sorte

⁹⁰ Dans plusieurs pays, les statistiques agricoles ont été parmi les premières à être établies, et avant la création d'un bureau de statistique, le personnel nécessaire à la collecte de ces statistiques relevait du ministère de l'agriculture.

que les ministères utilisent la même définition des dépenses courantes et des dépenses d'équipement à l'échelon microéconomique est une tâche ardue et parfois ingrate, mais inévitable.

5. *Le cas particulier des administrations provinciales et locales*

452. Dans bien des cas, les administrations des provinces ou des états disposent de leurs propres bureaux de statistique, et ceux-ci sont très perfectionnés. Tel est le cas non seulement des pays à régime fédéral, comme le Brésil ou l'Allemagne, mais aussi de pays non fédéraux comme l'Espagne, où les régions autonomes disposent de bureaux à même de recueillir des informations, d'établir des statistiques et de diffuser des données présentant un intérêt particulier pour le public.

453. Dans de telles situations, il est important d'éviter que différentes organisations sur le terrain interrogent les mêmes répondants et épuisent leur bonne volonté. Lorsqu'il existe des dispositifs juridiques qui permettent le partage d'informations entre divers organismes statistiques et que les relations de travail sont suffisamment étroites pour justifier l'utilisation de tels dispositifs, il peut s'établir un certain équilibre.

454. Le fait de traiter avec d'autres institutions gouvernementales n'implique pas automatiquement le recours à l'organisation sur le terrain. En principe, ces questions sont tranchées, si possible, par consultation entre les chefs des organismes statistiques et leurs conseillers juridiques. Si divers niveaux de gouvernement sont impliqués, les chefs politiques responsables des affaires intergouvernementales peuvent avoir à intervenir. Bien entendu, si l'accord se traduit par la délégation de certaines tâches aux organisations sur le terrain, celles-ci jouent alors un rôle dans la collecte de données. Dans les pays à régime fédéral, ou lorsqu'intervient l'administration locale, la coopération tend à gagner l'ensemble du pays. En pareils cas, l'équipe sur le terrain opère à l'échelon national et a une entente avec l'organisme statistique tout entier, plutôt qu'un ensemble coordonné d'entente avec chaque unité spécialisée dans un domaine.

6. *Institutions à but lucratif*

455. Les institutions à but non lucratif gagnent en importance dans presque tous les pays du monde. Pour tenir compte de cette situation, des directives ont été élaborées pour expliquer comment tenir compte de l'impact économique de ces institutions⁹¹. La plupart des organisations à but non lucratif et des organismes volontaires qui se livrent à de nombreuses transactions monétaires avec le public ont un certain système rudimentaire de comptabilité, et les demandes découlant de l'enquête pour ce système tendent à être relativement limitées. En revanche, les établissements de santé et d'éducation à but non lucratif peuvent être amenés à réclamer plus d'attention de la part de l'organisation sur le terrain.

456. Les établissements de santé et d'éducation à but non lucratif posent un problème particulier, en grande partie du fait que leur taille relative, mesurée en proportion du PIB et de leur importance sociale pour le développement du pays, demande un examen particulier. De nombreux pays effectuent traditionnellement des enquêtes de santé et d'éducation. Cela dit, on note aussi dans ces deux domaines une tendance à s'écarter des enquêtes traditionnelles, et à mesurer les apports matériels et humains⁹² pour tenter de mesurer les résultats. Une formule qui tend à s'imposer tend à privilégier les enquêtes longitudinales (les films de préférence aux photos). Toutefois, leur complexité statistique place de tels efforts hors du champ des activités dont peut se charger le personnel administratif des hôpitaux, des cliniques, des écoles et des universités à but non lucratif en marge

⁹¹ *Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts*, Etudes méthodologiques, série F, n° 91 (publication des Nations Unies, à paraître).

⁹² La procédure consistait généralement à mesurer l'indicateur de santé au nombre de lits d'hôpital et à leurs taux d'occupation, et l'indicateur d'éducation au nombre de pupitres et aux taux de scolarisation. Aucun de ces deux indicateurs n'accordait beaucoup d'importance aux questions de qualité et d'efficacité.

de ses activités ordinaires. Si le système statistique se livre encore à des enquêtes spécialisées de santé et d'éducation, la coordination entre ceux qui présentent les registres et ceux qui collectent les données est de la plus haute importance.

457. Pour terminer nos commentaires sur cette question, nous dirons que le caractère spécialisé de ces deux domaines, la santé et l'éducation, est tel que, dans la plupart des pays qui établissent régulièrement des statistiques à leur sujet, les unités statistiques ou analytiques chargées ce travail sont situées directement au sein du ministère de tutelle. Pour les organismes de petite ou même de moyenne dimension qui en sont encore à définir leur mandat, il peut être prudent de laisser les choses en l'état, plutôt que de tenter une totale centralisation qui a peu de chances de réussir.

458. Les bureaux qui sont mieux lotis peuvent chercher à expérimenter la création d'instituts spécialisés ou de satellites statistiques. Ces organes se présentent sous des formes diverses : outre leur propre directeur général, ils peuvent avoir à répondre devant un conseil composé de représentants du secteur de l'éducation (ou de la santé) et de l'organisme statistique.

B. — INTERACTION AVEC UNE ORGANISATION PAR DOMAINE

1. *Perspectives*

459. Chaque grande unité structurelle d'un bureau de statistique doit se placer dans une perspective suffisamment large afin de voir comment ses actions peuvent se recouper avec celles du reste du bureau ou, dans un système décentralisé, avec celles du reste du système. Une vision aussi large est nécessaire le plus souvent lorsque les organismes franchissent d'importantes étapes, ce qui, fort heureusement, ne se produit pas trop souvent. Pour les questions journalières, l'interaction est généralement limitée aux interlocuteurs avec lesquels se produisent des échanges d'informations. Ainsi, la direction de l'organisation sur le terrain a pour principal souci ses politiques à l'égard des répondants (voir chapitre XII) et sa communication avec la section de l'organisme chargée de traiter les données lorsqu'elles sont recueillies.

460. Une perspective étroite engendre invariablement des tensions. Par exemple, lorsqu'ils demandent des informations détaillées sur les dépenses des consommateurs pour déterminer l'IPC, les responsables des statistiques économiques peuvent considérer la réduction des erreurs de pondération comme leur principal objectif, en raison du dommage que de telles erreurs ne peuvent manquer de causer. Ils cherchent donc à s'entourer de toutes les précautions qu'exige l'enquête. Cette attitude peut aller à l'encontre de celle des responsables des opérations sur le terrain, que l'expérience incite à considérer que plus l'entrevue est brève, plus le répondant se montre attentif.

461. La tension elle-même est une saine manifestation du souci de qualité qui motive les deux unités. Si aucune des deux n'exprime son point de vue sur les moyens d'éviter les pièges, cette tension risque de s'accroître encore davantage. Néanmoins, vu le risque de conflit, il conviendrait de mettre en place un dispositif organique qui force l'accord entre les parties en cause sans que l'on ait à faire appel à de hauts responsables. Dans le cas de nouvelles initiatives, ce mécanisme devrait se situer au niveau de la gestion du projet, et relever en fin de compte de l'autorité du chef de projet⁹³. Lorsque le conflit est le résultat d'une activité en cours, son règlement nécessite l'intervention d'un comité permanent. La raison du choix d'un comité permanent, plutôt que d'un comité spécial, est que les problèmes concernant l'interaction entre l'organisation sur le terrain et les unités spécialisées par domaine sont amenés à se poser très souvent. L'important est donc que les différences d'opinion soient traitées à travers un dialogue et une coopération de nature à déboucher sur des solutions constructives et exécutoires pour toutes les parties.

⁹³ Cela n'interdit en rien l'intervention de la direction de l'organisme statistique ou de l'organisation sur le terrain si elles estiment que la décision du chef de projet remet en cause l'intégrité du programme de l'organisme.

2. Recensements et enquêtes

462. La direction de l'organisation sur le terrain ne peut traiter les recensements et les enquêtes comme s'ils étaient interchangeables. Les recensements, surtout les recensements de la population et des logements, exigent une importante mobilisation de la population et, par conséquent, sont à considérer comme un événement national, tandis que les enquêtes, du fait de leur échelle, ne devraient pas toucher plus qu'une catégorie de population et présentent des risques de répétition (à éviter).

463. Pour plusieurs raisons, le recensement de la population est très important pour toute organisation sur le terrain. Dans beaucoup d'organismes statistiques, les organisations sur le terrain ont en fait été créées pour répondre aux besoins du recensement, de sorte que celui-ci est leur principal intérêt. De plus, la partie la plus visible de tout recensement est la collecte de données, qui nécessite une brève période d'intense activité de la part de tous les ménages.

464. Dans le cadre de sa contribution à la préparation d'un recensement, l'organisation sur le terrain fait généralement appel à sa connaissance approfondie du pays, qu'elle utilise pour organiser la collecte de données. Elle apporte également sa connaissance des conditions locales à l'identification et la mobilisation de dirigeants locaux.

3. Gestion des interactions

465. Quels que soient les arrangements, l'organisation sur le terrain, comme toute autre organisation du bureau de statistique fondée sur une fonction, doit être soucieuse de ses rapports avec le reste de ce bureau. Parmi les points de friction provenant de ces interfaces qu'il faut surveiller figurent les suivants :

- Les difficultés provenant de la pression qu'exercent les spécialistes des domaines, qui sont les plus éloignés des répondants; les analystes, les agents de la comptabilité nationale et les spécialistes de la commercialisation et de la diffusion en offrent les exemples les plus frappants;
- Les ambiguïtés quant au niveau de qualité à maintenir pour l'enquête. L'organisation sur le terrain doit s'efforcer de trouver un compromis raisonnable entre ses normes de qualité et le budget de l'enquête;
- L'équilibre qui convient entre les activités de l'enquête qui peuvent être confiées aux bureaux régionaux (en régime décentralisé) et celles qui doivent être menées à l'échelon central, faute de quoi les normes d'homogénéité ne peuvent être appliquées avec des garanties de succès (par exemple, les enquêtes qui impliquent une codification compliquée).

466. Par ailleurs, l'organisation sur le terrain doit suivre de près les progrès technologiques qui risquent de la court-circuiter avant que sa direction ait eu le temps de recycler son personnel. Les contacts avec les entreprises (et peut-être, dans quelques années, avec les ménages) via l'Internet ne manqueront pas de rapprocher très sensiblement le spécialiste d'un domaine du répondant. Les organisations sur le terrain doivent se trouver un créneau dans ce nouveau processus où elles puissent jouer un rôle utile et économique.

467. Le chef statisticien doit s'assurer que le personnel employé hors du bureau central dispose d'un certain nombre de services d'infrastructure, notamment d'un accès :

- A des cadres statistiques;
- A l'égalité des chances en matière de formation;
- Aux experts du bureau central en temps réel pour statuer sur l'application de concepts types.

Conclusions

Il est généralement reconnu que l'organisation sur le terrain peut être organisée efficacement par fonction

L'efficacité d'une organisation sur le terrain dépend des facteurs suivants :

- La profondeur de sa connaissance de ce qui marche et de ce qui ne marche pas dans les entrevues avec les ménages;
- Un programme de formation d'enquêteurs qui favorise les rapports entre ceux-ci et les répondants;
- La capacité d'aider un enquêteur qui doit se débattre avec une forte résistance des répondants à livrer des informations.

Si les bureaux sur le terrain sont dispersés sur tout le territoire, il est essentiel d'avoir un organe central responsable de la liaison et de la coordination.

XI. — FAIRE PARVENIR L'INFORMATION AUX USAGERS

« Il n'est sans doute pas exagéré de dire que, dans la plupart des pays, les statistiques disponibles dans les publications et sous d'autres formes ne sont pas pleinement mises à profit par les usagers, soit parce que leur existence n'est pas suffisamment connue, soit pour d'autres raisons. Une partie intégrante de l'effort de diffusion doit consister à encourager une exploitation plus extensive des statistiques au moyen d'une action fondée sur l'étude de la demande⁹⁴. »

A. — PROBLÈMES GÉNÉRAUX DE DIFFUSION

Encadré 15. Définitions : diffusion et publication

Les termes « diffusion » et « publication » jouent des rôles essentiels et répondent à des définitions très larges dans le texte qui suit. Par diffusion, on entend le fait de « rendre accessible au public », sans restriction et sans égard pour la façon dont cette diffusion se fait. La publication implique le fait de rendre l'information statistique publique sous forme imprimée ou sur l'Internet, y compris sur CD-ROM, bandes magnétiques, cassettes audio, émissions radiophoniques et télévisées et tout autre moyen permettant d'atteindre le même objectif.

468. En partie du fait de la situation évoquée dans la citation ci-dessus, le processus de diffusion fait intervenir tout un ensemble d'intermédiaires qui ont pour tâche d'identifier les usagers et d'adapter l'information à leurs besoins en leur offrant une interprétation utile des données.

469. Les intermédiaires utilisent différentes manières pour diffuser les informations statistiques :

- Leur connaissance du processus statistique dispense les statisticiens d'une interaction difficile avec les usagers finals de l'information;
- En effectuant une analyse approfondie des données, ils apportent un surcroît d'analyse constructive de leur qualité et de leur présentation;
- Ils aident les statisticiens à évaluer la demande de divers types de données.

Cela dit, certains problèmes peuvent encore se poser :

- Parfois, les intermédiaires peuvent commettre une erreur d'interprétation des données sans laisser la possibilité aux statisticiens de remettre les choses au point;
- Poussés par leurs propres intérêts, ils peuvent involontairement déformer l'information communiquée aux statisticiens en ce qui concerne les besoins des usagers en matière d'informations statistiques.

1. *Fournir aux usagers une information sur les propriétés des données statistiques*

470. Les statisticiens professionnels et les instituts de statistique réputés sont tenus d'indiquer clairement et avec précision les points forts et les points faibles des données qu'ils publient et d'expliquer à quel point les données permettent certaines déductions. Bien qu'il n'y ait pas de con-

⁹⁴ *Manuel* de 1980, p. 28.

sensus international sur la façon dont ils peuvent procéder, l'organisme statistique doit être assuré que son public est soigneusement informé de ce qui suit :

- Où doivent se situer les données, du point de vue de leur sujet et de la période couverte;
- Comment les données ont été définies et établies;
- Quelle qualité leur est attribuée;
- Quelles données connexes peuvent être utilisées aux fins de comparaison ou pour définir le contexte.

471. Très peu d'organismes ont investi le volume nécessaire de ressources pour pouvoir fournir ce type d'informations pour toutes les statistiques qu'ils produisent⁹⁵. Toutefois, si la création de données ne s'accompagne pas de métadonnées, l'établissement de celles-ci, si elle intervient après coup, nécessite un investissement considérable. Pour répondre aux normes d'une bonne organisation statistique, cette documentation doit être offerte pour l'ensemble des séries publiées⁹⁶.

472. La charge que représentent les projets d'établissement de métadonnées peut être allégée si une unité donnée de l'organisme statistique est chargée de veiller à leur établissement et à leur respect d'un format normalisé, ainsi qu'à leur tenue et à leur actualisation. Néanmoins, il ne faut pas perdre de vue que, si cette responsabilité est confiée à une unité spécialisée, les connaissances émanent presque exclusivement des services de l'organisme statistique travaillant sur les questions de fond. Il importe de faire la différence entre le besoin d'établir des métadonnées (quel que soit le moyen de diffusion) pour l'ensemble des produits statistiques et l'adoption d'un système et d'un protocole pour l'enregistrement des informations. Ces derniers font déjà l'objet d'un intense débat international, tandis que la première ne retient pas encore autant l'attention.

473. Les progrès de l'informatique ont entraîné une redéfinition fondamentale de la demande comme de l'offre de données statistiques. Les contraintes de production et d'extraction auxquelles étaient soumis aussi bien les producteurs que les usagers de données ont diminué considérablement. Au lieu de distribuer des résumés des informations disponibles et de permettre aux usagers de choisir les données pour lesquelles ils ont besoin d'informations supplémentaires, l'organisme statistique peut offrir la gamme complète des données, à stocker par les usagers, dont beaucoup possèdent à présent le logiciel et les compétences technologiques nécessaires pour établir leurs propres résumés et extraits analytiques.

474. Les progrès technologiques ont également suscité la création d'une abondance d'entrepôts de données en libre-service dans lesquels il est presque impossible de naviguer sans un guide fiable, ce qui rend d'autant plus important l'établissement de métadonnées de grande qualité. Autrement dit, l'organisme statistique ne peut se permettre d'être négligent et de laisser aux usagers le soin de rechercher, de résumer et d'analyser les données, mais doit trouver un compromis acceptable qui permette à l'un et à l'autre de se partager la tâche de « consommer » les données. Il n'y a pas de règle générale définissant cette relation, mais il importe de se rappeler que l'appétit des usagers pour les métadonnées est limité, même s'il dispose de matériel pour leur stockage et leur traitement. De plus, la capacité des non-spécialistes de gérer de grandes masses de données est elle aussi limitée.

475. Quoi qu'il en soit, il faut prendre des dispositions pour améliorer les chances qu'un nombre croissant d'usagers dotés de meilleurs outils de recherche et plus exigeants sur la qualité trouvent ce qu'ils recherchent. Même si des volumes de métadonnées détaillées restent inutilisés, le

⁹⁵ L'Australian Bureau of Statistics (ABS) offre un modèle exceptionnel de documentation sur les métadonnées. Sa composante de gestion des données cherche à améliorer le service à la clientèle en lui offrant des données mieux cataloguées, plus visibles et plus accessibles et des concepts et procédures intégrés. Il s'efforce d'atteindre ces objectifs par la mise en place, le chargement et l'utilisation d'un « dépôt » d'informations sur les sociétés offrant les installations nécessaires pour stocker, cataloguer et extraire toutes les données produites par l'ABS en même temps que les métadonnées décrivant les principes et procédures appliqués.

⁹⁶ Voir les références appropriées aux principes de bonne exécution d'enquêtes dans les *Protocols for Official Statistics* Wellington, Statistics New Zealand, n.d., accessible sur <http://www.stats.govt.nz>.

fait même qu'ils ont été constitués est rassurant pour ceux qui tiennent au maintien de haut niveaux de crédibilité.

476. L'équilibre entre ce qui peut physiquement être mis à la disposition des usagers et ce à quoi ils ont besoin d'avoir accès, compte tenu de l'utilisation probable qu'ils en feront, est une question que l'unité chargée de la diffusion des données devrait examiner de près.

2. Politique de diffusion

477. Un organisme statistique qui ne dispose pas d'une politique de diffusion bien définie risque de perdre sa crédibilité en tant qu'agent indépendant. Les éléments suivants sont indispensables à une politique de diffusion efficace :

- Un calendrier de diffusion, défini suffisamment à l'avance, qui traite toutes les catégories de clientèle sur un pied d'égalité⁹⁷;
- Une politique clairement définie pour l'identification de l'information, qui devrait être communiquée à la presse, et les renseignements complémentaires qui peuvent être diffusés sur les bulletins de statistiques;
- Une politique concernant le coût de l'accès à une information statistique détaillée⁹⁸.

478. Les organismes statistiques sont de plus en plus conscients des avantages d'un calendrier préétabli des publications de statistiques. Il vaut mieux travailler selon un échéancier assorti de délais prudents que de travailler trop vite et d'être perçu comme imprévisible. D'un autre côté, si une nouvelle est diffusée plus tard qu'à l'accoutumée et s'annonce plus favorable que prévu, l'organisme statistique risque d'être perçu comme étant soumis à une influence politique.

479. Pour de nombreux usagers, la ligne qui donne l'information résultant de l'ensemble du processus de mesure (par exemple, « le mois dernier, l'IPC a continué de monter au rythme de 10 % par an ») est plus importante que les facteurs qui expliquent cette nouvelle. Comme ce sont généralement les médias qui fournissent de tels communiqués, il faut qu'ils soient sensibilisés à l'importance de l'information et des métadonnées pertinentes. En ce qui concerne les autres, y compris les intermédiaires statistiques, les éléments explicatifs et les données complémentaires jouent un rôle important dans leurs efforts en vue d'expliquer les forces de changement sous-jacentes et de prévoir les changements à venir. Là encore, l'organisme statistique doit avoir une politique clairement définie concernant le choix des données à communiquer à la presse pour la grande consommation et les données qui, parce qu'elles sont plus détaillées et découlent d'une classification croisée plus subtile, paraissent un peu plus tard dans un bulletin de statistiques (sous forme classique ou électronique).

480. La croissance de l'Internet a rendu flou une politique naguère assez claire. En principe, rien ne devrait empêcher un organisme statistique de placer toutes les informations dont il dispose sur son site Internet et d'en gérer l'accès par l'Internet plutôt que par des moyens plus traditionnels. En « creusant » (c'est-à-dire en passant par une suite de répertoires et de fichiers), les usagers peuvent descendre au niveau de détail qu'ils jugent adapté à leurs besoins, ce qui offre en outre l'avantage technologique de laisser la trace des éléments consultés.

481. L'unité du bureau de statistique chargée de la diffusion doit se rendre compte que la technologie allège rapidement les contraintes qui pesaient jusque-là sur ses activités. Le suivi des progrès technologiques est devenu presque aussi important que l'exécution d'études des besoins des clients et de leur satisfaction.

⁹⁷ D'après la norme *spéciale* de diffusion des données (NSDD) établie par le Fonds monétaire international, « les éléments vérifiables de la NSDD relatifs à l'accessibilité, à l'intégrité et à la qualité des données privilégient la transparence de l'établissement et de la diffusion des statistiques. En vue de faciliter un accès immédiat et dans des conditions d'égalité, la NSDD prescrit : a) l'annonce préalable des calendriers de diffusion; et b) la communication simultanée à toutes les parties intéressées. » Accessible sur <http://dsbb.imf.org/overview.htm>.

⁹⁸ Voir chapitre XI, section C.

B. — LES DIFFÉRENTE FORMES DE DIFFUSION

1. *Les moyens traditionnels*

482. Bien qu'il y ait aujourd'hui de nombreux moyens de diffuser l'information, les formes classiques telles que bulletins, condensés, résumés et annuaires restent en usage. Tout au long de la majeure partie du dernier demi-siècle, la plupart des bureaux de statistique établis ont respecté la tradition de produire un annuaire (voir section E, « L'annuaire de statistiques »), un condensé mensuel ou trimestriel et, à l'occasion, une publication spécialisée si ses lecteurs pouvaient être facilement identifiés (par exemple, les statistiques du commerce extérieur). L'annuaire et le condensé couvraient pratiquement toutes les activités de l'organisme statistique.

483. L'organisation nécessaire à l'appui de cette forme de diffusion de données était tout aussi simple. Chaque unité spécialisée s'occupait de la tenue d'un domaine spécial de statistiques (par exemple, statistiques sur les prix) qui figurait respectivement dans le « condensé » et « l'annuaire ». Chaque unité était responsable de l'exactitude de ses données et de la pertinence, de l'homogénéité et de la forme des notes de bas de page. L'unité était également censée répondre aux questions spécialisées auxquelles ne pouvaient répondre les éditeurs de la publication.

484. Au niveau de l'organisme, une unité était chargée de la diffusion, ainsi que de certaines activités telles celles consistant à identifier les types de lecteurs, à définir la forme à donner à la publication, à établir des calendriers pour nos intervenants, à veiller à ce que l'impression se fasse dans les temps et à gérer la distribution et les abonnements. Cette unité devait également traiter avec les organisations par domaine et s'assurer qu'elles respectaient dans l'ensemble le calendrier de diffusion.

485. Un certain nombre de grands bureaux avaient leur propre imprimerie; dans plusieurs pays, les équipements à la disposition du bureau de statistique étaient parmi les plus vastes et les plus perfectionnés du secteur public. Ce type d'organisation est toujours viable, mais les formes modernes de diffusion, en particulier l'utilisation de l'Internet, ont créé de nouvelles possibilités.

2. *Multimédia*

486. Le changement le plus important provoqué par les progrès technologiques est peut-être la forte diminution du besoin de grandes imprimeries. Aujourd'hui, les organismes statistiques ont les moyens de composer leurs propres publications et, pour les faibles tirages, les outils nécessaires pour imprimer entièrement leurs publications dans leurs locaux. En outre, la technologie a éliminé la nécessité d'imprimer de gros volumes de tableaux statistiques (notamment ceux concernant les recensements de population et les statistiques du commerce extérieur) en offrant d'autres moyens de présenter ces informations.

487. Il y a vingt ans, au lieu d'être publiées sur papier, les informations pouvaient être diffusées sur bandes magnétiques d'ordinateur, mais ce support n'était accessible qu'au très petit nombre d'utilisateurs qui avaient accès à un grand ordinateur central. Au cours des deux dernières décennies, l'accès s'est beaucoup élargi avec la prolifération des ordinateurs individuels et des disquettes. Au cours des cinq à dix dernières années, la pratique consistant à diffuser des volumes massifs de données sur CD-ROM a été presque universellement adoptée. Les CD-ROM permettent de diffuser l'information d'une manière plus imaginative, mélangée au son et accompagnée d'un logiciel de traitement, et offrent en réalité de plus grosses possibilités d'analyse de données brutes que tous les autres moyens de diffusion qui existaient jusque là.

3. *L'Internet*

488. L'avènement de l'Internet a ouvert un éventail de plus en plus large de possibilités, tant aux fournisseurs des statistiques qu'à leurs usagers. Son principal avantage est qu'il offre

l'interactivité, l'adaptabilité, la vitesse et des économies, permettant ainsi à l'organisme statistique d'accroître très sensiblement son service aux usagers.

489. Les conséquences structurelles de l'utilisation intensive de l'Internet aux fins de diffusion sont énormes. Par exemple, la traditionnelle approche de la publication à deux niveaux mentionnée précédemment pourrait être modifiée. Chaque unité spécialisée serait équipée de manière à créer sa propre page web sur le site Internet de l'organisme et à se charger des aspects interactifs de la diffusion. Une unité centrale se chargerait de communiquer l'information à la presse et aurait également le pouvoir et la compétence voulus pour établir (sous réserve d'approbation en haut lieu) un « code de bonne conduite » à l'égard du contenu et de la présentation des informations affichées sur le site Internet de l'organisme. L'unité centrale serait également chargée de convoquer des réunions afin de déterminer comment les usagers en tant que communauté réagissent à la gamme des produits de l'organisme.

490. L'autre conséquence importante du point de vue de l'organisation est que le fichier/base de données électronique utilisé pour préparer la diffusion de la version imprimée pourrait être utilisé pour la version Internet de la même publication. L'intégration étroite du contenu et de la présentation des publications sous formes électronique et classique permettrait également de réaliser des économies substantielles sur le processus de diffusion. Cela veut dire qu'un bureau n'a pas nécessairement à recourir à l'impression, et qu'il peut juger préférable de n'offrir que des versions électroniques de ses publications, que ce soit sur l'Internet ou sur CD-ROM.

491. La diffusion aux usagers de statistiques d'actualité a été grandement améliorée par l'Internet. Le délai entre la collecte des données et leur diffusion par un bureau utilisant les moyens traditionnels de l'impression diminue très sensiblement lorsque ces données sont diffusées sur l'Internet. Dans la pratique, la diffusion sur l'Internet est généralement possible à peu près au moment où la version imprimée est terminée et envoyée pour être reproduite et distribuée. Cela permet souvent aux usagers d'accéder aux statistiques diffusées sur l'Internet plusieurs semaines avant la date à laquelle ils devraient normalement en recevoir la version imprimée.

492. Nombre d'organismes statistiques s'aperçoivent que l'Internet est idéal pour la diffusion de statistiques délicates pour le marché. L'Internet permet à l'organisme de diffuser les statistiques de façon ordonnée, c'est-à-dire d'une façon qui offre l'égalité d'accès aux statistiques en même temps à tous les usagers. Auparavant, on utilisait pour cela les transmissions par télécopie, mais les usagers n'étaient pas satisfaits de cette méthode.

493. Ces dernières années, le coût d'établissement d'un service Internet au sein d'un organisme statistique a baissé de façon radicale. Cela peut être attribué aux baisses des prix des matériels comme des logiciels ainsi qu'à la possibilité d'obtenir dans le commerce un logiciel pouvant être utilisé pour un site Internet simple mais fonctionnant de façon très satisfaisante.

494. Les économies réalisées par la diffusion de statistiques et de métadonnées statistiques sur l'Internet sont substantielles lorsque cette diffusion remplace le document imprimé ou d'autres produits tels que les bandes magnétiques ou les CD-ROM.

495. L'Internet permet aux organismes statistiques d'offrir un accès plus large aux statistiques et aux métadonnées statistiques. En particulier, la quantité de détails qui peut être fournie n'est pas limitée, comme dans la presse, par la taille de la page. Une grande quantité de métadonnées statistiques peut à présent être fournie sans difficulté à l'utilisateur. Les statistiques et les métadonnées statistiques qui ont été archivées par l'organisme statistique peuvent à présent être mises instantanément à la disposition des usagers. En outre, les publications statistiques épuisées peuvent aussi être consultées par les usagers de l'Internet à l'aide d'un lecteur optique (scanner) ou sous d'autres formes qui préservent la structure et la présentation du document.

496. La technologie très complexe de l'explorateur web permet aux organismes statistiques d'offrir aux usagers un accès immédiat aux bases de données et aux systèmes de diffusion de statistiques sur l'Internet. Les explorateurs web peuvent maintenant reconnaître le type de fichier et permettent aux usagers de télécharger directement des statistiques sur leurs ordinateurs en format variable avec séparation par virgules (CSV), tableur ou autres formats courants.

497. L'Internet a fourni aux organismes statistiques un moyen très utile de tester diverses façons de présenter les statistiques ou de suivre la réaction du public à leurs publications, et de solliciter des commentaires et des réactions sur l'adéquation de ses données et de ses métadonnées. Au stade de la conception d'une nouvelle base de données pour l'Internet, les usagers peuvent tester l'interface de la base de données de l'organisme statistique et communiquer leurs impressions en temps réel aux concepteurs sur certains éléments tels que l'aménagement de l'interface, la fonctionnalité, le temps de réponse des liaisons Internet avec la base de données et la facilité d'utilisation. Cela est très utile à l'organisme pour préévaluer le « produit » avant sa diffusion. Une fois qu'un service a été distribué, l'organisme statistique peut maintenir un contact étroit avec les usagers en les invitant à communiquer leurs impressions à une adresse électronique sur le site Internet. En offrant cette possibilité, l'organisme statistique peut recevoir des suggestions très utiles sur les moyens de mieux servir ses clients.

498. L'organisme peut aussi utiliser l'Internet pour recueillir des statistiques et les métadonnées correspondantes en langage de balisage hypertexte [HyperText Markup Language (html)], par accès direct à des bases de données à distance, protocole de transfert de fichiers FTP à des serveurs à distance ou par courrier électronique. Ces méthodes sont aujourd'hui couramment utilisées, et le choix de la méthode est fonction, entre autres, de la complexité de la tâche, du degré de sécurité exigé et de la fréquence de soumission. Depuis peu, les organismes statistiques étudient la possibilité d'utiliser le langage de balisage extensible XML pour transférer les statistiques et les métadonnées entre les organismes statistiques et les fournisseurs et usagers des données. Le langage XML devrait permettre de réaliser des gains d'efficacité substantiels aussi bien au fournisseur qu'à l'utilisateur de statistiques, car il permet des transferts normalisés de données et de métadonnées. Il ne s'agit pas ici de promouvoir l'utilisation du langage XML — en fait, au moment où le lecteur recevra cet ouvrage, XML pourrait déjà avoir été remplacé — mais plutôt de pousser les organismes à se doter de nouveaux outils qui leur permettent de recueillir et de diffuser plus facilement les données et les métadonnées.

C. — RECouvreMENT DU COÛT DE PUBLICATION

499. Conformément à la politique des gouvernements qui consiste à « faire payer les services rendus aux usagers », dans certains pays, les bureaux appliquent les tarifs du marché au moins à certains de leurs produits et services, que les usagers appartiennent au secteur public ou au secteur privé. Par exemple, pour l'Australian Bureau of Statistics, la politique consistant à faire payer les usagers a pour but d'encourager les usagers à identifier leurs véritables besoins de statistiques et d'y répondre, de permettre à la demande de produits de l'ABS de faire fonction d'indicateur de la façon dont les ressources du Bureau devraient être utilisées, et de couvrir ainsi le coût de production de statistiques. De son point de vue, l'ABS a le devoir de veiller à ce qu'au moins les statistiques de base soient immédiatement accessibles et à un coût abordable; c'est ainsi qu'il a pu financer le Programme d'agrandissement des bibliothèques de l'ABS, qui comprend 529 bibliothèques à travers toute l'Australie, leur fournissant gratuitement des publications ABS pour répondre aux besoins de leurs communautés⁹⁹.

500. La question qui se pose est de savoir s'il faut traiter les publications de statistiques plus ou moins à la manière d'un service public général (par exemple, comme la force de police et la défense nationale) ou d'un service public payant pour les usagers (comme les routes à péage, les parcs et les musées). En outre, pour ces derniers, quel est le prix à appliquer ? Les arguments varient selon les points de vue des pouvoirs publics et les politiques sociales. Parmi les positions dans le débat sur les politiques visant à faire payer les services aux usagers, on peut citer les suivantes :

- Si un gouvernement a besoin d'informations pour poursuivre ses propres objectifs, prendre de meilleures décisions, montrer aux électeurs s'il a ou non tenu ses promesses

⁹⁹ *Annual Report 1996-1997* (Canberra, Australian Bureau of Statistics 1997).

préélectorales, il demande l'établissement d'informations statistiques. Le coût de ces statistiques est assumé par les contribuables et fait partie du prix à payer pour une bonne gestion des affaires publiques;

- L'accès à l'information sur le progrès social et économique d'une société est une chose à laquelle a droit tout citoyen d'une société ouverte et une responsabilité que tout bon gouvernement doit honorer. Comme il n'est pas possible de légiférer sur la quantité d'informations qui devraient être livrées gratuitement, pas plus que sur le prix à percevoir pour les informations payantes, la seule règle possible est de ne rien faire payer;
- Comme l'information doit de toute façon être produite pour répondre aux besoins des pouvoirs publics, le maximum à percevoir auprès des usagers est le coût marginal de diffusion de l'information sous la forme demandée et dans un délai donné;
- Il est clairement injuste d'imposer la charge du financement de la production d'informations hautement spécialisées recueillies pour les besoins d'une minorité (chercheurs, historiens, statisticiens professionnels) à l'ensemble des contribuables;
- Comme il serait presque impossible d'établir un barème de redevances sur la base du coût marginal, il faut donc percevoir le coût moyen de diffusion auprès de tous les usagers, quel que soit le secteur auquel ils appartiennent. Il n'y a pas d'autre moyen équitable de gérer une politique de recouvrement des coûts.

501. Ces questions font déjà depuis quelque temps l'objet d'un débat animé, sans qu'ait pu pour autant se dégager un consensus international. Il se peut, à ce stade, pour les organismes des pays en développement, où la grande difficulté est de faire prendre conscience aux citoyens de l'existence et de l'utilité des informations statistiques, que la question la plus pressante ne soit pas de savoir si et comment tirer le maximum de revenus des publications statistiques. Dans les organismes statistiques plus développés, où certains usagers ont des besoins spéciaux uniques (et coûteux), on note une tendance à percevoir de préférence un prix supérieur au coût nominal pour certaines informations. Quoiqu'il en soit, la mise en œuvre d'une politique à l'égard des redevances varie beaucoup d'un organisme à un autre¹⁰⁰.

1. *Politiques commerciales*

502. Dans les organismes engagés dans un programme de diffusion à orientation commerciale, dominé fortement par la vente d'un service particulier ou s'appuyant sur tout un ensemble de publications, la création d'une unité spéciale chargée de la commercialisation et d'activités connexes se justifie. En revanche, dans d'autres organismes, la recherche a montré que le potentiel commercial des publications statistiques est limité et, par conséquent, la création d'une unité spéciale n'est pas nécessaire¹⁰¹. Bien entendu, même lorsque le potentiel commercial est limité ou inexistant ou lorsqu'il n'y a pas d'unité commerciale spéciale, il incombe encore à l'organisme de chercher des moyens d'accroître la clientèle de leurs produits.

503. Une politique commerciale nécessite plusieurs éléments, et surtout une liste des coûts pouvant justifier les prix demandés pour chaque publication, pour le cas où l'organisme serait soupçonné de tendances monopolistiques. Les éléments d'une telle politique sont les suivants :

- Un algorithme pour la tarification de tabulations spéciales et une politique à l'égard de demandes ultérieures d'autres usagers concernant les mêmes informations;
- Un algorithme pour la tarification d'enquêtes spéciales ou de questionnaires additionnels destinés à accompagner des questionnaires d'enquête existants;

¹⁰⁰ Voir Rapport sur la quarante-cinquième réunion plénière de la Conférence des statisticiens européens, 10-12 juin 1997 (Genève, Commission économique pour l'Europe, ECE/CES/52).

¹⁰¹ Pour être juste envers les organismes engagés dans un programme commercial, il faut dire que leur but n'est pas exclusivement commercial. Par exemple, le fait de percevoir des tarifs commerciaux pour les publications imprimées ou électroniques fournit de précieuses informations sur le marché à l'organisme statistique.

- Un objectif clairement défini et justifiable (par exemple, recouvrement de l'ensemble des coûts de production de bons à tirer, d'impression et distribution, en cas de produits imprimés, et des coûts correspondants de distribution sur l'Internet);
- Un plan de commercialisation, avec identification des clients et de leurs besoins;
- Pour les grands bureaux, une unité commerciale distincte peut avoir été créée ou identifiée;
- Un catalogue de toutes les publications, avec leurs prix respectifs.

504. L'unité chargée de la commercialisation de ces publications doit bien comprendre ces éléments et objectifs et être prête à répondre aux critiques des segments de la communauté qui sont les plus touchés par tout un ensemble de prix calculés sur une base commerciale.

2. *Recours à des tiers pour la diffusion*

505. Dans plusieurs pays, des tiers (parfois, des entreprises privées) sont chargés d'assurer la commercialisation de la totalité ou d'une partie du programme de diffusion de l'organisme statistique. Cette formule permet de jauger les signaux du marché pour les publications de l'organisme, élimine la nécessité de créer une unité commerciale et dispense l'organisme statistique de l'obligation d'expliquer sa politique de prix en fonction d'objectifs sociaux plus larges. Bien entendu, un tel programme n'a de sens que s'il existe un marché actif¹⁰².

506. Avant d'adopter des solutions de ce type, les hauts responsables des organismes statistiques devraient toutefois ne pas perdre de vue que même les meilleures publications statistiques ne sont pas des produits de grande diffusion et que beaucoup d'utilisateurs peuvent se contenter d'emprunter un exemplaire ou de le consulter dans des bibliothèques ou d'autres collections publiques. L'expérience tend à montrer que les quelques publications qui suscitent le plus d'intérêt sont notamment celles sur les statistiques sur le commerce extérieur et celles qui découlent du recensement de la population.

3. *Droits d'auteur (copyright) et redevances*

507. L'un des objectifs importants d'un bon organisme statistique est de diffuser aussi largement que possible l'information qu'il établit et de faire tout ce qu'il peut pour que les pouvoirs publics, les entreprises, les chercheurs et l'ensemble de la communauté utilisent cette information. Il semble donc hors de propos, voire contradictoire, de soulever la question des droits d'auteur et des redevances au sujet des statistiques officielles. En fait, ce qui paraît souhaitable, c'est d'assurer par persuasion morale que les utilisateurs intermédiaires citent la source de l'information statistique et indiquent les limites auxquelles elle est astreinte. D'ailleurs, pour les bureaux qui commercialisent leur information, le copyright est une mesure conçue pour empêcher les utilisateurs d'informations statistiques de tirer un profit personnel d'une initiative qui a été financée collectivement par les contribuables.

508. Un certain nombre d'organismes statistiques utilisent le symbole copyright et demandent à tous les utilisateurs d'indiquer convenablement la source des informations statistiques¹⁰³. Il y a peu de chances qu'aucun organisme ait pris des dispositions légales pour combattre toute utilisation ou attribution illégitime. La pression morale est généralement suffisante.

¹⁰² Lorsque des alliances avec le secteur privé sont tolérées, voire encouragées, il doit y avoir une procédure appropriée qui permette aux libraires et aux éditeurs de participer au processus, et les contrats de courte durée devraient être la norme, afin que les arrangements ne se trouvent pas dépassés avec le temps et l'apparition de nouvelles technologies.

¹⁰³ La formule type à cet égard est la suivante : « Il est interdit de reproduire ou de transmettre le contenu de la présente publication sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit... » (Statistique Canada).

509. Dans les cas où il est évident que des intermédiaires achètent souvent des données statistiques à l'appui d'études et d'exercices d'analyse, il peut arriver que la mention de la source soit insuffisante et que le paiement de redevances soit justifié.

D. — COMPLÉTER L'INFORMATION PAR L'ANALYSE

1. *L'office national de statistique doit-il se livrer à des analyses ?*

510. Il n'y a pas de consensus international sur le point de savoir jusqu'où l'organisme statistique doit aller dans ses commentaires sur la signification des chiffres et encore moins sur la façon dont un ensemble de chiffres récemment établis peut avoir un rapport avec un autre ensemble de chiffres établi de façon indépendante. Dans une certaine mesure, il y a convergence d'opinions dans les domaines social et démographique, et plusieurs organismes établissent des monographies sur la démographie et divers autres sujets sociaux. En revanche, on hésite beaucoup à faire de même avec les statistiques économiques. L'argument est que rien ne bouge très vite sur le plan démographique et que, par conséquent, les commentateurs n'ont pas à craindre que ce qu'ils disent risque d'infléchir les tendances démographiques. Par contre, avec les données économiques, une remarque malencontreuse peut influencer sur le comportement des marchés financiers, soulever de sérieuses questions à propos de la politique économique du gouvernement et, finalement, provoquer ce qu'aucun bureau de statistique ne doit jamais faire, influencer sur le cours des événements par ses opinions plutôt que par des chiffres estimés de façon objective.

2. *Les faits et leur interprétation*

511. Il est généralement admis que l'organisme statistique devrait au moins commenter les faits saillants et utiliser sa connaissance intime de ceux-ci pour agir sur l'impression créée par les agrégats si cette impression n'est pas corroborée par ces faits. Ainsi, dans une industrie donnée, durant l'un des mois d'été, contrairement à l'habitude, les heures de travail ont subi une baisse précipitée. Il est apparu que l'entreprise dominante de cette industrie avait décidé de fermer ses usines plus tôt que prévu pour quelque raison technique, et de laisser partir ses ouvriers en congé payé. En pareil cas, il est justifié que l'organisme statistique retire le voyant d'alarme des agrégats en révélant, sans donner de nom, la cause de cette baisse précipitée.

512. Il est mal venu qu'un organisme statistique forme des jugements péremptoires. Par exemple, lorsqu'il commente les mesures récentes de la répartition des revenus, l'organisme statistique conscient de ses responsabilités ne doit pas porter de jugement sur les derniers changements apportés à la structure des impôts et leur effet dégressif sur la forme de la courbe distribution. Il ne doit pas non plus se prononcer dans des controverses ni offrir de signes contestables de causalité. En revanche, il serait très utile aux lecteurs que l'organisme statistique, lorsqu'il étudie la situation du marché du logement, rappelle aux lecteurs, par exemple, que le nombre d'ouvertures de chantiers de construction est tombé et que cette chute a coïncidé avec une hausse spectaculaire des taux d'intérêt, y compris des taux hypothécaires. Ces exemples ne se veulent pas prescriptifs, mais cherchent à illustrer un comportement de l'organisme statistique qui est conforme à sa vocation d'objectivité et de neutralité¹⁰⁴.

3. *Fonctions analytiques et information*

513. Si le chef statisticien décide d'ajouter systématiquement un commentaire analytique à la publication de chiffres, sociaux ou économiques, cette fonction doit être confiée à une unité

¹⁰⁴ Voir chapitre IX, section A, pour d'autres remarques sur la nature et le rôle de l'analyse dans un organisme statistique.

interne. Si l'action de l'organisme est efficace, les médias s'efforcent de reproduire systématiquement ses commentaires officiels et les présentent séparément des évaluations des chiffres établies par les autres éléments qui façonnent l'opinion publique. Pour s'assurer qu'ils sont en mesure d'expliquer ce que signifient les commentaires de l'organisme, les représentants des médias cherchent généralement à avoir un contact en son sein. Si le chef statisticien décide de ne pas assumer la charge supplémentaire d'interlocuteur régulier des médias (il peut toutefois être sage qu'il/elle exerce cette fonction lorsqu'il s'agit d'un petit bureau), le porte-parole officiel doit être clairement désigné. Cela évite toute confusion qui pourrait résulter de l'expression d'opinions divergentes par divers cadres du même organisme. Dans les bureaux où l'activité analytique est plus développée, éventuellement du fait d'un examen approfondi des résultats d'une enquête ou d'ensembles de données connexes, la responsabilité pourrait être confiée non pas à une seule personne mais à une unité analytique tout entière.

4. *Examen des publications*

514. Malgré les recommandations et la formation données aux porte-parole officiels, des erreurs de jugement sont toujours possibles. Pour éviter les situations embarrassantes, l'organisme statistique doit prendre des précautions supplémentaires. Pour les communiqués qui ont besoin d'être publiés rapidement, il faut prévoir un processus d'examen collectif auquel participent les principaux cadres de l'organisme et qui permette un examen et des critiques de la part de chacun et sur chaque sujet. Par exemple, la publication de statistiques sur l'emploi et le chômage peut être examinée par les responsables des statistiques sur l'industrie et le commerce ou de la comptabilité nationale. Ce genre d'examen, effectué régulièrement, ne devrait pas prendre trop de temps.

515. Un second processus serait réservé à des actions de plus longue haleine, par exemple aux actions liées à la série d'analyses rendues nécessaires par une nouvelle enquête sur les revenus et les dépenses des ménages, un nouveau recensement économique ou un nouveau recensement de la population. Étant donné les échelles de temps utilisées pour ces exercices, il y a lieu d'instituer un processus d'examen formel. Il serait en outre bénéfique de persuader les membres de la profession enseignante de participer au processus. Le but de ce processus d'examen serait exclusivement de déterminer si les déclarations faites sont pleinement corroborées par les faits; s'il a été tenu compte des principales déductions fondées sur les nouvelles données disponibles; et si les méthodes employées restent valables face aux connaissances actuelles. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue un certain élément de cet examen. Il faut en effet s'assurer que rien de malavisé n'est dit dans l'analyse, compte tenu le contexte politique et juridique dans lequel opère l'organisme statistique. Cette réserve est importante. Par exemple, certains bureaux de statistique sont responsables à la fois de l'établissement de statistiques et d'études économiques (ou d'exercices analytiques). D'autres bureaux n'ont pas de responsabilités aussi étendues. Il s'ensuit que ce qui constituerait un « abus » administratif de responsabilités dans un pays serait le devoir de l'organisme dans un autre. La décision concernant ce qui peut se dire incombe clairement au chef statisticien ou à une personne à laquelle il/elle a délégué directement ce pouvoir.

E. — L'ANNUAIRE STATISTIQUE

« Face à la prochaine [création d'un grand nombre de nouvelles provinces] et à la perspective qu'elles développent leurs relations commerciales entre elles et avec des partenaires étrangers, un manuel d'information les concernant semble nécessaire¹⁰⁵. »

516. L'entité physique appelée annuaire pourrait devenir une relique du passé, rendue caduque par les possibilités offertes par l'informatique et les télécommunications modernes. Or, depuis des décennies, le tableau statistique d'un pays est présenté sous la forme d'un annuaire, et le tableau

¹⁰⁵ Arthur Harvey, ed., *Year-Book and Almanac of British North America for 1867* (Montréal 1867).

correspondant de tous les pays du monde figure dans la série d'annuaires des Nations Unies¹⁰⁶. Si l'on veut apprendre tout ce qui est important sur un pays d'un point de vue quantitatif, on peut consulter ces annuaires, dont la valeur tient à l'ampleur des informations et à la diversité des points de vue présentés. Selon un autre point de vue, l'activité d'un bureau de statistique devrait être d'apporter des réponses pertinentes à certaines questions spécifiques.

517. Si on laisse de côté la question de savoir si l'organisme statistique doit publier un volume de statistiques appelé « annuaire » ou créer un site Internet bien conçu sur lequel on peut trouver toutes les informations pertinentes concernant un pays, la production d'un annuaire présente les avantages suivants :

- Elle offre l'occasion d'un examen de toutes les informations pertinentes sur un pays;
- Elle confirme le besoin d'intégration des statistiques retenues pour figurer dans l'annuaire;
- Elle laisse apparaître les lacunes dans les informations disponibles, suggérant ainsi les nouvelles initiatives à prendre pour parfaire la description du tissu social et économique du pays;
- Dans le cas de systèmes décentralisés, elle offre un autre moyen de promouvoir la coordination entre les unités statistiques des différents départements administratifs;
- L'annuaire est un outil pédagogique idéal pour présenter aux enfants la géographie physique, politique et humaine de leur pays.

518. Face à ces considérations, il y a les craintes que l'annuaire devienne une fin en soi, sans grand intérêt pour la clientèle à laquelle il s'adresse, et que son contenu soit excessif pour ceux qui sont pressés et insuffisant pour ceux qui souhaitent approfondir leur connaissance d'un sujet particulier.

519. Dans une large mesure, le développement de l'Internet a retiré leur justification à beaucoup de ces craintes. L'économie de la production d'un annuaire (depuis de nombreuses années l'aspect le plus lourd d'une telle initiative) a changé radicalement. La plus grande nouveauté est que, dans beaucoup de cas, il n'est plus nécessaire d'imprimer l'annuaire, ou il n'a plus qu'à être imprimé sur demande. D'autres facteurs sont presque aussi importants. Les pages de l'annuaire peuvent être actualisées beaucoup plus vite. Enfin, l'annuaire peut être facilement produit de différentes manières, selon le niveau de couverture et de détail requis, comme pour les dictionnaires les plus connus¹⁰⁷.

520. Que l'organisme statistique opte pour un annuaire ou pour un volume abrégé, mis à la disposition de toutes les ambassades du pays à l'étranger et conçu pour informer l'investisseur étranger potentiel ou le touriste, ou que la question soit traitée sur l'Internet, l'initiative de produire un annuaire nécessite une structure (c'est-à-dire un département ou une unité). Cette structure n'est pas tellement différente de celle envisagée pour la commercialisation de publications statistiques. Elle comprend un organe de coordination chargé de définir le contenu, de fixer les délais, d'assurer la distribution (ou de déléguer cette responsabilité à une unité commerciale spéciale), de planifier l'évolution future de l'annuaire, de signaler les contradictions ou les ambiguïtés dans les données et, s'il y a lieu, d'assurer la liaison avec les autres départements de l'administration, où peuvent se trouver d'autres producteurs de statistiques.

521. Le plus difficile pour le groupe de coordination est probablement de veiller à ce que les départements qui participent à l'élaboration des statistiques évitent de se défausser sur une entité

¹⁰⁶ Par exemple, l'*Annuaire démographique*, l'*Annuaire des statistiques de l'énergie*, l'*Annuaire des statistiques industrielles par produit*, l'*Annuaire des statistiques du commerce international* et l'*Annuaire des statistiques de comptabilité nationale*.

¹⁰⁷ Par exemple, certaines éditions de l'*Oxford English Dictionary* sont publiées sous plusieurs formats: le *Concise* (un volume), *The New Shorter* (deux volumes) et la publication complète (à présent en vingt volumes). En fait, certains organismes statistiques suivent déjà ce modèle et ont un condensé, une publication intermédiaire et une version abrégée de poche.

sur laquelle ils n'ont aucune autorité du soin de s'acquitter des tâches qui sont les leurs. Un système de liens mis en place au moyen du site Web consacré à l'annuaire permettrait aux utilisateurs d'être plus directement en contact avec les entités qui participent à l'élaboration des statistiques et, partant, de stimuler l'intérêt de celles-ci.

Conclusions

L'organisme statistique doit trouver l'équilibre sur deux questions importantes pour sa politique de diffusion : *a)* quel niveau d'interprétation et d'analyse doit être laissé aux intermédiaires; et *b)* combien de métadonnées il importe de publier. Cela dit, il ne faut nullement transiger avec l'obligation de traiter tous les usagers sur un pied d'égalité en leur donnant à tous en même temps accès aux données. Cela renforce grandement la position de l'organisme statistique s'il publie et tient un calendrier de publications. En outre, la politique de diffusion doit définir le coût de l'accès à une information statistique détaillée.

L'organisme statistique doit établir un équilibre entre une politique de plus en plus générale de la part des pouvoirs publics qui impose aux usagers de payer certaines catégories de services et son devoir de rendre les statistiques officielles aussi accessibles à la communauté que le permet son budget. Il lui est possible de sous-traiter certaines ou beaucoup des fonctions liées à la commercialisation, mais cela laisse ouverte la question de la vente par opposition à la distribution gratuite. Il n'y a pas de consensus international sur le point de savoir où tracer la frontière.

L'activité de diffusion n'est pas complète si elle n'est pas appuyée par un examen de « ce que signifient les chiffres ». Cet examen doit être mené de la façon la plus neutre et la plus objective possible, mais ne doit pas dégénérer en un résumé mécanique des faits. Au niveau élémentaire, l'organisme statistique peut s'appuyer sur sa connaissance d'événements uniques qui influent sur les agrégats à publier. A un niveau plus élevé, il peut utiliser sa connaissance des divers sujets pour montrer l'interdépendance entre les données et les processus sociaux. En agissant ainsi, surtout dans le domaine économique, l'organisme statistique prend certains risques. Ces risques consistent à empiéter sur le terrain d'autres secteurs de l'administration qui sont mieux équipés pour commenter les événements d'actualité mais, en même temps, peuvent se montrer moins neutres. Pour éviter toutes conséquences fâcheuses, il faut prévoir des processus d'examen, auxquels peut participer éventuellement le chef statisticien.

La publication d'un annuaire, sous forme classique ou électronique, est le meilleur moyen de choisir les statistiques les plus importantes pour décrire un pays et son économie, sa société et son environnement. L'annuaire est également utile pour examiner les lacunes dont souffrent les informations présentées.

XII. — RESPECTER LA VIE PRIVÉE ET PRÉSERVER LA CONFIDENTIALITÉ : HONORER LE CONTRAT

A. — POLITIQUES À L'ÉGARD DES RÉPONDANTS

522. Le problème le plus important qui se pose à l'organisme statistique, lors de l'élaboration de sa politique à l'égard des répondants, tient probablement à la nécessité de gagner leur confiance en les traitant avec respect, et ce, pas seulement comme moyen d'atteindre ses objectifs statistiques. Il ne faut pas perdre de vue que même en présence de lois qui font que le public est tenu de répondre aux questions qui lui sont posées à l'occasion d'une collecte de données, sa participation aux enquêtes est essentiellement volontaire. Même lorsque le processus d'enquête n'est pas volontaire, l'organisme reste dans l'obligation de traiter les répondants avec respect, c'est-à-dire de limiter le plus possible les contraintes qu'il leur impose du point de vue du temps qu'il leur demande, de respecter leur vie privée et de préserver la confidentialité qu'il leur a promise en leur demandant de répondre à ses questions.

523. Respecter leur vie privée, cela veut dire que l'organisme reconnaît que les informations que lui livrent les répondants « leur appartiennent ». Autrement dit, c'est l'individu qui décide des informations qu'il fournit, du moment où ces informations peuvent être divulguées et à qui elles peuvent être communiquées. Les lois exigeant la divulgation de ces informations privées à des fins statistiques ne sont promulguées que lorsque le public a un besoin impérieux de ces informations, et elles sont assorties de dispositions protégeant les répondants du risque d'identification de la source de leurs données. Ce principe s'applique aussi aux personnes morales telles que les sociétés. Bien entendu, les sociétés publiques acceptent de dévoiler régulièrement certaines informations telles que leurs chiffres de ventes et leurs bénéfices pour pouvoir être présentes sur un marché boursier réglementé. Les sociétés privées ou entreprises à nombre limité d'actionnaires sont astreintes à beaucoup moins de révélations.

524. La réponse logique d'un organisme statistique qui recueille des informations de source privée doit être d'assurer leur confidentialité. Lorsqu'un répondant divulgue des informations d'ordre privé, l'organisme doit s'engager à honorer le contrat qui le lie à lui. Dans le présent chapitre, nous examinerons les éléments de ce contrat et les moyens de protéger les données que l'organisme reçoit des répondants.

525. Il est essentiel de définir des politiques destinées à encourager les répondants visés à coopérer. On trouvera ci-après les éléments de telles politiques, suivis d'une interprétation de chacun d'entre eux.

1. *Principes auxquels doivent obéir les relations avec les répondants*

526. Il y a deux grandes catégories de répondants : les entreprises et les particuliers ou les ménages. Certains principes s'appliquent à ces deux catégories; d'autres ne sont propres qu'aux milieux d'affaires. Les éléments *a* à *e* sont applicables dans les deux cas; et les éléments *f* et *g* ne s'appliquent qu'aux entreprises.

a) *L'objet de la collecte de données doit être clair et avoir un sens pour le répondant*

Il est souvent difficile de faire comprendre les raisons de la collecte de données aux répondants, et cela est particulièrement ardu dans le cas des petites entreprises. Le cadre général dans lequel s'inscrit la collecte de données ne permet pas à l'organisme statistique d'effectuer fréquemment des recensements. En fait, pour des raisons d'efficacité, il est préférable de prendre des échantillons qui ne soient pas plus grands qu'il n'est strictement nécessaire pour produire rapidement des totaux avec précision. Or, les petites entreprises s'intéressent généralement à l'endroit où elles opèrent et à leur secteur d'activité précis, qui ne sont ni l'un ni l'autre illustrés de façon satisfaisante par la plupart des activités statistiques, hormis par les recensements ou les grandes enquêtes détaillées. Pour chaque catégorie de répondants, l'explication de l'objet de la collecte de données doit être présenté de façon aussi claire et convaincante que possible.

b) *L'organisme statistique doit être perçu comme respectueux au sens le plus strict possible du terme de la confidentialité des données individuelles et soucieux de protéger celles-ci de l'intrusion de toute autre partie tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration*

Cette assurance doit être donnée d'une manière qui inspire confiance aux répondants¹⁰⁸. Elle comprend deux éléments : les répondants doivent être assurés que les informations détenues par l'organisme statistique ne peuvent être dévoilées à quelqu'un animé de mauvaises intentions¹⁰⁹, et que la loi reconnaît que les informations confidentielles détenues par l'organisme statistique ne peuvent être livrées aux autorités politiques du pays, aux organes de réglementation ou aux organes de la fonction publique participant à l'élaboration des politiques. Dans plusieurs pays, il est expressément stipulé que les informations soumises à l'organisme statistique ne peuvent être réquisitionnées par le judiciaire.

c) *L'organisme statistique doit être perçu comme étant disposé à satisfaire les exigences des répondants, soit en leur donnant des explications supplémentaires, soit en acceptant des formules légitimes pour remplacer les questionnaires traditionnels*

Dans le cas des statistiques sur les entreprises, non seulement l'organisme statistique doit avoir connaissance de la façon dont les entreprises tiennent leurs archives, mais il doit être prêt à faire tout son possible pour astreindre l'entreprise au minimum d'effort pour lui fournir les informations dont il a besoin. Par exemple, un rapport aux actionnaires contenant la totalité ou la plupart des variables recherchées par l'enquêteur devrait être jugé acceptable à la place d'un questionnaire statistique dûment rempli.

d) *Le professionnalisme et l'objectivité de l'organisme statistique, de même que sa protection contre toute ingérence politique, doivent être établis, acceptés et constamment rappelés*

Lorsqu'il s'adresse aux répondants, l'organisme statistique ne doit pas leur demander plus d'informations qu'il ne lui en faut, et il ne doit les leur demander qu'après avoir déterminé la façon la moins pesante d'obtenir ces informations. Sa demande s'appuie sur la réputation de l'organisme, en ce sens que les méthodes que celui-ci emploie pour obtenir des résultats doivent protéger son autonomie et le prémunir contre toute ingérence.

¹⁰⁸ Il y a eu des cas où des entreprises ont indiqué clairement qu'elles préféreraient que même des informations recueillies de façon habituelle le soient par l'organisme statistique, la raison invoquée étant toutes les informations ainsi communiquées seraient à l'abri de toute divulgation à des parties non autorisées.

¹⁰⁹ Certes, cette assurance ne peut être donnée qu'avec certaines limites, mais le public doit être assuré qu'il serait extrêmement difficile de pénétrer les défenses dressées par l'organisme statistique.

- e) *L'organisme statistique doit être perçu comme prévenant et comme conscient des contraintes liées aux réponses; autrement dit, il doit s'efforcer de trouver les moyens d'alléger la tâche des répondants*

En règle générale, il doit être entendu que l'organisme statistique n'adressera de demande d'informations au répondant qu'en dernier ressort, après avoir examiné toutes les autres possibilités et les avoir jugées insuffisantes. L'organisme qui cherche à être connu pour pratiquer une politique raisonnable à cet égard veillera à ce que les enquêteurs aient bien compris ce principe. Il doit montrer en particulier :

- Qu'il suit constamment de près ses activités de collecte de données;
- Qu'il est conscient de l'intrusion et de la violation de la vie privée qu'impliquent nécessairement ses efforts et qu'il s'efforce de trouver la juste mesure entre le respect de la vie privée et le minimum d'informations nécessaire pour éclairer le débat public;
- Que les informations recueillies ne seront pas utilisées à mauvais escient;
- Qu'il est capable de mesurer la charge qu'il impose et qu'il s'efforce par ses politiques d'alléger cette charge¹¹⁰.

527. Par ailleurs, deux principes ne s'appliquent qu'aux entreprises :

- f) *La méthode employée pour recueillir l'information doit être révélatrice de la façon dont l'entreprise tient ses dossiers*

Une bonne collecte suppose une aptitude à passer des dossiers détenus par les entreprises aux dossiers types requis par l'enquêteur. Cependant, c'est à l'organisme statistique de faire la conversion, pas à l'entreprise. La mesure dans laquelle l'information peut être transformée sans qu'il y ait de distorsion peut se mesurer au degré de compréhension par l'enquêteur de la façon dont l'entreprise tient ses dossiers. D'une façon générale, il est préférable que l'organisme statistique dispose d'assez d'employés comprenant bien la comptabilité d'entreprise. En fin de compte, il faudrait s'efforcer de convaincre les entreprises qu'elles ne courent pas de danger à fournir des informations confidentielles à l'organisme statistique.

- g) *Les informations recueillies devraient utiliser la même terminologie que celle utilisée dans les activités journalières des entreprises*

Il importe d'établir une distinction entre le langage utilisé entre eux par les statisticiens et celui qu'ils utilisent pour communiquer avec les répondants. Certaines expressions telles que « le type d'unité d'activité » et les « bénéfices nets » ont peu de signification en dehors du contexte de l'organisme statistique. Le langage utilisé pour obtenir des informations doit être accessible au répondant, qu'il s'agisse d'un ménage ou d'une entreprise¹¹¹.

528. Cela dit, l'organisme statistique n'est pas le seul à recueillir des informations. En effet, le gouvernement recueille des informations détaillées auprès du public de diverses manières et pour diverses raisons. Par exemple, il recueille des informations détaillées sur le bilan pour percevoir les impôts et gérer les subventions, et il a besoin d'informations détaillées sur les produits de base pour administrer les lois et les règlements sur la santé et la sécurité¹¹². L'organisme statistique devrait être parmi les plus ardents partisans de l'allègement du travail administratif, utilisant les données

¹¹⁰ Certains organismes calculent chaque année la charge qu'ils imposent aux entreprises. Ce calcul leur sert de base pour un rapport officiel au gouvernement sur la réduction de la charge totale obtenue au cours de l'année écoulée.

¹¹¹ L'Australian Bureau of Statistics a entrepris de réécrire ses questionnaires aux entreprises dans le langage « utilisé par les gens du métier ». Cela représente un investissement considérable, mais même s'il n'entraîne pas un accroissement perceptible des taux de réponse, il a des chances de réduire le risque d'erreurs dans les réponses.

¹¹² Deux études effectuées à deux époques différentes dans deux pays de l'OCDE ont révélé que la masse de travail administratif imposée par la collecte de statistiques ne représentait guère plus que 5 % du volume total de travail administratif imposé par l'Etat.

recueillies par d'autres chaque fois qu'il en a la possibilité du fait de la loi ou d'un recoupement dans le contenu des informations recherchées. Il devrait pouvoir montrer au public qu'il communique avec les autres institutions gouvernementales en ce qui concerne les moyens offerts par la loi pour empêcher les doubles emplois, du moins vis-à-vis des entreprises qui sont les moins bien équipées pour coopérer avec lui.

2. *Coercition et réponse volontaire*

529. La nature de la loi diffère selon les pays. Dans certains d'entre eux, il est obligatoire de répondre aux collectes de données statistiques. Si les répondants, entreprises ou chefs de ménage, ne fournissent pas les informations sous la forme demandée ou en temps voulu, ils sont en infraction devant la loi. Dans d'autres pays, les demandes de certaines catégories d'informations sont fondées sur des exigences légales, tandis que dans d'autres elles sont faites à titre purement volontaire. Enfin, il y a des cas où la loi est ambiguë à ce sujet. En pareils cas, l'organisme statistique peut avoir peur de demander trop d'informations : en cas de litige, la loi peut trancher en concluant que nul ne doit être contraint de fournir d'informations (sauf pour le recensement), et la publicité faite peut nuire aux taux de réponse.

530. Dans la plupart des pays, la situation est probablement représentative du second cas, où la loi accepte un ensemble restreint d'enquêtes obligatoires. Quelle que soit la base juridique de la décision, tous les organismes statistiques estiment que l'objectif le plus important est de susciter la coopération des répondants, surtout lorsqu'il s'agit des petites entreprises et des ménages¹¹³.

531. S'il a le choix, l'organisme statistique peut opter pour une position intermédiaire, où les réponses sont obligatoires pour les demandes d'informations économiques et volontaires dans tous les autres cas. Quelle que soit la situation du point de vue de la loi, il ne faut pas perdre de vue que sans esprit de coopération, aucune mesure coercitive ne peut régler le problème de la réponse.

3. *Incitations et assurances*

532. Beaucoup de pays ont de plus en plus à faire face à de faibles taux de réponse lors de leurs collectes de données. L'une des solutions envisagées a été d'offrir des incitations aux répondants. Toutefois, celles-ci ne parviennent pas toujours à résoudre le problème. Dans certains pays, le recours à des incitations financières est illégal. Dans d'autres, le budget est trop serré pour permettre l'offre d'incitations significatives. De plus, si des incitations sont offertes aux répondants (par exemple, aux ménages), il faut qu'il y ait un certain rapport entre le délai prescrit et le type de rémunération. Pour certaines enquêtes, cette question est triviale. Par exemple, dans le cas d'enquêtes sur les comportements ou d'enquêtes continues, le coût pour le chef de ménage est l'intrusion périodique dans les affaires privées du ménage. Dans d'autres cas, notamment pour les enquêtes sur les revenus et les dépenses des ménages, l'effort attendu du ménage est considérable¹¹⁴. Enfin, le paiement d'incitations peut susciter des attentes de la part des répondants et compliquer la conduite d'enquêtes sans incitations, ou exiger des incitations de plus en plus fortes. Il convient donc de tenir compte des points suivants :

- Le type d'incitation choisi doit être significatif sans être excessif, afin qu'il ne soit pas traité avec mépris par les répondants ni considéré comme un gaspillage par ceux qui

¹¹³ En général, les grandes entreprises se conforment aux demandes des pouvoirs publics et n'ont pas besoin d'explications détaillées sur les raisons pour lesquelles certaines catégories d'informations financières et économiques sont demandées. En revanche, il y a certains exemples de sociétés transnationales qui refusent de coopérer et de fournir des informations hors du pays où elles ont leur siège.

¹¹⁴ Souvent, l'enquête sur les revenus et les dépenses est combinée avec une enquête sur les immobilisations et les actifs financiers, et les renseignements attendus du ménage sur son bilan et ses transactions courantes et passées sont tels que non seulement le ménage doit tenir une comptabilité journalière de ses transactions, mais que l'enquêteur lui-même doit consacrer beaucoup de temps à l'aider à remplir le questionnaire.

fixent le budget de l'organisme statistique. L'organisation sur le terrain a un rôle important à jouer en la matière par la fourniture de conseils;

- Quelle que soit l'option retenue, il est préférable de tenir les ménages interrogés au courant des raisons pour lesquelles des incitations leur ont été ou non fournies, de l'image de l'organisme statistique et, bien entendu, du devoir civique que représente la fourniture d'informations pour aider au débat sur les questions d'intérêt public¹¹⁵.

533. Si les incitations sont plus couramment offertes aux ménages, elles peuvent aussi être utiles pour les enquêtes auprès des petits exploitants agricoles et même auprès des petites entreprises du secteur informel. Les mêmes considérations ne s'appliquent pas nécessairement aux grandes entreprises, pour lesquelles la fourniture d'informations pertinentes peut être en soi un puissant facteur d'incitation. Par exemple, si les informations recueillies sur les entreprises dans certains cas types sont assez détaillées pour pouvoir être utilisées dans une ventilation régionale, les entreprises opérant à l'échelon régional plutôt que local vont vouloir savoir comment leurs résultats régionaux se situent par rapport à ceux de leurs concurrents opérant à la même échelle. Par conséquent, le désir de recevoir des tableaux spéciaux établissant ces comparaisons, à condition que les données aient le bon niveau de détail et soient raisonnablement d'actualité, peut être suffisant pour susciter une coopération constructive entre les entreprises et l'organisme statistique¹¹⁶.

534. Quoi qu'il en soit, dans tous les cas, l'organisme statistique doit donner des assurances explicites et sans équivoque que les informations fournies ne révéleront pas l'identité des répondants. Pour les entreprises de toutes tailles, la combinaison d'assurances fermes et la reconnaissance du fait que les informations fournies sont nécessaires pour permettre au pays de se gérer de façon ordonnée suffisent. Autrement dit, il est généralement inutile et, pour des raisons budgétaires, contraire aux intérêts de l'organisme statistique, d'offrir des incitations pour les enquêtes sur les entreprises.

4. *Partage d'informations administratives*

535. Le partage d'informations administratives détaillées avec les organismes statistiques a de nombreux précédents. L'exemple le plus remarquable est celui des administrations douanières. Cependant, les percepteurs, qui recueillent aussi des volumes considérables d'informations, sont tout aussi conscients des considérations d'intégrité et de confidentialité que les statisticiens. Le partage d'informations, surtout avec les percepteurs, est une question délicate. Par conséquent, pour qu'il y ait partage, il faut que les percepteurs soient assurés que les organismes statistiques sont au moins aussi scrupuleux que pour le traitement des informations sur les particuliers. Voici quelques-uns des facteurs dont l'organisme statistique devrait tenir compte :

- Quelle que soit l'information partagée entre les statisticiens et les percepteurs, cette information ne doit aller que dans un sens, du percepteur au statisticien;
- Pour que le percepteur consente volontiers et dans un esprit de coopération à partager ses informations, il faut que le statisticien rende certains services aux autorités fiscales, sans pour autant porter atteinte à certaines précautions vitales sur la confidentialité;
- Les informations recueillies par les autorités fiscales sont la ressource la plus puissante dont ces autorités disposent pour alléger la tâche des petites entreprises¹¹⁷;

¹¹⁵ Lorsqu'elle invoque le devoir civique, la fourniture d'informations privées est traitée de la même manière que le fait de servir dans un jury.

¹¹⁶ En France, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) poursuit avec succès une politique de motivation des entreprises en leur offrant des tableaux « sur mesure », comprenant des comparaisons spécifiques de l'entreprise avec ses pairs.

¹¹⁷ Font exception à cette règle les pays où seule une trop faible minorité de la population paie des impôts sur le revenu pour pouvoir être considérée à des fins statistiques.

- Les autorités fiscales cherchent à classer les formulaires soumis par les contribuables selon le secteur d'activité économique de ceux-ci, mais pas nécessairement de la même manière que les organismes statistiques;
- On réalise un gain stratégique substantiel si le classement des déclarations d'impôts par secteur industriel s'aligne avec celui qui est utilisé à des fins statistiques;
- La perception par le public du classement des dossiers fiscaux par les statisticiens risque d'ébranler la confiance dans les assurances que donnent ceux-ci de la confidentialité des informations qui leur sont soumises.

536. La difficulté pour l'organisme statistique est de trouver le meilleur compromis possible entre ces facteurs sans remettre nullement en cause la confidentialité des statistiques. Tout ce qui semble marcher pour les autorités fiscales ne peut manquer de marcher, occasionnellement avec une variante, pour les autres sources d'informations émanant de l'administration.

537. Outre les diverses garanties qu'exigent les fournisseurs d'informations administratives et qui peuvent être convenues par protocole ou au moyen d'assurances verbales, l'organisme statistique devrait faire sentir que les informations délicates qu'il détient sont particulièrement bien gardées. Dans beaucoup d'organismes statistiques où l'accès aux locaux est étroitement surveillé, l'admission d'étrangers sur les étages où sont gardés les documents fiscaux exige une autorisation spéciale.

B. — PROTECTION DES DONNÉES

1. *Sécurité physique et électronique*

538. Aujourd'hui, les organismes statistiques ont deux périmètres à protéger. Le premier est physique : l'emplacement effectif des documents, des dossiers informatiques, des microfiches, des photographies et autres supports. A cet égard, les bureaux ayant des dossiers emmagasinés dans plus d'un immeuble doivent non seulement faire face à un coût de protection plus élevé de leurs dossiers, mais aussi persuader le public que ce qu'ils font est compatible avec la sécurité des divers dossiers. Le second périmètre est virtuel; c'est le périmètre électronique tracé par le système de communications interne de l'organisme, qui est censé être relié à ses mémoires de données individuelles.

539. Ces deux périmètres ont besoin d'être protégés de toute intrusion malveillante ou non autorisée. Comme il a été mentionné précédemment, dans beaucoup de bureaux, l'accès est strictement contrôlé (par exemple, les employés doivent porter un badge d'identification), et des mesures de sécurité supplémentaires sont prises aux endroits où se trouvent les dossiers les plus délicats.

540. Le périmètre électronique doit aussi être défendu au moyen d'autorisations avec mot de passe et d'autres mesures de sécurité, mais cela est plus difficile à réaliser, d'autant plus que la technologie continue d'exiger des moyens de défense sans cesse renforcés. Les médias de masse ont fait beaucoup de publicité aux tentatives des pirates informatiques qui réussissent à pénétrer les systèmes de communication les plus protégés et à gagner accès aux informations les plus confidentielles et, dans certains cas, aux fichiers traitant des questions de sûreté nationale. Etant donné que le public est plus soucieux de la sécurité informatique que de celle des dossiers classiques, et que cette tendance a toutes les chances de s'accroître, quelques organismes statistiques ont choisi d'isoler complètement leur système de communications internes du monde extérieur, y compris de leurs propres bureaux locaux.

541. Dans ces organismes, il n'y a pas de lien direct entre les mémoires de données et les communications avec le monde extérieur. De plus, toutes les données confidentielles quelles qu'elles soient qui sont transmises des bureaux locaux au bureau central sont protégées par le meilleur système de cryptage qui existe. On ne saurait toutefois prédire si cette solution apportera suffisamment de protection face à l'évolution rapide des technologies. Il conviendrait d'affecter en permanence l'un des analystes de systèmes de l'organisme à la sécurité des données; de le charger

de certaines questions telles que le cryptage, le retrait des attributs d'identification; et de lui confier la protection contre l'altération malveillante des fichiers de données. En outre, quelqu'un devrait être chargé de la sécurité physique des locaux et des fichiers de données.

2. *Sanctions*

542. Un règlement officiel doit indiquer les sanctions imposées pour les entorses aux règles de sécurité, pour les décourager en même temps que pour montrer au public que les questions de confidentialité et d'intégrité à l'égard des données détenues sont prises au sérieux. Le moyen le plus naturel de traiter de ces questions est le recours à la loi. L'idéal serait un texte de loi décrivant clairement les divers types d'infraction. En voici quelques exemples, présentés par ordre de gravité croissant :

- Négligence. L'enquêteur laisse une enveloppe contenant des questionnaires remplis identifiables dans l'autobus, où ils peuvent être découverts par un tiers et repris par la presse;
- Indiscrétion. Un expert fait des remarques en public sur le revenu déclaré par une famille donnée, interrogée à l'occasion d'une enquête sur les revenus et les dépenses des ménages (les conséquences éventuelles sont les mêmes que dans le cas précédent);
- Malveillance. Un employé, voulant embarrasser la direction de l'organisme statistique, transmet à la presse le formulaire de recensement rempli par le premier ministre;
- Utilisation d'informations confidentielles pour son profit personnel. Un employé offre de fournir des informations confidentielles sur une société à une société concurrente.

543. Bien entendu, il ne s'agit là que d'exemples; la loi peut aller plus loin sur ce qui constitue un délit de violation des règles de sécurité. Cependant, ces exemples illustrent les types d'infractions qui devraient être prévus par la loi et qui devraient faire l'objet de sanctions crédibles.

C. — CONFIDENTIALITÉ ET DIVULGATION

1. *Principes*

544. Dans les sections précédentes, nous avons présenté les précautions à prendre avec les informations reçues, les moyens d'empêcher qu'elles ne tombent dans les mauvaises mains et les sanctions disciplinaires à prendre en cas d'atteinte à la sécurité. Dans cette section, nous examinerons comment le contrat passé avec les répondants doit être honoré. Nous étudierons les moyens d'empêcher la publication de données qui révéleraient l'identité d'un particulier, d'une entreprise ou d'une institution¹¹⁸. Le risque de telles révélations augmente avec le degré de détail de la publication. Par exemple, il est courant de publier les résultats d'une enquête sur les dépenses des ménages par région, par caractéristiques démographiques des répondants et par niveau de revenu. Même si une enquête débouche sur des dizaines de milliers de réponses, les répondants dont les données statistiques se situent aux extrêmes du spectre des réponses (par exemple, les personnes très riches et connues) seraient faciles à identifier.

545. La solution classique consiste à effectuer une recherche initiale afin de déterminer les cellules où il serait possible d'identifier les répondants. Dans une phase ultérieure de la recherche, on décide du degré minimum d'agrégation nécessaire pour « gommer¹¹⁹ » l'identité des répon-

¹¹⁸ Il serait intéressant de savoir si ces catégories sont les seules à devoir être protégées. Par exemple, si l'on révélait le revenu moyen des cardiologues, ou le taux de criminalité par groupe ethnique des auteurs des crimes, cela constituerait-il une violation du contrat ? La question de savoir exactement quelles informations devraient être protégées n'a pas encore fait l'objet d'un examen approfondi.

¹¹⁹ Le terme « gommer » est utilisé pour suggérer, non pas qu'il faut exclure les informations de base, mais plutôt qu'il faut préserver leur anonymat. La solution est de combiner les cellules.

dants. En général, ce type de recherche se déroule à deux niveaux. Premièrement, on essaie à titre purement pratique et rudimentaire, selon la méthode de l'essai et de l'erreur, d'éliminer au moindre coût les infractions. Pour les organismes qui en ont les moyens, il y a aussi une approche plus théorique pour identifier les cellules en infraction et montrer que la solution proposée est la moins coûteuse pour ce qui est des informations « gommées ». Comme les organismes statistiques sont peu nombreux à être équipés pour effectuer une telle recherche, l'autre solution est de charger des universitaires intéressés de concevoir des modèles de « gommage » minimum de données. Bien entendu, les résultats de cette recherche peuvent être appliqués ailleurs, et l'on encourage les petits organismes à maintenir la communication avec les grands centres de statistiques, surtout sur ce sujet.

2. *Prédominance et divulgation résiduelle*

546. Un certain nombre de questions liées à la confidentialité ont été étudiées au cours des cinquante dernières années et ont donc pris plus d'acuité avec la généralisation de l'informatique et la multiplication du nombre d'utilisateurs. La capacité accrue d'emmagasiner, de mettre en tableaux à entrées multiples et de publier les données statistiques a créé davantage de possibilités de divulgation accidentelle. En outre, l'aptitude des utilisateurs à manipuler les données s'est également développée et, avec elle, leur aptitude à pénétrer plus de données que celles qui leur sont destinées¹²⁰.

547. Pour chacun de ses tableaux, l'organisme statistique doit déterminer combien de répondants figurent dans chaque cellule et combien d'entre eux peuvent être calculés comme résiduels. Il faut prendre des mesures pour déguiser tous ceux qui tombent en dessous du seuil (celui-ci est généralement de trois). Pour les cellules où le nombre de répondants est égal ou supérieur au seuil, mais où un ou deux répondants comptent pour plus de 90 % de la valeur de la variable affichée, il faut prendre également des mesures pour déguiser l'activité de ces répondants.

548. Pour les bureaux ayant un important programme de publications, le travail que représente le suivi de la prédominance et des cas résiduels¹²¹ justifie la création d'une unité spéciale chargée de la recherche sur la confidentialité. Cette unité est généralement une section du département chargé des applications de statistiques mathématiques (ou du moins une section étroitement liée à ce département¹²²).

3. *Confidentialité et statistiques sur les ménages*

549. Si un individu ou un ménage peut ressembler à n'importe quel autre, tel n'est pas le cas des grosses sociétés telles que Sony, le Groupe Royal Dutch Shell, International Business Machines (IBM), le Groupe De Beers, Gasprom ou General Motors. C'est pourquoi il faut tenir compte d'un certain nombre de différences entre les statistiques sociales et économiques. Dans les statistiques sociales, la notion de prédominance ne vaut que pour certaines enquêtes sur les actifs, les revenus et les dépenses des ménages. Par ailleurs, dans le domaine des statistiques économiques, toute enquête par échantillonnage comprend généralement une certaine catégorie d'unités qui représentent

¹²⁰ Supposons qu'un organisme statistique établisse un service de tabulation sur demande ayant pour objet de fournir sous format lisible sur machine des tableaux découlant d'une enquête complexe. Le principe général est que tout ce qui est demandé par un utilisateur est accessible à tous. Supposons également qu'il y ait n utilisateurs, et que chacun veuille différents types de tableaux à entrées multiples. L'organisme statistique devrait donc surveiller l'impact de la n ème demande sur le nombre de divulgations résiduelles possibles, à supposer que le n ème utilisateur ait eu accès aux $n-1$ demandes précédentes.

¹²¹ Pour un aperçu du système de suivi et de suppression, voir Gordon Sande, « Automated cell suppression to preserve confidentiality of business statistics », dans *Proceedings of the Second International Workshop on Statistical Database Management*, Los Altos California, 27-29 Septembre 1983, Roy Hammond et John L. McCarthy, eds. (Lawrence Berkeley Laboratory, 1983).

¹²² Ce département est généralement chargé, entre autres, de la recherche sur le cryptage.

une forte proportion de la variable, tandis que les ménages et les particuliers ne sont sélectionnés que s'ils représentent une probabilité non nulle. Enfin, à l'exception des enquêtes spéciales (par exemple, le bilan financier des ménages), des perturbations aléatoires peuvent être introduites dans les résultats des enquêtes sur les ménages pour masquer les cas individuels sans nuire aux estimations correspondant à l'un quelconque des moments de répartition. Or, cela est rarement le cas dans les enquêtes sur les entreprises.

550. Récemment, des enquêtes longitudinales ont soulevé un certain nombre de questions intéressantes liées à la recherche sur la confidentialité. Ces enquêtes, où une unité choisie (généralement, un particulier ou un ménage) est suivie dans le temps, de manière à pouvoir observer les variations de ses attributs, sont de plus en plus pratiquées par certains des organismes statistiques les plus avancés. L'aspect temporel de ce type d'enquête augmente très sensiblement la possibilité d'identification de l'échantillon. Toutefois, un minimum de suppression peut rendre inutiles l'analyse délicate et la présentation de données qu'exigent de telles enquêtes. Il est clair que la recherche sur la confidentialité des statistiques sur les ménages s'écarte beaucoup de la recherche sur les entreprises et devrait être comme un point séparé du programme de recherche.

4. *Divulgence avec consentement*

551. Du point de vue de l'image qu'il projette, il est préférable que l'organisme statistique se pose en gardien des réponses et affiche continuellement son désir d'alléger le plus possible des contraintes administratives. Par conséquent, il devrait rechercher activement les occasions de faire usage des facultés régulatrices des autres pour réunir des informations, plutôt que de répéter les interrogations effectuées par d'autres services de l'Etat. Cela dit, l'élimination des répétitions peut nécessiter le partage d'informations, ce qui peut fonctionner de deux façons : l'organisme statistique puise ses informations dans les données glanées par l'autre département administratif, ou vice versa. Lorsqu'ils ont le choix, les répondants préfèrent généralement répondre à l'organisme statistique et ce, pour diverses raisons, dont la plus importante est sa réputation de discrétion et l'attention qu'il porte au détail. S'il est possible que l'information soit amenée à être partagée, les répondants doivent donner leur accord (de préférence par écrit) pour que leurs formulaires soient examinés par un tiers, et il faut qu'on leur ait expliqué pourquoi il pourrait en être ainsi. Il faut que les répondants sachent que si leur refus est sans appel, la conséquence pourrait être qu'ils aient à fournir deux fois la même information.

552. Dans certains cas, l'autorisation écrite de divulguer peut être nécessaire. Dans les pays très industrialisés, les tableaux analytiques pour l'industrie (tableaux des moyens mis en œuvre et de la production, par exemple) peuvent perdre de leur valeur si les règles de divulgation sont interprétées à la lettre. Avant d'accepter une concession sur la valeur analytique de ses statistiques, l'organisme peut chercher à obtenir l'accord des entreprises qui courent le risque que leurs informations soient divulguées. Ces entreprises seraient invitées à approuver une certaine forme de publication offrant une protection imparfaite contre la divulgation. Bien entendu, si elle est pratiquée à grande échelle, une démarche de ce type peut nuire à la réputation de l'organisme statistique.

5. *Divulgence forcée*

553. Dans certains cas, il n'y a pas d'autre choix possible que de révéler les activités d'une entreprise donnée. Le plus souvent, cela se produit avec les entreprises de service public, les monopoles d'Etat et les industries dominées par une seule entreprise, comme c'est souvent le cas dans les petits pays. Lorsque la situation est bien connue et précède en fait la création de l'organisme statistique, une clause spéciale la concernant est introduite dans la loi. Dans les statistiques annuelles, cela est moins problématique, car les entreprises publiques et les grands monopoles d'Etat sont généralement censés rendre compte de leurs activités et de leur situation financière de façon très détaillée, et ces rapports sont rendus publics.

6. Confidentialité passive

554. Il n'est pas toujours possible d'éviter les entorses à la confidentialité. L'exemple le plus frappant est celui des statistiques du commerce international. Dans cet exemple, les données recueillies correspondent aux transactions enregistrées plutôt qu'aux individus ou aux entreprises qui en sont responsables. Comme ces statistiques constituent un recensement des transactions enregistrées pendant la période de référence, sont publiées avec force détails et comportent plusieurs attributs (ce qui est échangé, sa destination, le moyen de transport, les points d'entrée et de départ, et ainsi de suite), il n'est pas réaliste d'espérer qu'une totale confidentialité puisse être maintenue sans que cela nuise sérieusement à l'actualité et à l'utilité de l'information fournie. L'approche habituelle consiste à opter pour un mélange de protection active et passive de l'information. Dans tous les cas où l'on sait qu'il n'y a qu'un importateur ou un exportateur¹²³, ou dans les cas où une entreprise domine, les mesures de suppression sont élaborées et appliquées à l'avance. Dans tous les cas, ces mesures ne sont prises que si l'entreprise ou l'individu prend l'initiative et se plaint à l'organisme statistique. Si l'organisme est accusé de ne pas avoir répondu à la plainte en temps voulu, le répondant doit savoir qu'à la différence des cas où l'organisme statistique conçoit et administre ses propres enquêtes avec les moyens de détecter une divulgation à priori, les statistiques sur le commerce international utilisent des informations réunies dans le cadre d'un processus administratif externe et ne sont pas la responsabilité directe de l'organisme. Par conséquent, celui-ci ne peut agir que sur notification.

7. Dispositions prises pour la recherche

555. Dans certaines conditions et de leur propre initiative, les organismes statistiques peuvent ordonner la publication du nom, de l'adresse, de l'activité industrielle (exprimée sous la forme d'un code industriel) et de la taille (exprimée au moyen d'un code indiquant une catégorie de taille ou quelque autre variable convenue, ou par catégorie de taille) de certaines entreprises interrogées. Généralement, ils font une telle exception pour les besoins de la recherche.

556. De plus en plus souvent, non seulement certaines applications parfaitement légitimes font usage d'agrégats statistiques, mais leur succès repose sur des données individuelles. Par exemple, l'étude d'interactions complexes entre le revenu et les dépenses des consommateurs, l'épargne des ménages et la fiscalité à travers l'examen des statistiques publiées tend à souffrir grandement d'un penchant pour l'agrégation. La vérification d'hypothèses formelles peut être plus facile à faire à partir de données individuelles longitudinales. Peu de bureaux sont équipés pour effectuer eux-mêmes ce type de recherche. Dès lors, dans cette situation, il est dans l'intérêt de tous que l'organisme statistique fournisse aux chercheurs les informations dont ils ont besoin et leur permette de formuler des hypothèses et d'effectuer les travaux de recherche nécessaires.

557. Aujourd'hui, il y a des cas où l'organisme statistique ne peut éviter de fournir des microdonnées. Cela dit, il faudrait établir une base de données accessible, contenant des informations individuelles, conçue de telle manière que les risques d'identification avec certitude soient extrêmement faibles, voire inexistantes. Bien entendu, toutes les informations doivent être anonymes et, de plus, il peut être justifié d'introduire des perturbations aléatoires, pourvu que les moments de la répartition d'origine soient préservés¹²⁴. Même après toutes ces précautions, il est nécessaire qu'un

¹²³ Cette approche fonctionne de façon asymétrique. Dans la plupart des pays, il y a beaucoup plus d'importateurs que d'exportateurs. Ces derniers peuvent être plus facilement identifiés à l'avance, et des mesures préventives peuvent être prises pour supprimer l'information qui risquerait de les identifier. Cela dit, toutes les entreprises peuvent être considérées comme importatrices et, par conséquent, il est plus difficile de prendre des décisions à priori.

¹²⁴ La question de savoir comment fournir des données qui soient non identifiables mais contiennent les mêmes informations que l'ensemble original fait activement l'objet de travaux de recherche. Voir, par exemple, D. B. Rubin, « Multiple imputation after 18 + years », *Journal of the American Statistical Association*, volume 91, pp. 473-489.

agent surveille l'accès à la base de données et les travaux qui en découlent. Cela veut dire qu'à tout moment, un employé de l'organisme doit savoir quelles personnes utilisent la base de données et pourquoi, qu'est-ce qu'elles cherchent, et quels résultats éventuels elles ont obtenus jusqu'ici. L'organisme doit coordonner l'action des usagers dont le travail requiert des ensembles de données particulièrement détaillés, afin que le grand public soit assuré que ces détails ne sont fournis que pour permettre des progrès significatifs dans le domaine des sciences sociales.

558. Il est difficile d'envisager une base de données accessible au public pour l'information sur les entreprises, car chaque industrie compte généralement un établissement ou une entreprise suffisamment vaste pour dominer dans les résultats et être reconnaissable à l'ampleur de son influence sur les données. En revanche, dans le cas des petites entreprises, la situation peut être différente, et si certaines questions portent exclusivement sur les petites entreprises, la constitution d'une base de données accessible au public est justifiée. On remarquera toutefois que s'il existe de nombreux exemples de bases de données sur les ménages accessibles au public, le nombre est beaucoup plus faible pour les bases de données sur les entreprises.

559. Les chercheurs ont des besoins spéciaux de données qui ne sauraient être négligés, surtout si ces besoins sont censés servir l'intérêt public. Beaucoup de chercheurs ont légitimement besoin d'accéder à des dossiers individuels ou à des cellules de tabulation où le nombre de répondants est inférieur au seuil. Comme la recherche ne vise pas le gain personnel ou l'obtention de secrets commerciaux qui pourrait nuire à des intérêts établis, il est difficile à l'organisme statistique de l'interdire. Inversement, il est tout aussi difficile à l'organisme de faire des exceptions pour certaines catégories d'usagers, malgré toutes les assurances données aux répondants. Il est rare que l'organisme parvienne à un bon équilibre entre ces deux pressions. La section suivante présente une description d'une solution qui a donné de bons résultats dans le cas de certains organismes.

560. Une méthode qui a connu un succès limité dans plusieurs pays consistait à recruter officiellement des chercheurs universitaires ayant besoin d'un accès à des microdonnées, mais avec une rémunération purement symbolique. Cette procédure permet d'assurer que le chercheur accepte de se conformer aux règles de l'organisme statistique et comprend que s'il ne le fait pas il encourt une sanction officielle. Ce type d'offre formelle obéirait aux conditions suivantes :

- Le chercheur est dûment accrédité;
- Le plan de recherche porte sur des questions que l'organisme statistique juge être conformes à l'intérêt public ou de nature à contribuer au progrès des sciences sociales, et il n'existe pas d'autre source de données;
- Le chercheur accepte de respecter le protocole et la position de l'organisme statistique pendant toute la durée de son emploi.

561. Avant de faire une offre d'emploi, l'organisme statistique doit s'assurer que les trois conditions ci-dessus sont remplies, et peut décider de consulter son conseiller juridique. Il importe également qu'il n'utilise pas cette pratique pour contourner les règles de confidentialité. Il est clair qu'une utilisation abusive ou pour des projets pouvant paraître triviaux risquerait d'entamer la crédibilité de l'organisme. Une autre question connexe, relative au contrôle de la propriété intellectuelle, déborde le cadre du présent manuel.

562. Une autre méthode expérimentée au United States Bureau of the Census, consiste à créer une « chambre stérile » où les chercheurs puissent travailler. Bien qu'ils n'aient pas le statut d'employés, les chercheurs agissent en parfaite connaissance des règles de confidentialité de l'organisme statistique et acceptent d'encourir les sanctions statutaires prévues s'ils enfreignent ces règles.

Conclusions

Les organismes statistiques sont déterminés à sauvegarder les informations qui révèlent clairement les activités, les avoirs, les comportements et toutes autres caractéristiques des répondants. Les principes sur lesquels se fonde cette pratique sont assez clairs, mais certaines applications particulières nécessitent une recherche constante afin de certifier qu'il n'est commis aucune violation de la confidentialité. La recherche théorique, pour précieuse qu'elle soit en ce sens qu'elle peut être partagée et utilisée à plusieurs reprises, est coûteuse et n'est pratiquée que par quelques organismes. Cela dit, même lorsque cette recherche n'est pas possible, le travail pratique consistant à effacer les informations révélatrices sans compromettre l'intégrité des agrégats statistiques est un travail constant. Ces activités doivent être menées ouvertement afin de rassurer le public.

Il existe effectivement des exceptions à la règle de la confidentialité absolue; dans ces cas, l'organisme statistique doit être franc avec le public et exposer clairement les conditions qui justifient un traitement exceptionnel. Les informations sur les ménages et celles sur les entreprises ne sont pas traitées de la même manière, car les premières sont plus faciles à déguiser, alors que dans certaines circonstances, les secondes ne peuvent être déguisées sans que cela nuise à la qualité des données publiées. En pareils cas (par exemple, lorsque l'on est en présence d'un monopole naturel ou d'entreprises dominantes), on peut inclure une clause spécifique de divulgation dans la législation statistique, faute de quoi l'organisme statistique ne peut agir sans le consentement exprès de la partie risquant d'être identifiée..

XIII.—SYNTHÈSE

563. Dans les précédents chapitres, nous avons examiné toutes les fonctions que doit exercer un organisme statistique pour fonctionner efficacement. Il est clair que l'activité d'un organisme statistique est constamment soumise à des pressions contradictoires. La prudence et l'expérience donnent à penser qu'il n'y a pas de solution idéale, mais que le bon modèle est celui qui tend à atténuer le plus possible l'impact des éléments négatifs plutôt qu'à faire comme s'ils pouvaient être éliminés. L'autre point important est que tous les aspects traités jusqu'ici s'appliquent à tous les organismes statistiques, qu'ils soient centralisés, localisés dans les départements de la recherche des banques centrales ou implantés au sein de ministères qui s'appuient fortement sur des données quantitatives. Dans le présent chapitre, nous réunirons tous ces éléments dans un cadre schématique, afin d'éclairer encore davantage certains des arguments développés précédemment. Le chapitre XIII entend également insister sur le fait que tous les éléments de l'organisme statistique sont liés entre eux et que l'organisme ne peut fonctionner efficacement sans que tous les membres de son personnel ne soient pénétrés d'un sentiment d'interdépendance.

564. La notion d'organisation évoque l'idée de hiérarchie. Pour être constamment efficace, une organisation se doit d'attribuer clairement et sans ambiguïté des responsabilités. En fait, l'établissement même d'un organigramme, avec les limites qu'il impose à chaque ensemble de fonctions et de responsabilités, sous-entend à la fois un mélange d'interdépendance et d'exclusivité. L'interaction de ces deux principes favorise une certaine stabilité et un comportement prudent à l'égard d'un excès d'autonomie. Cela dit, on a vu avec force détails aux précédents chapitres les raisons pour lesquelles une simple hiérarchie ne suffit pas, pourquoi elle doit être complétée par une entité non hiérarchique (par exemple, un comité interne), et pourquoi l'organisme statistique doit être prêt à sacrifier le strict respect de la structure hiérarchique pour s'adapter aux changements extérieurs.

565. En vérité, les organismes statistiques doivent savoir s'adapter à l'évolution du contexte, et ce en temps opportun. Pour ce faire, il leur faut suivre de près l'évolution de la technologie, du contexte et des lois, et entretenir un dialogue constant sur la façon dont leur structure doit savoir s'adapter aux changements sur lesquels ils n'ont aucune prise. De même que le changement est constant, les priorités doivent constamment évoluer.

566. Toute description d'une organisation doit nécessairement comprendre un examen individuel de chaque composante, de ses attributs et de ses fonctions, ainsi que des facteurs qui aident à déterminer la façon dont elle doit s'articuler. Or, plus ces descriptions sont détaillées, moins on comprend le rôle de chaque élément au sein d'un système interdépendant.

A.—PRINCIPES D'ORGANISATION

567. Tout organisme statistique efficace où toutes les activités sont bien intégrées ne peut manquer de compter divers groupes préconisant différents ensembles de priorités. Par exemple, pour un groupe, le rôle essentiel peut être de veiller à ce que les besoins des usagers soient correctement interprétés et servis. Pour un autre, aucun résultat efficace n'est possible sans que soient correctement identifiés les répondants visés et que l'on s'assure qu'ils comprennent bien les questions et qu'ils leur donnent les meilleures réponses possibles. Pour un autre encore, quelque fructueuses que soient les activités préconisées par les autres, elles restent futiles sans des estimations précises et sans le respect des règles d'agrégation pertinentes. Dans un organisme véritablement probant, la tension engendrée par ces trois conceptions contradictoires donne lieu à l'établissement de tout un ensemble de poids et contrepoids qui permet de produire les meilleures données possibles.

568. La description précédente représente une vision statique d'un bon organisme. En réalité, l'organisme statistique doit être à la fois souple et stable. L'évolution technique se déroule rarement d'une façon continue et prévisible. C'est pourquoi les organismes statistiques doivent scruter l'horizon technique et se tenir au fait des progrès technologiques. Si des progrès imminents ont des chances d'influer sur la façon dont les données sont recueillies, rassemblées et utilisées, il n'y a guère le temps de revoir le système avant qu'il ne soit dépassé par ces changements.

569. Les fonctions d'un organisme statistique peuvent se classer en quatre grandes catégories :

- Les fonctions qui permettent de déterminer les besoins des usagers et de veiller à y répondre (cela implique une communication soutenue avec ceux qui sont, ou qui pourraient être, intéressés par les informations statistiques);
- Les fonctions qui permettent d'assurer que les informations statistiques répondent aux normes de qualité établies (cela implique une aptitude à évaluer le niveau minimum de fiabilité nécessaire pour garantir l'utilité et la crédibilité des données statistiques);
- Les fonctions nécessaires pour déterminer, de concert avec les répondants, les façons les moins importunes et les plus commodes de réunir des informations de base (aussi bien directement qu'après d'autres organismes, le cas échéant);
- Les fonctions qui permettent à l'organisme statistique de se remettre en question et de tirer les leçons de sa propre expérience.

570. A ces fonctions doivent s'en ajouter d'autres propres à assurer la souplesse d'adaptation et l'uniformité des produits du processus statistique. Les statisticiens peuvent utiliser ces critères pour évaluer la solidité de leur organisme.

571. L'organisation interne la plus efficace n'est pas celle qui classe strictement son personnel en fonction de ses antécédents et de ses conceptions des activités statistiques. Si un certain groupement du personnel par fonction et par bagage professionnel est nécessaire, une séparation totale est excessive. Lorsque certaines activités ne sont pas respectées ou que certaines carrières se trouvent bloquées sur la base de l'expérience précédente, les tensions qui se créent peuvent sérieusement compromettre les résultats statistiques de l'organisme.

572. L'examen et l'évaluation sont des activités essentielles qui devraient être confiées à une section spécialisée de l'organisation. Ces deux activités doivent permettre de tirer les leçons des erreurs du passé; de purger l'organisation des attributs qui n'ont plus leur raison d'être ou qui sont devenus indésirables; et de faire sentir aux usagers que l'organisme n'est pas frappé d'inertie.

573. Pour renforcer la crédibilité de l'évaluation systématique des activités d'un organisme statistique tout en lui ouvrant de nouvelles perspectives, il vaut mieux faire appel à des ressources extérieures pour l'examen et l'évaluation. Cela peut se faire par le biais de contrats de consultants ou, le cas échéant, dans le cadre des activités ordinaires du réseau de comités consultatifs.

574. Il n'y a pas de règle absolue concernant le nombre de niveaux hiérarchiques que devrait avoir un organisme statistique. Ce nombre est déterminé par ceux qui conçoivent l'organisme et dépend de facteurs tels que l'ampleur de ses opérations, ce qui est jugé acceptable et le degré de spécialisation du personnel.

575. Les diagrammes de l'annexe III ne cherchent pas à suggérer un type d'organisation hiérarchique (voir au chapitre V l'examen de la façon dont les comités internes s'intègrent dans cette hiérarchie). Ils ne cherchent pas non plus à montrer que toutes les subdivisions mentionnées (départements opérationnels et départements de services) doivent s'inscrire dans un seul organisme. Si cette formule est jugée préférable d'un certain nombre de points de vue, souvent son coût est disproportionné par rapport aux avantages qu'elle comporte pour les usagers.

576. Le présent manuel ne fait pas mention des initiatives qui sont lancées pour mobiliser des ressources pour une période relativement courte et abandonnées une fois les objectifs atteints. C'est pourquoi les commentaires relatifs à l'organisation du recensement de la population sont limités au matériel présenté au chapitre IX

B. — FONCTIONS INTERNES

1. *Bureau du chef statisticien*

577. Le bureau du chef statisticien doit se livrer à deux types d'activité :

- Direction et gestion de l'organisme statistique en donnant des instructions à son administrateur financier, à son directeur du personnel et aux responsables des programmes opérationnels;
- Gestion des relations extérieures, dont les plus importantes sont celles qu'il entretient avec le ministère dont relève l'organisme, les principaux homologues du gouvernement, les autorités législatives du pays, les médias et les chefs statisticiens de l'étranger.

578. Selon ses préférences personnelles et l'ampleur des opérations de l'organisme, le chef statisticien peut mener ces activités directement ou à travers ses conseillers. Dans certains grands bureaux, diverses responsabilités sont déléguées à ses principaux conseillers, et il/elle n'intervient que lorsque la question en jeu concerne l'intégrité de l'organisme ou de sa base de données, la politique suivie ou le ministère de tutelle.

579. Parfois, certaines fonctions incombant normalement au chef de l'organisme statistique sont confiées à un conseiller principal. Ce conseiller se charge alors de toutes les questions liées à la gestion du personnel (autres que les nominations pour les postes les plus élevés) et des questions liées à la gestion financière au jour le jour de l'organisme, permettant ainsi au chef statisticien de se consacrer à d'autres questions, telles que celle des relations extérieures. Néanmoins, le chef statisticien reste la personne responsable.

580. Le conseiller juridique tend à être lié par ses fonctions au chef statisticien, quelle que soit la façon dont le bureau est organisé. Le conseiller juridique peut faire partie du personnel ou être une personnalité extérieure consultée régulièrement selon les préférences ou selon des considérations de disponibilité. Pour toutes les questions d'intégrité (par exemple, dérogations aux règles de confidentialité ou accès à des données avant leur publication, dans des cas exceptionnels) sur lesquelles la loi est ambiguë, il faut l'avis du chef statisticien, corroboré par les conseils juridiques les plus fiables. La figure A.3 de l'annexe III illustre une possibilité de structure pour le bureau du chef statisticien.

2. *Diffusion*

581. Les progrès de l'informatique et des communications ont une influence sur la façon dont les organismes statistiques diffusent leurs données. Ces organismes doivent constamment jauger les préférences du marché en ce qui concerne la teneur des données, le moyen choisi pour leur diffusion et le niveau d'explications à fournir avec elles. Pour ce faire, il leur faut entretenir des relations avec leurs principaux clients. Les besoins de ces usagers sont ensuite communiqués aux départements producteurs pour qu'ils puissent présenter les données sous la forme la mieux adaptée à ces besoins. Il faut également tenir compte des considérations commerciales, notamment déterminer le prix des publications, maximiser leur utilité et leur assurer la diffusion la plus large possible. Il faut en outre entretenir des relations privilégiées avec les médias, qui sont le principal organe de diffusion de l'information statistique auprès du grand public.

582. Il y a plusieurs moyens possibles de diviser les tâches du département chargé de la diffusion. Un modèle possible à cet égard est suggéré à la figure 4.A de l'annexe III.

3. *L'organisation sur le terrain*

583. Il est préférable de structurer l'organisation sur le terrain par fonction et de veiller à ce qu'elle serve tous les départements spécialisés de l'organisme statistique. Il est difficile d'imaginer une autre forme judicieuse d'organisation. Cela dit, il n'est pas rare que l'organisation sur le

terrain ait une structure interne gérant séparément les enquêtes sur les ménages et les enquêtes sur les entreprises.

584. Si l'organisme statistique est fortement tributaire des données administratives, pour des raisons d'efficacité, l'organisation sur le terrain peut également avoir à gérer ces données. Bien entendu, en pareil cas, les principes de l'organisation par fonction et de l'organisation par domaine entre partiellement en conflit. La figure A.5 de l'annexe III illustre un modèle possible de structure d'organisation sur le terrain. Cet exemple englobe les activités de collecte fondées sur les données administratives, mais les confie à un département distinct au sein de l'organisation sur le terrain.

585. L'organisation sur le terrain exerce les fonctions suivantes :

- Maintenir le contact avec les répondants;
- Expliquer de façon crédible le but de l'enquête statistique aux répondants, s'assurer leur coopération et préserver leur bonne volonté tout au long de l'enquête;
- Tenir le reste de l'organisme statistique informé : *a*) de la qualité du cadre de l'enquête après qu'il a été testé sur le terrain; et *b*) de la réceptivité des répondants à une enquête statistique particulière et des moyens employés pour l'effectuer;
- Se charger de la révision initiale des informations recueillies. Aucune limite n'a été établie entre la responsabilité de l'organisation sur le terrain et celle des départements spécialisés. L'efficacité, les qualifications et les perceptions des divers départements spécialisés, entre autres, influent sur la façon dont le travail est délégué. Néanmoins, il ne faut pas perdre de vue que plus on est près du répondant, plus il est facile de redresser les erreurs;
- Effectuer des travaux de recherche sur les méthodes efficaces à employer pour la collecte des données, y compris sur les moyens d'adapter éventuellement les questionnaires et les normes de classification, les techniques de persuasion, les incitations et les moyens de dissuasion à employer.

4. *Départements spécialisés*

586. Les départements spécialisés exercent un certain nombre de fonctions uniques qu'il leur est difficile de déléguer, précisément parce qu'elles sont spécialisées, parce qu'elles concernent un ensemble d'usagers bien défini, et souvent un ensemble tout aussi bien défini de répondants. Autrement dit, les départements spécialisés ont les fonctions suivantes :

- Evaluer les besoins et les moyens les plus économiques d'y répondre, et prévoir la direction dans laquelle ces besoins évolueront;
- Etablir un plan d'action fondé sur la meilleure méthode à employer pour recueillir les informations pertinentes, étant donné les contraintes supplémentaires imposées par les limites exigées des organismes gouvernementaux en ce qui concerne les tâches administratives;
- Concilier les exigences particulières des usagers avec les contraintes imposées par l'utilisation de définitions types, de normes internationales de classification et de comptabilité, et avec les besoins spécifiques exprimés par ceux qui tiennent les comptes macroéconomiques;
- Préciser la qualité des attributs des données produites et veiller à ce que les résultats soient accessibles aussi bien aux chercheurs qu'au public.

587. En pratique, les relations avec les principaux usagers de l'administration doivent être traitées comme une fonction distincte en raison du volume disproportionné de contacts qu'elles exigent. On trouvera ci-après un aperçu des structures nécessaires à un département spécialisé pour qu'il exerce ses fonctions dans un certain nombre de domaines statistiques différents (voir figure A.6 de l'annexe III).

588. Les statistiques de base sont la matière première sur laquelle travaille l'organisme statistique. L'unité spécialisée peut être organisée de diverses manières. Elle peut être organisée par source (entreprises, ménages, institutions et secteur public); ce mode d'organisation a l'avantage de coïncider avec la structure suggérée pour l'organisation sur le terrain. On peut aussi organiser le domaine spécialisé par catégorie d'utilisateurs. Cette formule présente l'avantage de coïncider avec la structure de la section de l'organisme chargée d'activités telles que la commercialisation et la prévision des besoins des utilisateurs. L'unité spécialisée peut aussi être structurée par processus. Par exemple, elle peut être composée d'un département spécialisé dans la comptabilité des entreprises, d'un autre qui s'occupe des brèves enquêtes mensuelles sur les entreprises comme sur les ménages, et ainsi de suite.

589. La structure la plus stable et la plus robuste tient compte de toutes ces considérations. Ainsi est-il courant de trouver des structures où la distinction est faite entre les statistiques sur les ménages et celles sur les entreprises (la source d'informations), ainsi qu'entre les statistiques microéconomiques et macroéconomiques (catégorie d'utilisateurs). Les proportions entre ces composants varient, mais il y a peu de chances qu'une structure quelconque puisse être fondée sur un seul critère.

590. Il existe d'autres façons de diviser chacune des grandes sous-structures. Par exemple, on peut diviser les statistiques économiques de base par industrie (avec des départements chargés des forêts, de l'agriculture, des mines, des industries manufacturières, de la construction, des transports, de la distribution, des communications, etc.). Si un tel fractionnement peut paraître séduisant, il laisse certaines grandes questions sans solution. Par exemple, les prix à la consommation, les exportations de biens et de services, l'investissement dans les machines et les équipements, l'emploi dans l'industrie et le commerce et les dépenses sur la recherche et le développement sont autant d'éléments importants pour expliquer les variations du PIB, mais ils englobent tous les secteurs.

591. La difficulté d'utilisation d'un seul critère pour créer des sous-structures existe aussi pour les statistiques sociales. Par exemple, on pourrait concevoir une division fondée sur la source d'informations (les établissements d'enseignement, de santé et d'aide sociale). Toutefois, une telle distinction à elle seule ne donnerait pas de bons résultats. Dans le domaine de la santé, il y a tout à la fois un intérêt pour l'activité et l'efficacité du prestataire de soins (hôpitaux et cliniques); pour les résultats des soins de santé (les patients en tant que membres de familles) et les technologies utilisées (les résultats des dépenses de recherche et de développement). Il est clair que le moyen le plus efficace de diviser la main-d'œuvre dans le secteur des statistiques sociales est de tenir compte de plusieurs critères.

592. Lorsque l'on organise un bureau, l'essentiel est de mettre l'accent sur la pertinence, l'adaptabilité et une claire compréhension des besoins des utilisateurs, et la division la plus efficace du travail est celle où les départements sont définis par catégorie d'utilisateurs (en l'occurrence, la division peut être calquée sur la façon dont le gouvernement est structuré). Une telle classification est particulièrement importante pour les secteurs tels que l'énergie, les transports et l'agriculture. Cela dit, dans certains cas, il n'y a pratiquement pas de possibilité de choix. Lorsque la source d'informations est unique et domine toutes les autres activités connexes (par exemple, le commerce traditionnel des biens, pour laquelle l'administration nationale des douanes est la source de la grande majorité de la documentation), il y a peu de possibilités de la combiner avec d'autres. Dans d'autres cas, cette possibilité existe; par exemples, les indices des prix en général, et l'IPC en particulier, sont fondés sur la combinaison de la méthode d'établissement et de la source des informations.

593. Pour certaines statistiques qui englobent tous les secteurs et toutes les industries, on peut choisir comment les organiser au mieux. Tel est le cas des informations statistiques sur la demande de main-d'œuvre et d'immobilisations. Les statistiques sur la demande de main-d'œuvre émanent des enquêtes sur les entreprises et le secteur public, mais les estimations de l'offre de main-d'œuvre sont établies à partir d'enquêtes sur les ménages. Si l'on sépare les deux selon la source d'informations, l'importance de la division des statistiques en statistiques sociales et économiques est alors fonction de l'endroit où l'on situe les enquêtes sur la main-d'œuvre effectuées auprès des ménages.

594. Il est difficile de trancher sur cette question car les arguments sont trop complexes; en fin de compte, les personnalités et un certain sens de l'équilibre interne sont déterminants. On peut imaginer une organisation où les chefs de chaque unité décrite aux figures A.5, A.6 et A.7 (voir annexe III) soient au même niveau hiérarchique et relèvent tous du chef statisticien, ou une autre où les unités appartiennent à des groupes différents et où seul le chef de chaque groupe soit responsable devant la haute direction.

595. La figure A.7 de l'annexe III donne une vue plus détaillée d'une façon éventuelle d'organiser le département des statistiques économiques de base. Les distinctions ne sont présentées qu'à titre d'exemple. Les suggestions s'appuient sur les considérations suivantes :

- Pour les activités représentées sous la rubrique « statistiques sur l'industrie », on recherche des informations sur la structure des coûts des activités de production, sur la valeur brute de production de la production et sur les éléments qui constituent la valeur ajoutée. La somme ajustée des valeurs ajoutées devrait constituer un total partiel (après quelques ajustements conceptuels) dans les comptes de la nation;
- Certaines industries sont les partenaires directs d'un ministère, qui peut avoir son propre service de statistiques et/ou engendrer des informations à des fins statistiques en guise de sous-produit de ses activités administratives ou réglementaires. Un groupement suggéré de ces industries les place sous la rubrique « statistiques industrielles : groupe 1 ». Les autres industries se situent dans le groupe 2;
- Les trois activités groupées sous le titre « Statistiques économiques de base pour l'ensemble de l'économie » sont uniques en leur genre. Elles s'appuient sur une seule source d'informations (par exemple, le commerce international) ou une seule technique (par exemple, indices des prix) ou sur une grande variété de sources et des circonstances particulières (par exemple, installation de biens d'équipement).

596. Les figures A.8 et A.9 de l'annexe III décrivent des structures possibles pour des statistiques sociales et des statistiques sur les ménages et pour le département qui se consacre au marché du travail. Les considérations sur lesquelles se fondent ces modèles sont similaires à celles indiquées ci-dessus. Autrement dit, il peut y avoir des raisons stratégiques de regrouper toutes les statistiques sur la main-d'œuvre au sein d'une seule unité organique, non pas par souci d'homogénéité des méthodes ou des sources mais plutôt par volonté d'établir des rapports plus efficaces avec le ministère du travail. Des soucis analogues peuvent motiver la décision de regrouper l'établissement de toutes les statistiques sur la santé et l'éducation, afin de simplifier les contacts avec les ministères influents qui peuvent avoir leurs propres services de statistiques.

597. Il n'y a pas de règle universelle pour l'organisation des statistiques macroéconomiques. Dans beaucoup de cas, ces statistiques sont le fruit d'estimations des services de recherche des banques centrales ou de services spécialisés des ministères nationaux des finances. Cela dit, elles présentent certaines caractéristiques uniques qui devraient influencer sur la façon dont elles sont organisées, comme il est expliqué ci-dessous :

- Les statistiques macroéconomiques ne sont pas établies par mesure directe. Elles découlent des statistiques économiques de base, de la comptabilité publique et des identités comptables;
- Le comptable national et le responsable de l'établissement de la balance des paiements ont pour principaux soucis de concilier les propriétés du système, les différences entre les divers comptes et les procédures d'estimation pour les éléments incomplets;
- L'équilibre entre l'offre et la demande de chaque industrie, nécessaire à l'estimation de l'offre totale (PIB) se solde nécessairement par des différences et des lacunes inexplicables. L'analyse de ces différences apporte une information essentielle aux responsables de la gestion des statistiques économiques de base;
- Les relatifs points forts et points faibles des données de base révélés par l'exercice d'équilibrage sont des éléments critiques de la formulation de tout programme de développement des statistiques économiques de base.

598. Compte tenu des caractéristiques ci-dessus, on peut tirer les deux conclusions suivantes :

- La tenue de comptes macroéconomiques est effectivement une analyse complète de la qualité des statistiques économiques de base qui les constituent. Par conséquent, il est préférable qu'elle relève d'un département indépendant;
- Les préoccupations de ceux qui tiennent les comptes nationaux et internationaux sont si analytiques que l'on n'utilise peut-être pas au mieux leurs talents en les faisant participer à la conduite d'enquêtes statistiques ou à des négociations avec d'autres administrations sur la présentation de dossiers administratifs.

599. Le département chargé des statistiques macroéconomiques a un certain nombre de responsabilités immédiates. Il est l'architecte de la comptabilité économique nationale au sens le plus large du terme, dont la portée est définie dans *System of National Accounts 1993*¹²⁵. Il est également responsable de certaines estimations dérivées, telles que celles de l'indice de la production industrielle (qui est généralement l'estimation de la valeur ajoutée à prix constants des secteurs des mines, des industries manufacturières et de certains services publics) et du niveau et du rythme de changement de la productivité, pour lesquels il existe de tels calculs.

600. Comme il y a beaucoup de cas où l'organisme statistique n'est pas responsable de la tenue des comptes nationaux, il y a lieu de faire état des conséquences du partage des responsabilités des statistiques macroéconomiques. Souvent, le responsable de l'établissement de statistiques de base se soucie moins des estimations du PIB que d'une baisse de qualité des statistiques économiques. C'est pourquoi les coordonnateurs de systèmes où les responsabilités sont partagées doivent être particulièrement conscients de l'importance de l'évaluation critique systématique de ceux qui tiennent les comptes de la nation.

601. La décision de confier ou non au département de la comptabilité macroéconomique la responsabilité de statistiques telles que celles du tableau de l'origine et de la destination des fonds ou de la balance des paiements nationale est fonction de la capacité de l'organisme statistique central d'accéder aux transactions financières et de les interpréter. Comme cette capacité est très variable, souvent, la banque centrale conserve la charge de la balance des paiements ou, du moins, du compte de capital.

602. En général, le système statistique a beaucoup à gagner au maintien d'un contact étroit entre les producteurs de statistiques de base et les responsables des comptes macroéconomiques. Ce contact devrait se faire dans les deux sens. Il a intérêt à ce que les résultats essentiels soient soumis rapidement et à ce que leur qualité fasse l'objet d'un examen critique et d'une évaluation, une fois qu'ils ont été incorporés aux tableaux de la comptabilité nationale.

603. La figure A.6 de l'annexe III présuppose qu'un seul département a la responsabilité de la **totalité** des comptes macroéconomiques.

604. Les deux dernières décennies ont été marquées par un intérêt croissant pour un certain nombre de statistiques non traditionnelles, dont les plus importantes ont trait à l'environnement et aux ressources naturelles, à la diffusion des connaissances scientifiques et à l'acquisition et l'utilisation de nouvelles technologies. Par ailleurs, la dépendance de nombreux bureaux à l'égard des données administratives sur les impôts et les pensions a sensiblement augmenté. Les statistiques sur la fiscalité et la sécurité sociale sont ainsi devenues un produit dérivé des nouvelles statistiques sur le comportement des consommateurs établies à partir des données administratives et des résultats d'enquêtes. Dans un avenir rapproché, à mesure que l'utilisation de l'Internet pour les questions intéressant les entreprises et les consommateurs ainsi que pour la recherche, l'éducation et d'autres domaines deviendra universelle, il est probable que le champ des statistiques s'élargira encore davantage.

605. Aucun de ces domaines statistiques ne cadre parfaitement avec la division traditionnelle entre thèmes économiques et sociaux. Certains relèvent des deux catégories. D'autres, notam-

¹²⁵ Commission des communautés européennes *et al* (publication des Nations Unies, n° de vente : E.94.XVII.4).

ment ceux qui ont trait à la science et au milieu naturel, représentent un nouveau domaine d'étude. On ne peut encore déterminer s'ils nécessiteront leur propre département (surtout dans les petits bureaux). Par ailleurs, ces statistiques en sont encore au stade de la conception; elles font encore l'objet de peu de normes internationales de collecte et d'établissement, et souvent, la responsabilité en incombe encore à d'autres ministères, et pas nécessairement aux services statistiques de ces ministères.

606. On peut envisager de confier ces nouveaux domaines statistiques au département de la recherche de l'organisme statistique, si celui-ci dispose d'un tel département. On peut également créer un service de recherche au sein du département de la comptabilité nationale. Pour des raisons évidentes, le choix de la solution varie d'un pays à l'autre.

5. *Infrastructure statistique*

607. Les départements responsables de l'infrastructure statistique exercent les trois grandes fonctions suivantes, qui se reflètent dans la structure de l'organisme statistique :

- Elaboration de méthodes scientifiques et utilisation de ces méthodes pour mesurer des variables caractéristiques des processus sociaux et économiques;
- Conception de codes propres à assurer l'homogénéité interne dans la façon dont les variables sont définies et classées et un certain niveau de possibilités de comparaison de ces variables d'un pays à un autre (bien entendu, on suppose que ces codes sont respectés à travers tout le système statistique national);
- Création et entretien de bases des données nécessaires à l'échantillonnage des entreprises, des ménages et des installations.

608. A plus d'un titre, le département chargé de la conception et de l'application de méthodes scientifiques fait également office de conscience du système statistique. En tant que tel, il doit se conformer aux normes de qualité les plus strictes.

609. Le département chargé des normes et des classifications doit avoir suffisamment d'autorité pour fixer des normes légales contre lesquelles puisse jouer une possibilité d'appel limitée. En général, l'examen du bien-fondé et de la validité d'une norme ou d'une méthode donnée a lieu avant sa mise en application.

610. Le département responsable des cadres d'échantillonnage de l'organisme statistique doit veiller à l'intégrité physique et fonctionnelle des données et les tenir à jour; fournir des extraits de ces cadres à ceux qui effectuent des enquêtes par échantillonnage ou des recensements et s'assurer que tous les services de l'organisme utilise des cadres d'échantillonnage officiels plutôt que des solutions de remplacement non agréées.

611. Ces responsabilités présupposent que l'organisme tout entier est convaincu qu'il est préférable d'avoir un seul cadre complet d'échantillonnage pour chaque grande application (par exemple, pour toutes les enquêtes sur les entreprises) que des cadres distincts pour chaque enquête, et que les départements qui effectuent les enquêtes devraient mettre leurs connaissances en commun et actualiser un cadre collectif plutôt que de maintenir des cadres individuels.

612. Souvent, les statisticiens mathématiciens sont concentrés au sein du département chargé de concevoir les échantillons ou les enquêtes par échantillonnage. Outre ses autres responsabilités, ce département devrait pouvoir veiller au respect des principes suivants :

- Toutes les enquêtes effectuées par l'organisme statistique doivent être bien conçues;
- Les informations nécessaires pour mesurer la fiabilité des statistiques produites par l'organisme doivent être intelligibles et accessibles à tous les usagers;
- Le seul moyen d'établir la qualité des statistiques produites est que tous les membres du personnel de l'organisme statistique soient fermement convaincus de la nécessité de fonder leurs activités de mesure sur de sains principes scientifiques.

613. Tant que ces trois principes restent la devise de l'organisme statistique, on n'a pas besoin d'attacher autant d'importance à la question de savoir si le département chargé des méthodes statistiques doit être physiquement séparé de tous les autres, si son personnel doit être dispersé au sein des départements usagers de l'organisme ou s'il convient d'adopter d'autres formules. La conception de l'infrastructure dépend en grande partie des conditions propres au pays.

614. Dans la pratique, il faut trouver un équilibre entre deux considérations. D'une part, les statisticiens mathématiciens peuvent contribuer le plus au bon fonctionnement de l'organisme statistique s'ils font partie d'équipes de projet multidisciplinaires, au sein desquelles ils veillent à la qualité, ils donnent des conseils sur les méthodes scientifiques à employer et s'efforcent d'améliorer l'efficacité d'exécution des projets. D'autre part, ils doivent faire partie d'une organisation qui favorise le développement de leurs compétences techniques et leur offre des perspectives d'avancement dans leur carrière. Il peut être difficile de concilier ces deux objectifs. La figure A.11 de l'annexe III propose un moyen possible d'y parvenir.

6. *Infrastructure technique*

615. Les progrès technologiques ont grandement accru les capacités des organismes statistiques dans les quatre domaines suivants :

a) Tous les membres du personnel de nombreux bureaux de statistique disposent à présent d'un matériel informatique puissant et relativement peu coûteux;

b) Des logiciels d'utilisation facile ont permis aux membres du personnel de maîtriser un certain nombre de fonctions statistiques clés allant de la conception de questionnaires à la collecte, l'édition, la tabulation, la représentation graphique et la publication. Des composants en vente dans le commerce ont rendu plus aisée la programmation des applications au sein de l'organisme, où le recyclage des composants est devenu chose courante;

c) La mise en réseau des ordinateurs a facilité l'accès interne aux données et aux métadonnées par l'établissement de contextes client/serveur à plusieurs niveaux;

d) L'informatique permet aux membres du personnel d'accéder rapidement à des sources d'informations extérieures, facilitant ainsi la recherche, la collecte d'informations générales et l'exécution d'autres tâches pertinentes à tous les niveaux de l'organisme, et non pas seulement par la haute direction.

Grâce, entre autres, à ces changements, de nouvelles préoccupations se sont fait jour en ce qui concerne la gestion de la technologie informatique.

616. Face à cette évolution, le département chargé de l'infrastructure technique doit exercer les fonctions suivantes :

- Gérer le modèle informatique de l'organisation décrit au chapitre VII, section A;
- Administrer l'infrastructure technique de l'organisme;
- Déterminer l'ampleur du recours à la sous-traitance et gérer les rapports avec les vendeurs;
- Prévoir le remplacement des équipements;
- Dispenser des conseils sur les façons d'utiliser la technologie informatique pour faciliter l'exécution de sa mission par l'organisme statistique.

7. *La fonction analytique*

617. La fonction analytique doit véritablement s'étendre à tous les secteurs de l'organisme statistique. Toutefois, celui-ci a une lourde charge opérationnelle, et son personnel ne peut se livrer constamment à des travaux de pure analyse. Certes, l'approche analytique des problèmes est nécessaire et doit être omniprésente, mais dans ce contexte l'analyse a une connotation différente.

618. Il y a deux principales catégories d'activités analytiques à prendre en compte. La première, que l'on peut définir sous le titre de recherche, vise à améliorer l'efficacité des opérations, à affiner les concepts sur lesquels reposent les travaux de recherche et à adopter des méthodes tendant à réduire les risques d'erreur. L'autre vise à interpréter les résultats obtenus, à les inscrire dans des contextes sociaux ou économiques significatifs, à établir un lien entre eux et d'autres événements et processus et, d'une façon plus générale, à les rendre plus utiles aux usagers. Bien entendu, toute information sur l'inexactitude ou l'ambiguïté de résultats numériques ajoute encore à l'utilité de cette activité analytique.

619. Les commentaires présentés dans cette section s'appliquent principalement au second ensemble d'activités analytiques. Du point de vue structurel, l'organisme doit décider si cette activité doit s'étendre à tous les départements spécialisés ou se concentrer dans un département ou un domaine qui sert l'ensemble de l'organisme. Néanmoins, généralement, les organismes efficaces utilisent des éléments de ces deux approches.

620. On pourrait imaginer une formule de ce type : les documents explicatifs accompagnant la publication des nouveaux résultats (surtout ceux d'enquêtes permanentes ou d'activités statistiques plus complexes) seraient confiés au département spécialisé; les documents analytiques conçus pour être utilisés par eux-mêmes (par exemple, une étude de la demande d'établissements de santé fondée sur les dernières projections démographiques, ou la relation entre les taux de survie des petites entreprises et leur propension à innover à travers de nouveaux procédés de fabrication) devraient être confiés spécialement à un département capable d'analyses économiques, sociologiques et démographiques.

621. L'unité chargée de l'analyse pourrait être située dans un domaine spécialisé tels que celui des statistiques macroéconomiques ou des statistiques sociales, selon l'importance que l'organisme attache à l'analyse. L'autre solution serait de placer cette fonction dans le bureau du chef statisticien.

8. *Planification*

622. La planification est essentielle au succès d'un organisme statistique. Un plan bien conçu propose une série d'objectifs et offre des explications raisonnables sur la façon d'atteindre au mieux ces objectifs et les raisons pour lesquelles les ressources allouées sont effectivement insuffisantes.

623. La fonction de planification consiste à élaborer un plan, à définir les conditions de sa mise en œuvre, à suivre son exécution, et à donner, s'il y a lieu, des conseils sur les solutions de repli et les options éventuelles.

624. Il y a deux façon d'organiser la fonction de planification. La première est de nommer un responsable de la planification ou d'ouvrir un bureau de planification pour se charger de cette tâche une fois par an et pour veiller au respect du plan. L'autre est d'engager la direction de l'organisme statistique à coopérer à un effort collectif et à produire un plan équilibré. Il est clair qu'un effort auquel participent tous les services de l'organisme sera mieux accepté, soutenu et respecté que l'action d'un service spécialisé.

625. L'échéancier est un élément particulièrement important de la planification. Les statistiques sur le développement ne doivent pas se limiter à un plan annuel; pour autant, la planification doit être réaliste et ne pas scruter trop loin dans l'avenir. Plus la période de planification est longue, moins sont fiables les hypothèses formulées pour assurer une bonne allocation des ressources. Un plan triennal constitue un compromis acceptable entre ces deux considérations.

9. Mécanismes horizontaux et verticaux

626. Une description détaillée des mécanismes horizontaux est présentée au chapitre V. Il y a peu de différences entre les hiérarchies verticales et les structures à comités. La structure verticale (ou hiérarchique) de l'organisme statistique suit plus ou moins la hiérarchie de l'administration; elle est souvent fixée par la loi portant création de l'organisme; et elle est souvent à l'image des crédits alloués par l'Etat à ce dernier. En tant que telle, elle ne peut être facilement modifiée, encore qu'il faille éviter la rigidité absolue.

627. La structure horizontale de l'organisme statistique (c'est-à-dire l'organisation en comités spéciaux) est conçue pour résoudre les problèmes de gestion, de spécialisation et de procédure inhérents à la structure officielle de l'organisme. Du fait de la nature des problèmes qu'ils ont à résoudre, de leur aptitude à régler les conflits et du respect qu'ils inspirent en tant que source de conseils impartiaux, ces comités donnent un sentiment de cohésion que la structure verticale a parfois tendance à saper involontairement. Pour jouer ces rôles, la structure en comités doit être d'une grande souplesse, de manière à tirer pleinement profit des compétences de son personnel pour répondre rapidement aux problèmes qui peuvent se poser.

C. — MOBILISATION D'APPUIS EXTÉRIEURS

628. Aucun organisme statistique ne peut fonctionner efficacement sans l'aide systématique de contacts extérieurs. Plus ces contacts sont prestigieux, plus ils renforcent la crédibilité du bureau.

629. L'organisme statistique peut se heurter à la contestation de certains de ses clients dans plusieurs domaines. Les usagers peuvent demander des explications sur la façon dont sont déterminées les priorités; des assurances sur la qualité des résultats (c'est-à-dire sur l'utilisation de méthodes objectives et l'absence de pressions politiques); et des garanties de confidentialité des dossiers individuels.

630. Il peut être difficile de répondre à ces questions, surtout à celles concernant la qualité et le choix des priorités. La position de l'organisme se trouve considérablement renforcée s'il peut prouver qu'un groupe de personnes étrangères bien choisies, bien informées ont revu ses décisions et les ont approuvées ou ont suggéré de leur apporter des modifications dont il a été tenu compte dans le choix final. De même, la position de l'organisme sur l'objectivité et l'opportunité des méthodes choisies peut être renforcée s'il peut faire valoir que ces méthodes ont été revues et approuvées par les meilleurs experts techniques.

631. C'est pourquoi si une commission ou un conseil supérieur est généralement chargé de revoir périodiquement les politiques et priorités en matière de statistiques, un certain nombre d'organismes se sont dotés d'un réseau d'organes consultatifs supplémentaires, dont les rapports sont ouverts au public et aux autorités gouvernementales responsables de l'organisme.

632. Certaines mesures de soutien doivent permettre à l'organisme statistique de faire face aux difficultés qui découlent de l'exercice de son mandat, Quels que soient les mécanismes mis en place, les éléments suivants sont essentiels :

- Une base légale appropriée;
- Des personnalités extérieures (nationales et étrangères) éminentes et intéressées, faisant partie d'un réseau de commissions et de comités, à titre formel ou informel;
- Un prestige à la mesure des responsabilités de principal enquêteur de l'Etat et de la nation.

633. En fin de compte, l'organisme doit montrer qu'il a géré ses ressources avec sagesse, tenu le gouvernement et le public informés, servi la communauté statistique internationale et communiqué des informations importantes avec impartialité et efficacité.

ANNEXE I

Modèle annoté de loi nationale sur la statistique

Introduction

Le chapitre II, section E de la présente édition du *Manuel d'organisation statistique* traite de certains principes généraux de la législation statistique, mais donne peu de précisions. L'annexe I présente des textes spécifiques qui pourraient être utiles aux pays qui veulent adopter une loi générale sur les statistiques ou modifier la loi en vigueur. Il convient de souligner que ce « modèle de loi statistique » ne se veut en rien prescriptif ou normatif. Il n'est qu'une illustration des questions traitées dans la législation statistique de divers pays; plusieurs des textes présentés sont tirés de lois statistiques existantes.

Ce modèle, préparé pour le pays fictif de « Numberland », contient deux types d'éléments :

1. Des problèmes qui portent sur des questions de principe et devraient être traités dans toutes les lois sur la statistique (imprimés en caractères **gras**). A cet égard, il convient aussi de faire état des Principes fondamentaux de la statistique officielle, adoptés par la Commission de statistique des Nations Unies en 1994. Souvent, ces problèmes sont liés directement à ce que disent ces principes, comme l'expliquent les annotations apportées au texte.

2. Autres éléments ou éléments en option. Le titre « Autres » indique des solutions qui sont différentes, mais nécessairement moins bonnes que celles décrites pour les problèmes mentionnés précédemment. Les éléments « En option » se rapportent davantage à certains pays; ils peuvent fonctionner pour certains pays et non pour d'autres.

Loi statistique du Numberland

Note: Cette loi comprend trois grandes sections : une section « généralités » (voir chapitre II, section E.1), qui concerne les principaux acteurs du système statistique et leurs rôles, leurs responsabilités et leurs interactions; une section « Opérations statistiques et collecte de données », comprenant certaines dispositions pour les systèmes décentralisés par région (voir chapitre II, section E.6); et une section « Confidentialité des données », traitant notamment de l'accès aux informations protégées par d'autres lois (voir chapitre II, section E.4).

A. — GÉNÉRALITÉS

1. *Définitions*^a

Aux fins de la présente loi :

- a) Par *chef statisticien*, on entend le chef statisticien du Numberland;**
- b) Par *département*, on entend tout département, conseil, agence ou toute autre division du Gouvernement du Numberland ou du gouvernement d'une région, ou toute agence de l'un ou de l'autre;**
- c) Par *Ministre*, on entend un membre du Cabinet du Numberland;**
- d) Par *répondant*, on entend une personne physique ou morale à propos de laquelle ou à propos des activités de laquelle une information ou une donnée est recherchée ou fournie conformément à la présente loi;**

^a Voir aussi chapitre II, section E.1 du présent *Manuel*.

e) *Par conseil*, on entend le conseil national de la statistique du Numberland.

2. *Nomination du chef statisticien*

Le Président du Numberland, sur recommandation du Conseil des Ministres, nomme un fonctionnaire dont le titre sera « chef statisticien du Numberland » pour exercer des fonctions pour un mandat de cinq ans renouvelable.

Note : La nomination du chef statisticien pour une période déterminée permet de garantir son indépendance professionnelle et d'empêcher toute ingérence politique dans les statistiques officielles (voir ci-dessus, chapitre II, section C.4).

Variante n° 1

Le Premier Ministre du Numberland nomme un fonctionnaire au poste de « *chef statisticien* ».

Variante n° 2

Le Parlement du Numberland nomme un fonctionnaire au poste de « *chef statisticien* ».

Variante n° 3

Sur recommandation du conseil national de la statistique, le Président du Numberland nomme un fonctionnaire au poste de « *chef statisticien* ».

Option

Le Président du Numberland nomme un Ministre de la statistique, qui fait fonction de *chef statisticien*.

3. *Rôle du chef statisticien*

Le chef statisticien :

a) Donne des conseils sur les questions concernant les programmes statistiques des départements du Gouvernement du Numberland et confère à ce sujet avec ces départements;

b) Décide de la façon dont les données destinées à des fins statistiques sont collectées, comment elles sont rassemblées et comment les statistiques sont publiées;

c) Assure la supervision générale de l'administration de la présente loi et contrôle les opérations et le personnel de Statistiques Numberland;

d) Représente le Numberland dans les réunions internationales de statisticiens ou désigne un ou plusieurs membres du personnel de Statistiques Numberland pour le faire.

Note : Les dispositions du présent article confirment le rôle de coordination du chef statisticien (alinéa a); son autonomie professionnelle (alinéa b); voir également annexe II, « Principes fondamentaux de la statistique officielle » et son rôle sur la scène internationale (voir annexe II, articles 9 et 10 des Principes fondamentaux de la statistique officielle).

4. *Statistiques Numberland*

Il est créé un bureau de statistiques, dénommé Statistiques Numberland, qui a pour fonctions :

a) De recueillir, rassembler, analyser et publier des informations statistiques sur la situation et les activités commerciales, industrielles, financières, sociales, économiques, environnementales et générales de la population;

b) De collaborer avec les départements de l'administration à la collecte, le rassemblement et la publication d'informations statistiques, y compris des statistiques découlant des activités de ces départements;

c) De promouvoir les moyens d'éviter les doubles emplois dans l'information recueillie par les départements de l'administration;

d) D'une façon générale, de promouvoir et de développer des statistiques sociales et économiques intégrées portant sur l'ensemble du Numberland et sur chacune de ses régions, et de coordonner les plans d'intégration de ces statistiques.

5. Plan de travail, calendrier de publication et rapport annuel

a) Trois mois avant le commencement de chaque nouvel exercice budgétaire, le chef statisticien soumet au Conseil des Ministres^b un plan de travail pour le prochain exercice budgétaire, établissant toutes les grandes collectes de données statistiques et publications envisagées, ainsi que les estimations des dépenses et des recettes y relatives;

b) Au commencement de chaque nouvel exercice budgétaire, le chef statisticien publie un calendrier des principales publications de nouvelles statistiques dudit exercice;

c) Dans les trois mois qui suivent la fin de chaque exercice budgétaire, le chef statisticien présente un rapport au Conseil des Ministres^b concernant les activités menées par Statistics Numberland au cours de l'exercice précédent.

Note : Cet article est motivé principalement par des considérations de transparence et de responsabilité. La publication d'avance du calendrier des principales publications (alinéa *b* ci-dessus) permet d'éviter les ingérences politiques dans les résultats politiques.

6. Conseil national de la statistique

a) Il est créé un conseil national de la statistique dont le rôle est :

i) De conseiller le chef statisticien sur les plans de travail statistiques; ses conseils sont ajoutés au plan de travail lors de sa présentation au Conseil des Ministres;

ii) De commenter le rapport annuel que le chef statisticien soumet au Conseil des Ministres; ses commentaires sont ajoutés à ce rapport;

iii) De conseiller le chef statisticien sur toutes autres questions statistiques.

b) Le conseil est présidé par le chef statisticien;

c) Le conseil se réunit au moins quatre fois par an;

d) Le conseil peut créer des sous-comités et des groupes consultatifs spéciaux;

e) Le conseil est composé d'au moins 15 membres représentant les principaux groupes d'usagers des statistiques officielles, en particulier les administrations, les milieux d'affaires et l'université;

f) Les membres du conseil sont nommés par le Ministre^c, sur recommandation du chef statisticien, pour un mandat de quatre ans renouvelable;

^b Ou, suivant le cas, au Président, au Parlement ou au Ministre désigné pour être politiquement responsable de la statistique.

^c Le Ministre politiquement responsable de la statistique.

g) Le Ministre approuve les règles de procédure du conseil.

Note : Le conseil national de la statistique a pour principal rôle d'assurer l'interface avec les usagers des statistiques et d'accroître ainsi la pertinence des statistiques officielles (voir annexe II, « Principes fondamentaux de la statistique officielle », article 1). Comme il y a différentes façons d'organiser ce conseil, quelques options sont présentées ci-dessous.

Alternatives

- a) Le Ministre préside le conseil, dont le chef statisticien est le vice-président;
- b) Il y a un président indépendant; le chef statisticien est membre d'office;
- c) Le conseil a moins de membres, ou plus;
- d) Le conseil approuve le plan de travail statistique (au lieu de se contenter de donner des conseils à son sujet);
- e) La recommandation des membres se fait par cooptation (le conseil propose lui-même les candidats);
- f) La composition du conseil est spécifiée par la loi (par exemple, « un représentant du Ministère des finances, un représentant de la Banque centrale, un représentant du conseil des conseillers économiques », etc.);
- g) Les mandats peuvent être de durée plus ou moins longue.

B. — OPÉRATIONS STATISTIQUES ET COLLECTE DES DONNÉES

Note : Cette section de la loi traite principalement des modalités pratiques de collecte des données, y compris de l'accès aux sources de données de l'Etat qui peuvent être utiles à des fins statistiques. Les données statistiques doivent être collectées de la façon la plus efficace, et les répondants ne doivent pas être accablés de demandes (voir également annexe II, « Principes fondamentaux de la statistique officielle »).

1. Personnel statistique

Le chef statisticien peut employer des commissaires, des recenseurs, des agents ou toutes autres personnes nécessaires à la collecte pour Statistiques Numberland des statistiques et informations que le chef statisticien juge utiles à l'intérêt public, concernant les activités commerciales, industrielles, financières, sociales, économiques et autres dont peut décider le chef statisticien; les fonctions des commissaires, des recenseurs, des agents ou toutes autres personnes sont fixées par le chef statisticien.

Options

Fonctionnaires

Le Ministre peut, pendant les périodes dont il peut décider, utiliser les services de tout employé de la fonction publique du Numberland pour l'exercice d'une fonction ou d'un pouvoir ou l'exécution d'une tâche de Statistiques Numberland en vertu de la présente loi ou de toute autre loi, et toute personne dont les services sont ainsi utilisés, aux fins de la présente loi, est réputée être une personne employée en vertu de ladite loi.

Note : Cela implique que le Ministre, qui est politiquement responsable des statistiques officielles, a le pouvoir de recruter des fonctionnaires en dehors de Statistiques Numberland pour exécuter des tâches statistiques; cela peut être important, entre autres, pour les recensements.

Services sous contrat

Toutes personnes engagées aux termes d'un contrat pour prêter des services spéciaux pour le chef statisticien en vertu de la présente loi; et les employés et agents desdites personnes sont réputés être employés en vertu de la présente loi pendant la prestation de ces services.

Coopération avec les autorités régionales

Le chef statisticien peut conclure avec l'administration d'une région des arrangements traitant de questions nécessaires ou utiles aux fins d'exécution de la présente loi, et en particulier de la totalité ou de certaines des questions suivantes :

- a) L'exercice de tout pouvoir conféré ou l'exécution de toute tâche imposée à des agents régionaux en vertu de la présente loi;
- b) La collecte par tout département régional ou tout agent régional d'informations statistiques ou autres aux fins de la présente loi;
- c) La fourniture d'informations statistiques au chef statisticien par tout département régional ou agent régional.

Tous les agents régionaux exerçant un pouvoir conféré ou exécutant une tâche imposée à un agent en vertu de la présente loi, en exécution d'un arrangement conclu aux termes de la présente section, est réputé, aux fins de l'exercice dudit pouvoir ou de l'exécution de ladite tâche, être employé en vertu de la présente loi.

Le chef statisticien peut conclure un accord avec l'administration d'une région pour l'échange avec un organisme statistique de la région ou la transmission à un tel organisme :

- a) De réponses à des demandes données de statistiques;
- b) De réponses à des catégories données d'informations recueillies en vertu de la présente loi;
- c) De toutes tabulations et analyses fondées sur les réponses visées aux alinéas *a* ou *b*.

Un accord conclu avec une région aux fins de la présente section s'applique uniquement à un organisme statistique de la région :

- a) Qui a l'autorité statutaire de recueillir des informations destinées à être échangées ou transmises, conformément à l'accord d'un répondant qui est passible de sanctions statutaires s'il refuse ou néglige de fournir lesdites informations à l'organisme ou s'il falsifie les informations qu'il transmet audit organisme;
- b) Auquel il est interdit par la loi de divulguer toute information du type qu'il serait interdit à Statistiques Numberland, ses agents et ses employés de divulguer si ladite information était fournie à Statistiques Numberland;
- c) Dont les agents et employés sont passibles de sanctions statutaires s'ils divulguent toute information du type décrit à l'alinéa *b*.

Lorsqu'une telle information est collectée par Statistiques Numberland auprès d'un répondant, Statistiques Numberland doit, en collectant cette information, indiquer au répondant les noms de tous organismes statistiques avec lesquels le chef statisticien a conclu un tel accord.

Note : Il y a différents modes d'interaction et de coopération entre l'organisme statistique national et les organes régionaux. Dans certains pays, l'organisme statistique national a des bureaux régionaux qui relèvent pleinement de lui (c'est souvent ce que l'on appelle le « système vertical »), tandis que dans d'autres, les bureaux statistiques régionaux sont intégrés à l'administration régionale (le « système horizontal »). Il existe également des mélanges de ces deux systèmes. On trouve encore d'autres types de relations entre les administrations régionales et le gouvernement central dans les pays à structure fédérale.

2. Partage d'informations

Le chef statisticien peut conclure un accord avec toute administration, municipalité ou société pour le partage d'informations recueillies auprès d'un répondant.

Aux termes d'un tel accord :

a) Le répondant est informé par notification que l'information est recueillie au nom de Statistiques Numberland et de l'administration ou société, selon le cas;

b) Lorsque le répondant donne notification par écrit au chef statisticien de ses objections au partage de l'information par Statistiques Numberland, l'information n'est partagée avec l'administration ou la société que si l'administration ou la société est habilitée par la loi à exiger que le répondant lui fournisse ladite information.

Note : Voir également l'article 6 des « Principes fondamentaux de la statistique officielle » à l'annexe II.

Option

Accès aux dossiers

Une personne ayant la garde ou la responsabilité de documents ou de dossiers qui sont détenus dans une administration, un service municipal, une société, un commerce ou une organisation et contiennent une information recherchée aux fins de la présente loi qui peut être obtenue ou qui contribuerait à compléter ou à corriger l'information détenue, accorde l'accès auxdits documents ou dossiers à ces fins à une personne autorisée par le chef statisticien à obtenir cette information ou à aider à compléter ou corriger ladite information.

3. Information fausse ou illicite

Toute personne qui, sans excuse licite :

a) Refuse ou néglige de répondre, ou donne délibérément une réponse inexacte, à toute question nécessaire pour obtenir une information recherchée aux fins de la présente loi ou s'y rapportant qui lui a été demandée par toute personne employée ou réputée être employée aux termes de ladite loi; ou qui

b) Refuse ou néglige de fournir toute information ou de remplir au mieux de ses connaissances et de ses convictions tout formulaire ou questionnaire que ladite personnel a été invitée à remplir et à renvoyer lorsqu'elle est tenue de le faire en vertu de la présente loi, ou qui donne délibérément des informations fausses ou trompeuses ou se livre à toute autre forme de tromperie aux termes de ladite loi, se rend, pour tout refus ou négligence, ou pour toute réponse fausse ou trompeuse, coupable d'une infraction et passible d'une condamnation sommaire à une amende ne dépassant pas ou à une peine d'emprisonnement ne dépassant pas ou aux deux.

4. Refus de donner accès à des dossiers

Toute personne qui :

a) Ayant la garde ou la responsabilité de tous documents ou dossiers détenus par une administration, un service municipal, une société, un commerce ou une organisation, dont une information recherchée aux fins de la présente loi peut être obtenue ou peut contribuer à compléter ou à corriger l'information détenue, refuse ou néglige de donner accès à ladite information à toute personne autorisée à y accéder par le chef statisticien; ou qui

b) Fait ou cherche délibérément à faire obstruction à ce que toute personne employée pour l'exécution d'une tâche quelconque en vertu de la présente loi exécute ladite tâche est coupable d'une infraction et passible d'une condamnation sommaire à une amende ne dépassant pas ou à une peine d'emprisonnement ne dépassant pas ou aux deux.

Note : Si le recours à la loi pour l'application de ces dispositions n'est pas nécessairement la solution idéale pour l'obtention des données de base à des fins statistiques (voir chapitre II, section E.3), la plupart des lois relatives à la statistique contiennent des dispositions qui rendent statutairement l'obligation de se conformer aux collectes de données à des fins statistiques.

Options

Système de codification des biens

Le chef statisticien établit un système de codification des biens importés au Numberland et exportés du Numberland pour permettre la collecte, le rassemblement, l'analyse et la publication de statistiques sur ces biens.

Formulaires de données statistiques

Au lieu, ou en plus, du recours à des agents ou employés pour la collecte de statistiques en vertu de la présente loi, le chef statisticien peut demander qu'un formulaire soit envoyé à une personne auprès de laquelle est recherchée l'information à obtenir en vertu de la présente loi. La personne à laquelle est envoyé ce formulaire répond aux questions qu'il contient et renvoie à Statistiques Numberland le formulaire contenant les réponses soigneusement certifiées exactes, dans le délai prescrit à cet effet et indiqué sur le formulaire ou dans les limites du délai supplémentaire qui peut lui être accordé à la discrétion du chef statisticien.

Déclarations établies en vertu de la loi relative à l'impôt sur le revenu

Aux fins de la présente loi :

- i) le chef statisticien, ou toute personne autorisée par lui à le faire, peut vérifier tous formulaires de déclaration, certificats, relevés, documents ou autres pièces qu'il obtient au nom du Ministère des finances aux fins de la loi relative à l'impôt sur le revenu, ou y avoir accès;
- ii) Le Ministre des finances veille à ce que les formulaires de déclaration, certificats, relevés, documents ou autres pièces soient mis à la disposition du chef statisticien ou de toute personne autorisée par lui à vérifier ces pièces.

Déclarations d'exportation et d'importation émanant de la douane

Aux fins de la présente loi, le Ministre des finances veille à ce que soient envoyées au chef statisticien les déclarations d'importations et d'exportations à destination et en provenance du Numberland avec indication des moyens de transport utilisés à cet effet.

Autres options

Recensement de la population

- i) Statistiques Numberland procédera à un recensement de la population du Numberland au mois de de l'année, puis tous les dix ans par la suite;
- ii) Le recensement de la population se fera de manière à faire en sorte que les comptages de la population se fassent dans chaque district du Numberland, tel qu'il sera constitué au moment de chaque recensement de la population.

Recensement agricole

Statistiques Numberland procédera à un recensement de l'agriculture du Numberland au cours de l'année, puis tous les dix ans par la suite.

Questions posées lors du recensement

Le Président du Numberland prescrit, par décret, les questions à poser lors de tout recensement effectué par Statistiques Numberland.

Note : Dans certains pays, les règlement régissant les recensements font partie de la loi générale sur la statistique; dans d'autres, ils font l'objet d'un texte de loi particulier.

C. — CONFIDENTIALITÉ DES DONNÉES

Note : Pour des raisons évidentes, la confidentialité des données individuelles est l'une des principales préoccupations auxquelles obéissent les Principes fondamentaux. Outre une disposition générale de la loi sur la statistique (article 11 ci-dessous), la prestation de serment par le personnel statistique (article 12 ci-dessous) fait, elle aussi, souvent partie de la loi sur la statistique

1. Interdiction de divulguer des informations

Sauf aux fins de communiquer une information conformément aux dispositions d'un accord conclu en vertu de la présente loi, et sauf aux fins de poursuites en vertu de la présente loi, mais sous réserve de la présente section :

a) Nulle personne autre qu'une personne employée ou réputée être employée et avoir prêté serment en vertu de la présente loi n'est autorisée à examiner une déclaration individuelle faite aux fins de la présente loi;

b) Nulle personne ayant prêté serment en vertu de la présente loi ne divulgue ou ne laisse délibérément divulguer, par quelque moyen que ce soit, une information provenant d'une déclaration individuelle émanant d'une personne, entreprise ou organisation identifiable.

2. Prestation de serment

Le chef statisticien et toute personne employée ou réputée être employée en vertu de la présente loi doit, avant de prendre ses fonctions, prêter le serment ou faire et signer la déclaration solennelle ci-dessous :

Moi/Je soussigné, jure (déclare) solennellement que j'exercerai fidèlement et honnêtement mes fonctions d'employé de Statistiques Numberland conformément aux dispositions de la loi sur la statistique et de toutes les règles et instructions y afférentes et que je ne divulguerai ni révélerai sans y être dûment autorisé aucun fait ou information dont je pourrai avoir pris connaissance du fait de mon emploi.

Lorsqu'une personne engagée en vertu d'un contrat pour prêter des services spéciaux au chef statisticien en application de la présente loi est une personne morale, le président-directeur général de ladite personne morale et tous autres cadres, employés et agents de celle-ci utilisées pour prêter lesdits services spéciaux doivent, avant de prendre les fonctions requises en vertu dudit contrat, prêter le serment ou faire et signer la déclaration solennelle ci-dessous :

Moi/Je soussigné, jure (déclare) solennellement que j'exercerai fidèlement et honnêtement mes fonctions d'employé de (nom de la personne morale) eu égard

à mon recrutement pour l'exécution de^d conformément aux dispositions de la loi sur la statistique et de toutes les règles et instructions y afférentes et que je ne divulguerai ni révélerai sans y être dûment autorisé aucun fait ou information dont je pourrai avoir pris connaissance du fait de mon emploi.

Options

Le chef statisticien peut, par décision administrative, autoriser la divulgation des informations suivantes :

- a) Informations relatives à une personne ou organisation dont la divulgation est autorisée par écrit par la personne ou l'organisation en question;
- b) Informations relatives à une activité commerciale ou industrielle dont la divulgation est autorisée par écrit par le propriétaire actuel de ladite activité commerciale ou industrielle;
- c) Informations ouvertes au public en vertu d'une disposition statutaire ou d'une loi;
- d) Informations relatives à un hôpital, un établissement psychiatrique, une bibliothèque, un établissement d'enseignement, une institution d'aide sociale, un service public^e ou toute autre institution non commerciale similaire, sous réserve de dispositions spéciales arrêtées de telle manière qu'il est possible d'associer lesdites informations à un patient, une personne internée ou toute autre personne confiée aux soins d'une telle institution.
- e) Informations présentées sous la forme d'un index ou d'une liste d'établissements, de sociétés ou de commerces, contenant certains ou la totalité des éléments suivants les concernant :
 - i) Leur nom et adresse;
 - ii) Le numéro de téléphone auquel on peut les joindre pour des questions de statistiques;
 - iii) Les produits qu'ils produisent, fabriquent, traitent, transportent, emmagasinent, achètent ou vendent, ou les services qu'ils fournissent dans le cadre de leurs activités; ou
 - iv) Le fait qu'ils se situent ou non dans des fourchettes données d'effectifs (employées ou personnes) engagés par eux ou constituant leur main-d'œuvre.

3. Informations confidentielles

Sauf aux fins de poursuites en vertu de la présente loi, toute déclaration faite à Statistiques Numberland en application de la présente loi ou toute copie de la déclaration faite par un répondant est confidentielle et ne peut être utilisée comme preuve dans des poursuites.

Nulle personne ayant prêté serment en vertu de la présente loi ne peut, par décision d'une instance, d'un tribunal ou de tout autre organe être tenu dans des poursuites à donner un témoignage oral ou à produire une déclaration, un document ou une pièce concernant toute information obtenue dans le cadre de l'administration de la présente loi.

4. Divulgation d'informations secrètes

Toute personne qui, après avoir prêté serment en vertu de la présente loi :

^d Référence au contrat régissant les tâches à exécuter.

^e Par *service public*, on entend toute personne physique ou morale qui possède, exploite ou gère une entreprise d'approvisionnement en produits pétroliers par oléoduc, de transport ou de distribution de gaz, d'électricité, d'acier ou d'eau, de collecte et d'évacuation de déchets ou d'eaux usées, la transmission, l'émission, la réception ou le transfert d'informations par tout réseau de télécommunication, ou de prestation de services postaux.

a) Révèle ou divulgue délibérément de façon directe ou indirecte à toute personne non habilitée en vertu de la présente loi à la recevoir une information qu'elle a obtenue du fait de son emploi et dont la révélation ou la divulgation pourrait exercer une influence ou avoir un effet sur la valeur en bourse de toutes actions ou obligations ou tous autres titres ou de tout produit ou article; ou

b) Utilise toute information décrite à l'alinéa a ci-dessus aux fins de spéculer sur la valeur de toutes actions ou obligations ou tous autres titres ou de tout produit ou article; est coupable d'un délit et passible d'une condamnation sommaire à une amende ne dépassant pas ou à peine d'emprisonnement d'une durée ne dépassant pas, ou aux deux.

Options

Usurpation de l'identité d'un employé de Statistiques Numberland

Toute personne qui :

- i) Se fait passer pour un employé de Statistiques Numberland aux fins d'obtenir une information auprès d'une personne quelconque; ou
- ii) Se présente comme faisant une enquête en vertu de la présente loi sans être cadre, employé ou agent de Statistiques Numberland,

est coupable d'un délit et passible d'une condamnation sommaire à une amende ne dépassant pas ou à peine d'emprisonnement d'une durée ne dépassant pas six mois, ou aux deux.

Paiement des amendes

Toutes les amendes imposées en vertu de la présente loi sont dues au Gouvernement du Numberland et payables au receveur général.

ANNEXE II

Les Principes fondamentaux de la statistique officielle

Lors de sa réunion spéciale, tenue à New York du 11 au 14 avril 1994, la Commission de statistique a adopté les principes fondamentaux de la statistique officielle énoncés dans la décision C (47) de la CEE, mais assortis d'un préambule révisé. Un extrait du rapport* contenant le préambule et les principes, tels qu'ils ont été adoptés, sont présentés ci-dessous

PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA STATISTIQUE OFFICIELLE

La Commission de statistique,

Considérant que l'information statistique officielle est une base indispensable pour le développement dans les domaines économique, démographique, social et de l'environnement ainsi que pour la connaissance mutuelle et les échanges entre les Etats et les peuples du monde,

Considérant que la nécessaire confiance du public dans l'information statistique officielle repose dans une large mesure sur le respect des valeurs et des principes fondamentaux sur lesquels est fondée toute société démocratique désireuse de se connaître elle-même et de respecter les droits de ses membres,

Considérant que la qualité de la statistique officielle et, par conséquent, celle de l'information mise à la disposition des administrations publiques, du secteur économique et du public dépend dans une large mesure de la collaboration qu'apportent les citoyens, les entreprises et d'autres répondants en fournissant des données appropriées et fiables pour l'établissement des statistiques nécessaires et de la coopération entre utilisateurs et producteurs de statistiques en vue de répondre aux besoins des utilisateurs,

Rappelant les efforts déployés par les organisations gouvernementales et non gouvernementales s'occupant de statistique pour élaborer des normes et des concepts permettant les comparaisons entre les pays,

Rappelant également la Déclaration d'éthique professionnelle de l'Institut international de statistique,

Ayant estimé que la résolution C (47), adoptée par la Commission économique pour l'Europe le 15 avril 1992, revêt une importance universelle,

Notant qu'à sa huitième session, tenue à Bangkok en novembre 1993, le Groupe d'experts des statistiques, chargé par le Comité de statistique de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) d'examiner les principes fondamentaux, avait accepté en principe la version de la CEE et fait valoir que ces principes étaient applicables à tous les pays,

Notant également qu'à sa huitième session, tenue à Addis-Abeba en mars 1994, la Conférence mixte des planificateurs, statisticiens et démographes africains a considéré que les principes fondamentaux de la statistique officielle revêtent une importance universelle,

Adopte les principes suivants de la statistique officielle,

1. La statistique officielle constitue un élément indispensable du système d'information d'une société démocratique, fournissant aux administrations publiques, au secteur économique et au public des données concernant la situation économique, démographique et sociale et la situation de l'environnement. A cette fin, des organismes responsables de la statistique officielle doivent établir les

* Documents officiels du Conseil économique et social, 1994, Supplément n° 9 (E/1994/29), chapitre V.

statistiques officielles selon un critère d'utilisation pratique et les rendre disponibles, en toute impartialité, en vue de rendre effectif le droit d'accès des citoyens à l'information publique.

2. Pour que se maintienne la confiance dans l'information statistique officielle, les organismes responsables de la statistique doivent déterminer, en fonction de considérations purement professionnelles, notamment de principes scientifiques et de règles déontologiques, les méthodes et les procédures de collecte, de traitement, de stockage et de présentation des données statistiques.

3. Pour faciliter une interprétation correcte des données, les organismes responsables de la statistique doivent fournir, en fonction de normes scientifiques, des informations sur les sources, les méthodes et les procédures qu'ils utilisent.

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

5. Les données utilisées à des fins statistiques peuvent être tirées de toutes sortes de sources, qu'il s'agisse d'enquêtes statistiques ou de fichiers administratifs. Les organismes responsables de la statistique doivent choisir leur source en tenant compte de la qualité des données qu'elle peut fournir, de leur actualité, des coûts et de la charge qui pèse sur les répondants.

6. Les données individuelles collectées pour l'établissement des statistiques par les organismes qui en ont la responsabilité, qu'elles concernent des personnes physiques ou des personnes morales, doivent être strictement confidentielles et ne doivent être utilisées qu'à des fins statistiques.

7. Les textes législatifs et réglementaires et toutes dispositions régissant le fonctionnement des systèmes statistiques doivent être portés à la connaissance du public.

8. A l'intérieur de chaque pays, il est essentiel que les activités des différents organismes responsables de la statistique soient coordonnées pour assurer la cohérence et l'efficacité du système statistique.

9. L'utilisation par les organismes responsables de la statistique de chaque pays des concepts, classifications et méthodes définis à l'échelon international favorise la cohérence et l'efficacité des systèmes statistiques à tous les niveaux officiels.

10. La coopération bilatérale et multilatérale dans le domaine de la statistique contribue à l'amélioration des systèmes d'élaboration des statistiques officielles dans tous les pays.

ANNEXE III

Figures représentant des façons possibles d'organiser les fonctions d'un bureau de statistique

L'annexe III présente un ensemble de douze figures illustrant les fonctions les plus importantes exercées par le type moyen de bureau de statistique centralisé. Ces figures ne sont pas des organigrammes. Les flèches représentent les flux d'informations plutôt que des rapports hiérarchiques. Ces derniers sont jugés trop tributaires de la situation de chaque bureau pour être illustrés dans un manuel comme celui-ci.

On fait une distinction entre les divers flux d'informations qui relient un groupe d'activités à un autre. Dans certains cas, il s'agit de flux de directives, de politiques, de métadonnées et de conseils. Ces flux sont généralement illustrés par des flèches larges à extrémité étroite. Les flèches à extrémité large illustrent généralement les flux de données, brutes ou traitées. Les flux en retour sont représentés par des flèches noires très étroites. Le texte porté au bas de chaque figure doit indiquer clairement ce qui s'écoule, et de quelle source vers quelle destination. Il y a d'autres flux, mais ils ne sont pas représentés sur ces figures, de manière à simplifier les informations.

Ces figures illustrent trois thèmes essentiels du présent *Manuel*. Premièrement, toutes les organisations viables sont des systèmes articulés de traitement de l'information. Deuxièmement, toutes les organisations viables sont des boucles de rétroaction. Troisièmement, toutes les organisations statistiques doivent avoir une fonction d'analyse et de recherche. Rien n'est dit des dimensions relatives ni des rapports hiérarchiques. Les divers responsables déterminent comment mettre en œuvre les modèles illustrés sur ces figures de manière à les adapter à leur situation.

Figure A.1. Ebauche des fonctions d'un organisme statistique

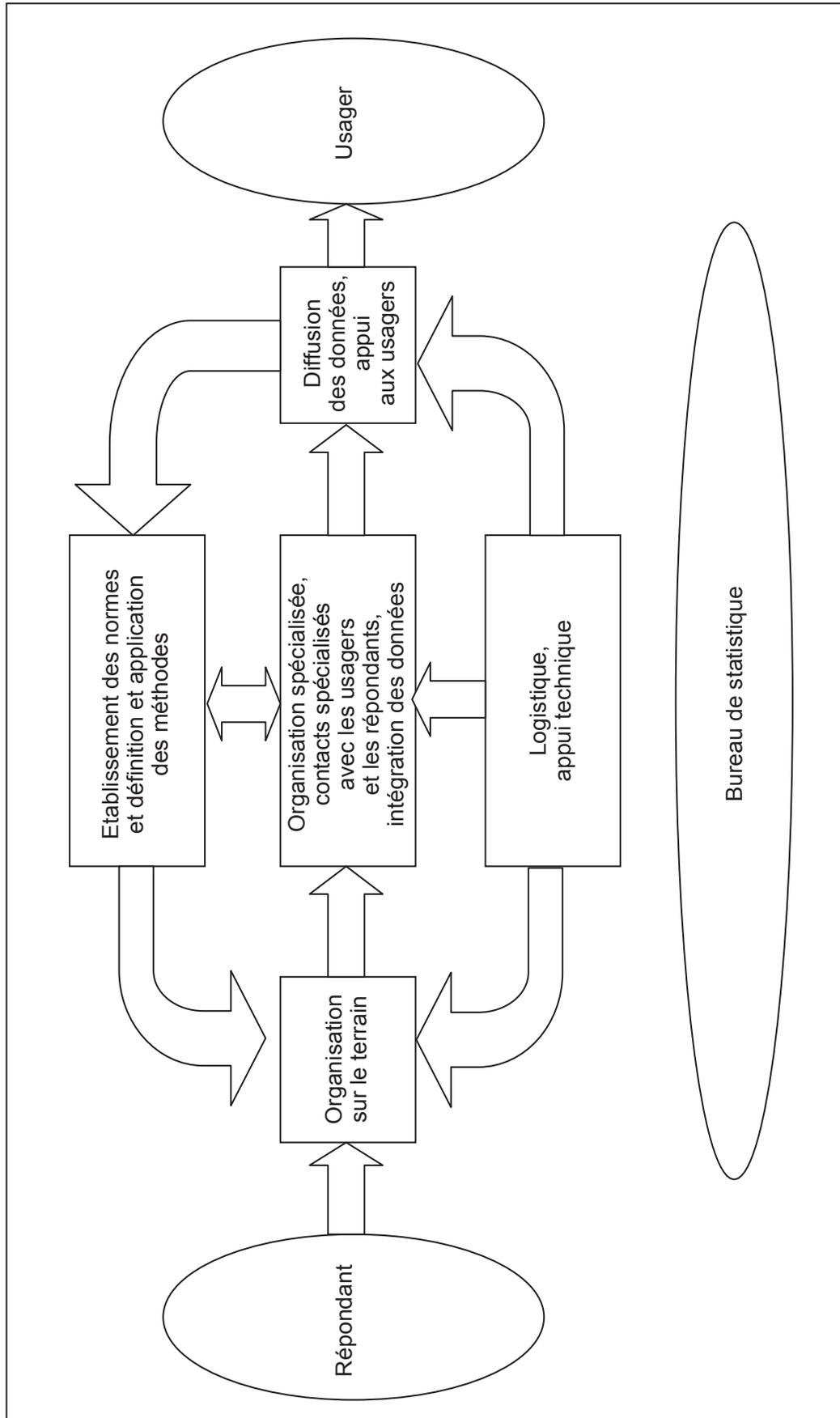
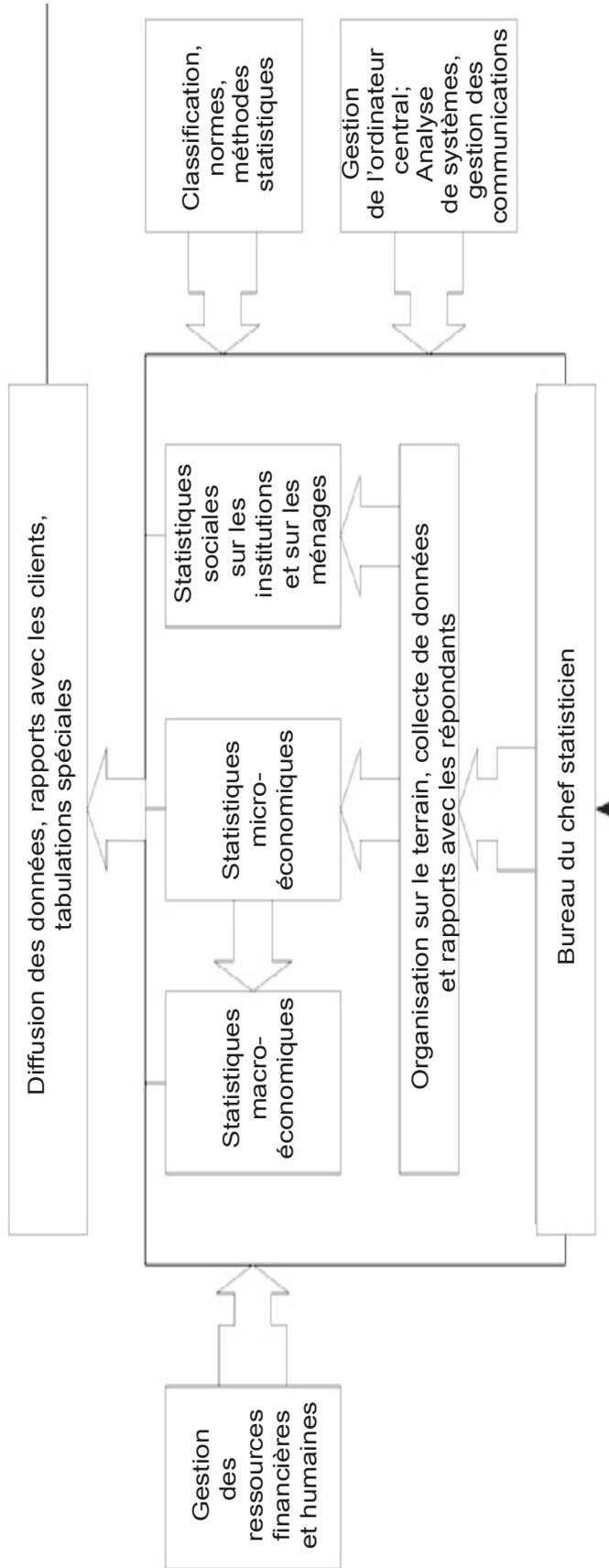
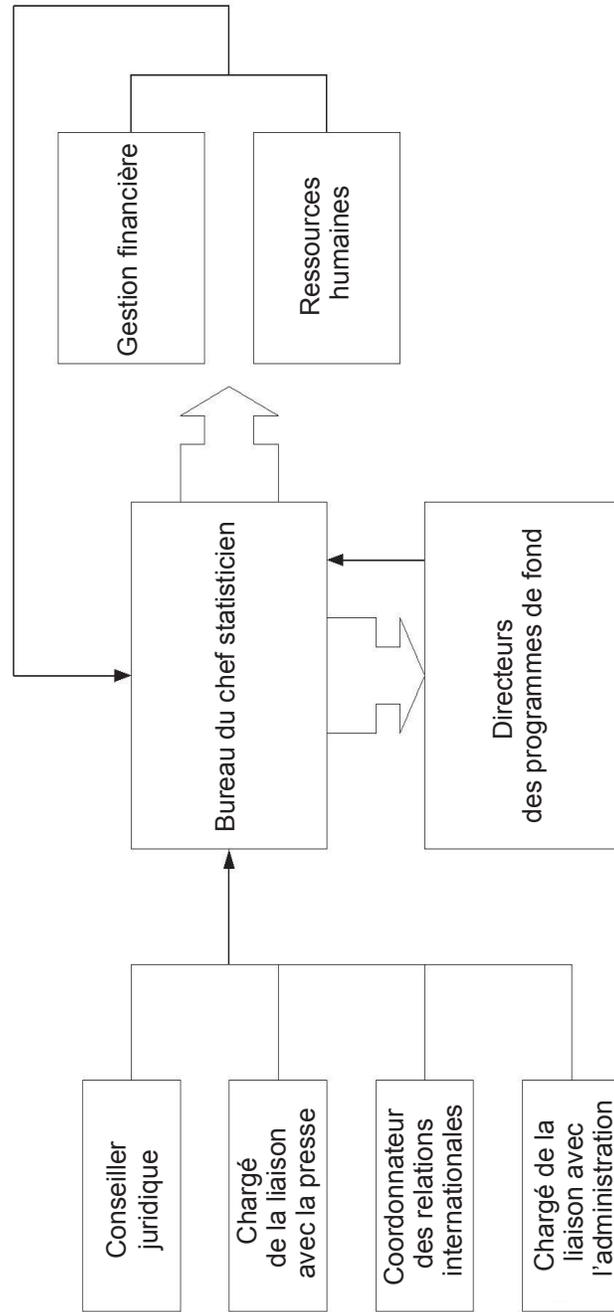


Figure A.2. Structure schématique d'un bureau de statistique : fonctions internes



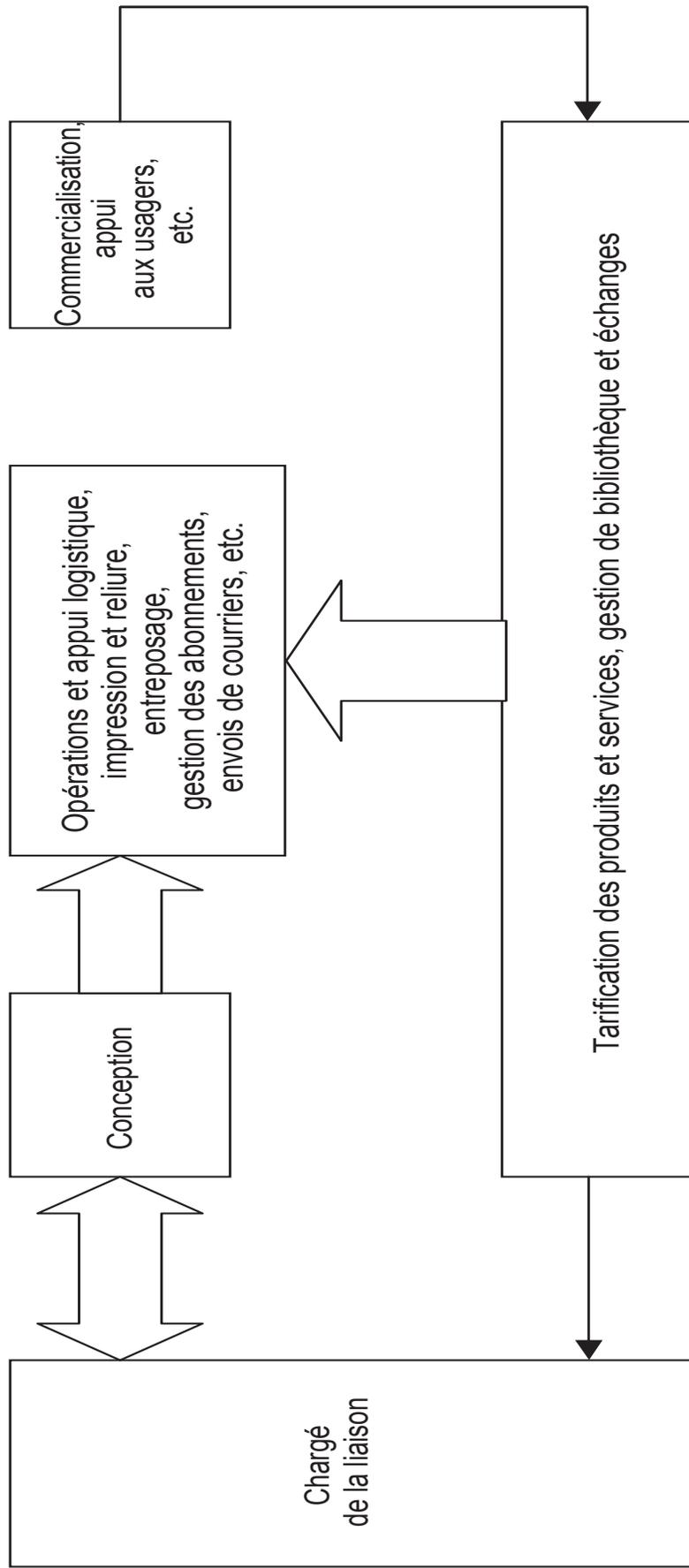
Sur ce diagramme stylisé, le bureau du chef statisticien et les bureaux s'occupant de la gestion des ressources financières et humaines offrent des directives de politique générale et des cadres juridiques aux domaines spécialisés. Cela est indiqué par les flèches à large base. Dans les domaines spécialisés, l'organisation sur le terrain fournit des données brutes aux principaux départements spécialisés, qui transmettent eux-mêmes les informations agrégées au domaine intéressé accompagnées d'estimations macroéconomiques. Tous les domaines fournissent des informations agrégées pour leur diffusion, représentée par des flèches larges. La diffusion et les domaines spécialisés sont les principales sources d'informations en retour au bureau du chef statisticien.

Figure A.3. Fonctions du bureau du chef statisticien



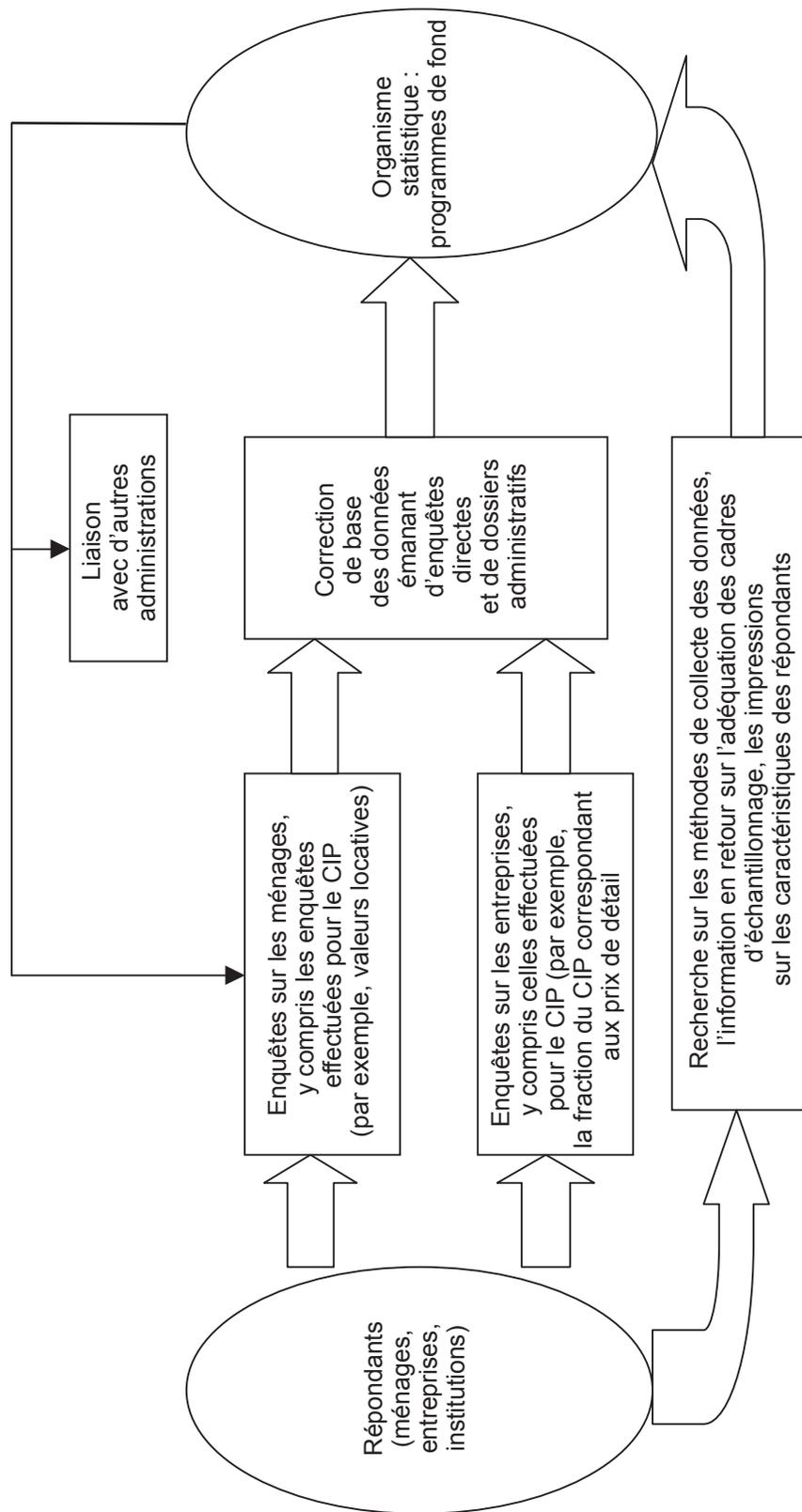
Le bureau du chef statisticien reçoit des conseils et des informations en retour (flèche fine) de toutes les organisations et se tient en contact étroit et direct avec le conseiller juridique, le chargé de liaison avec la presse, le coordonnateur des relations internationales et le chargé de la liaison avec l'administration. Le bureau adresse des politiques et des directives à toutes les parties, et le chef statisticien administre le bureau à travers ses conseillers pour la gestion des ressources financières et humaines.

Figure A.4. Fonctions du département chargé de la diffusion et des contacts avec les usagers



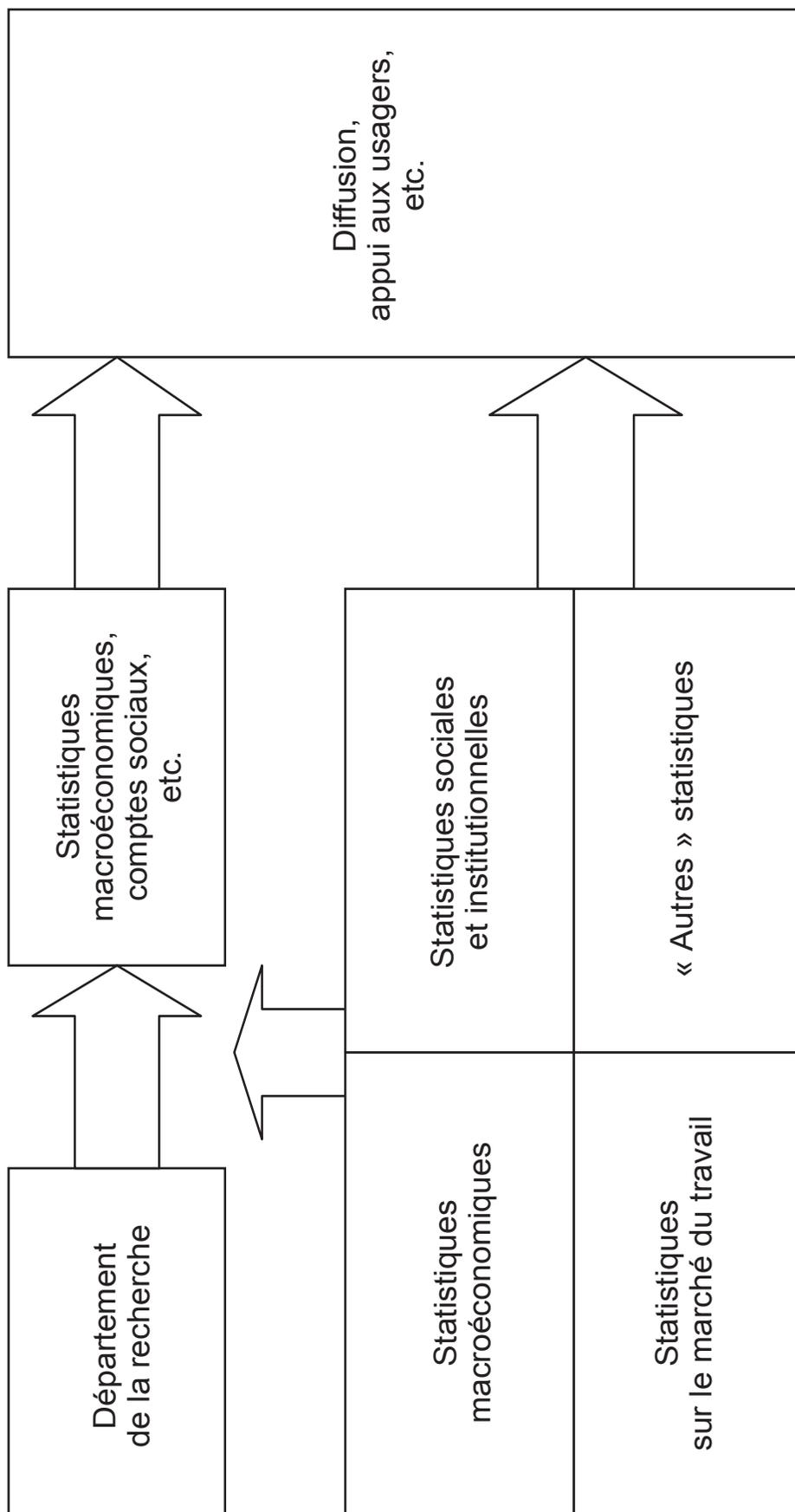
Il y a une relation itérative entre la conception d'un produit et le domaine spécialisé, décrite en partie par une flèche à double pointe. La tarification obtient une information en retour (flèche noire fine) de la distribution des publications. Pour le reste, c'est une question de directives : les opérations et la logistique reçoivent de leurs clients des instructions sur ce qu'ils doivent faire et comment ils doivent le faire.

Figure A.5. Fonctions d'une organisation sur le terrain, y compris l'aptitude à collecter des données administratives



Les répondants fournissent des données brutes à l'organisation sur le terrain, qui sont corrigées avant d'être remises aux secteurs des programmes. Des travaux de recherche sont effectués sur les méthodes et le climat qui règne parmi les répondants, et les résultats sont communiqués aux secteurs des programmes pour qu'ils apportent des changements aux cadres et aux détails des enquêtes.

Figure A.6. Fonctions et sujets du secteur des programmes d'un bureau de statistique



Côte à côte avec le département chargé des comptes macroéconomiques (et sociaux) se trouve un service de recherche qui aide à évaluer les statistiques de base. Ces dernières sont divisées en quatre grandes catégories, en grande partie sur la base de la source de données brutes. L'information en retour provient des contacts avec les usagers et, pour ce qui est des départements des statistiques de base, des comptes macroéconomiques.

Figure A.7. Ventilation possible par sujet du secteur de programmes de statistiques économiques

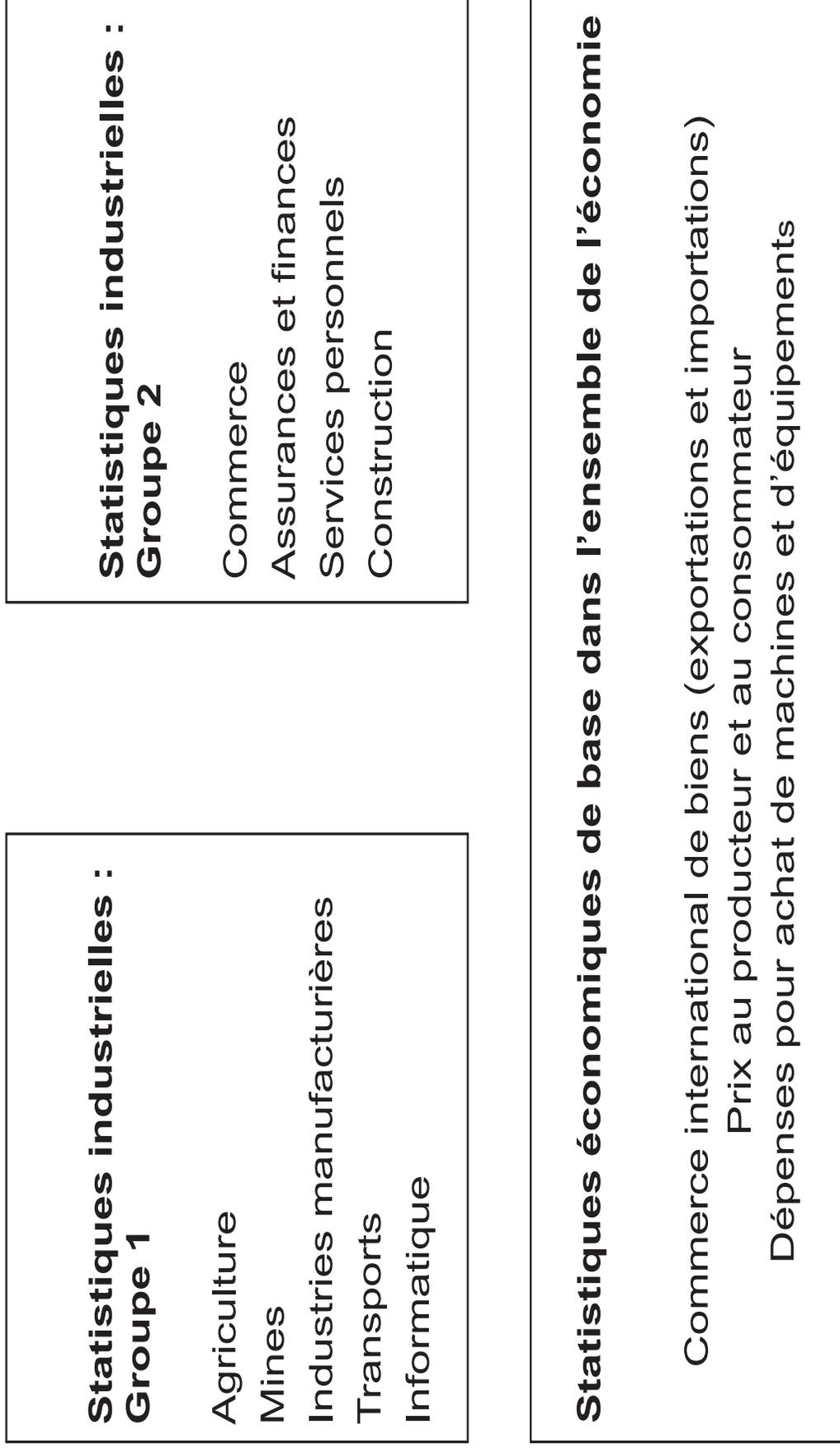
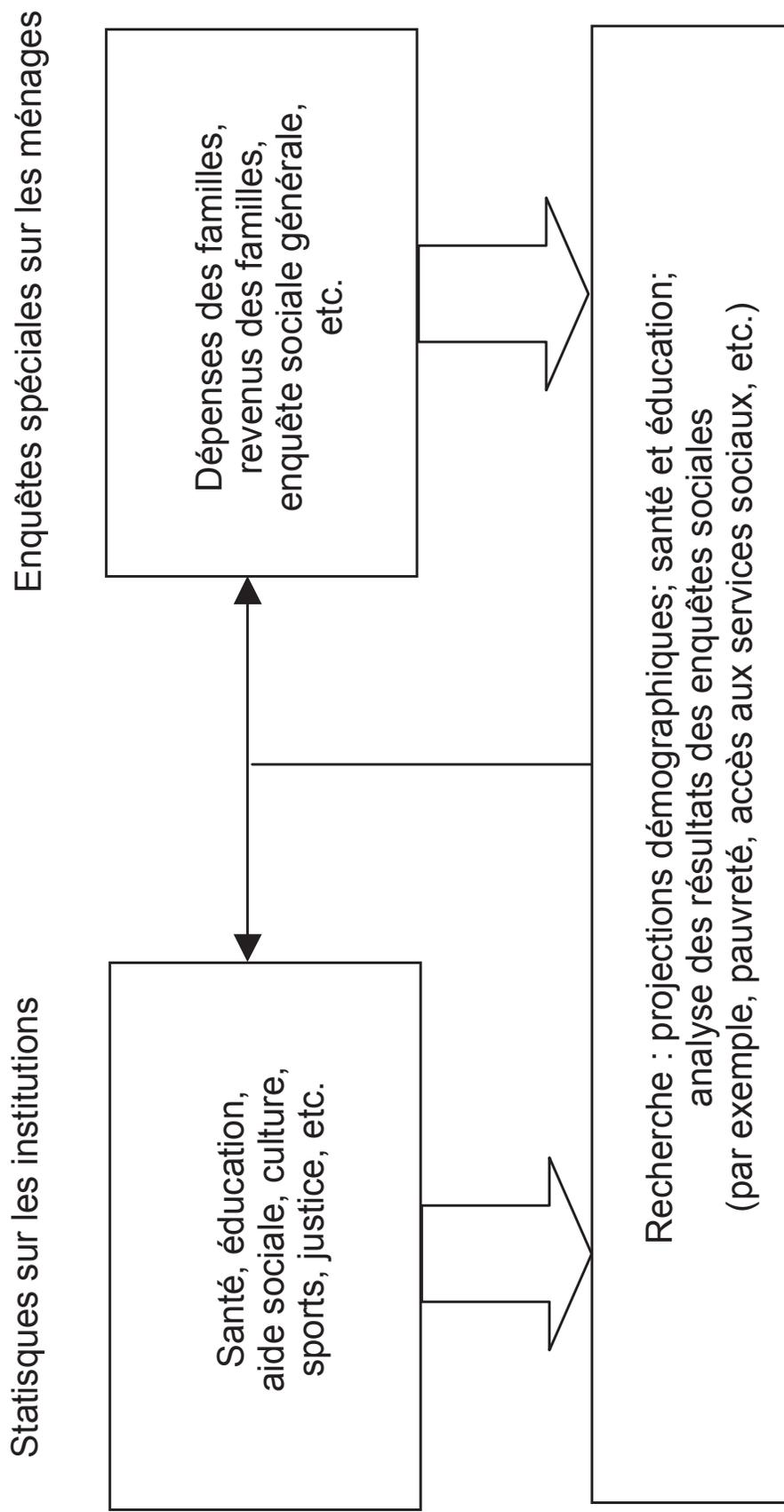
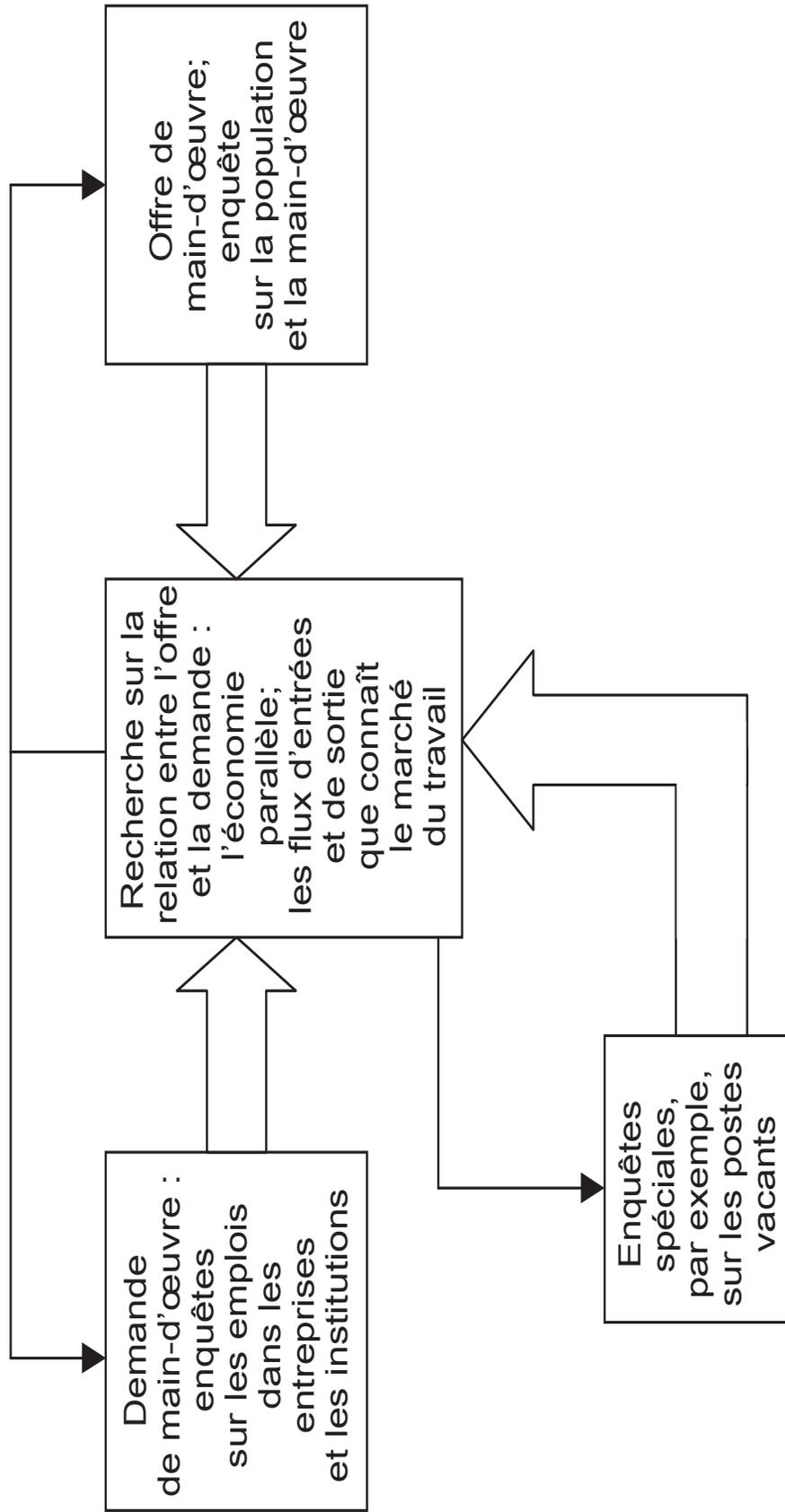


Figure A.8. Liste des sujets d'un département s'occupant de statistiques sur les ménages et les institutions



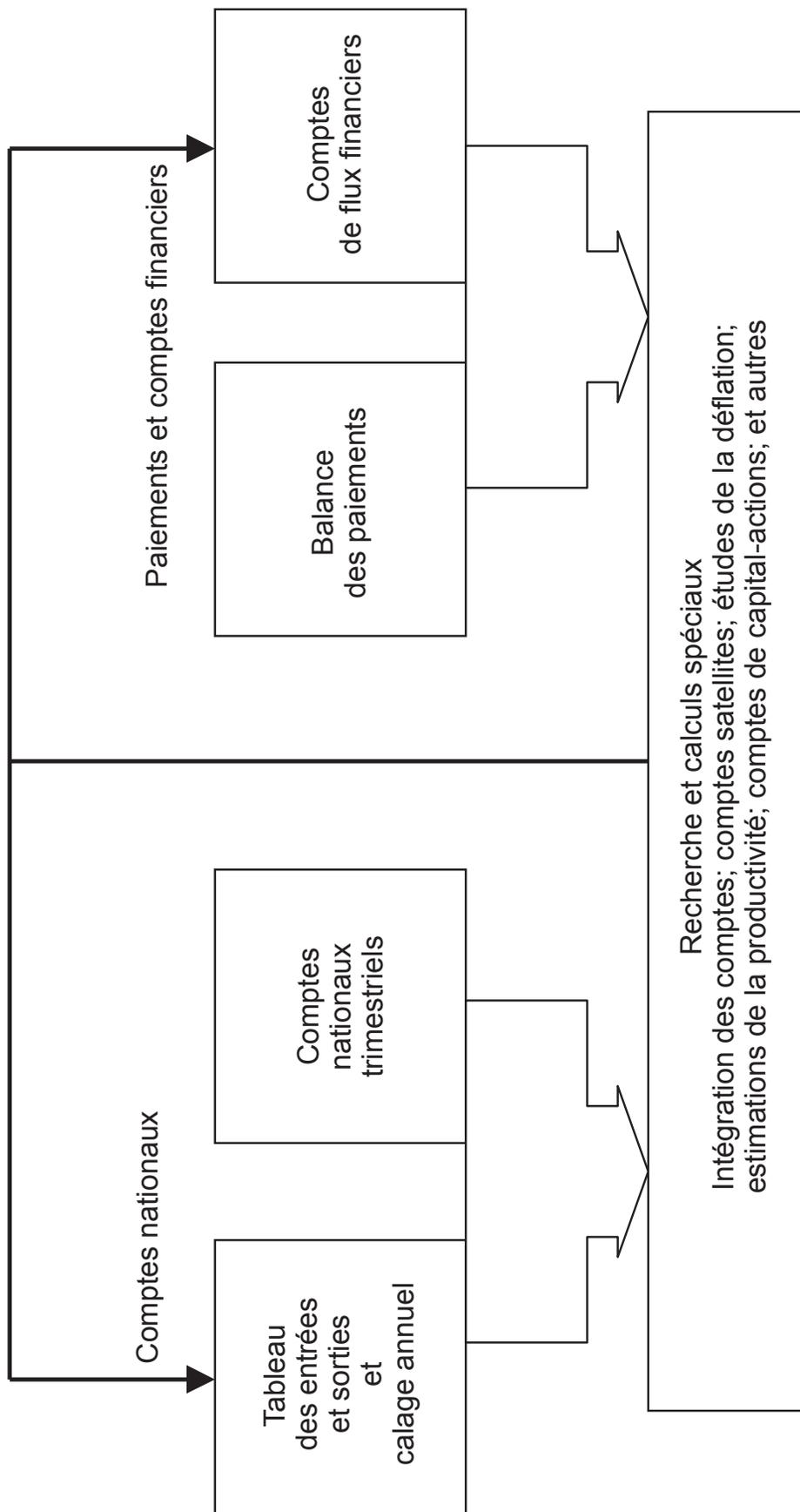
En l'absence d'un cadre d'intégration comparable à celui des comptes nationaux, ce secteur nécessite une capacité de recherche qui permette d'accéder aux statistiques de base collectées par les deux départements et qui apporte à ceux-ci une information en retour découlant de ses analyses.

Figure A.9. Possibilité de structure analytique du département s'occupant du marché du travail



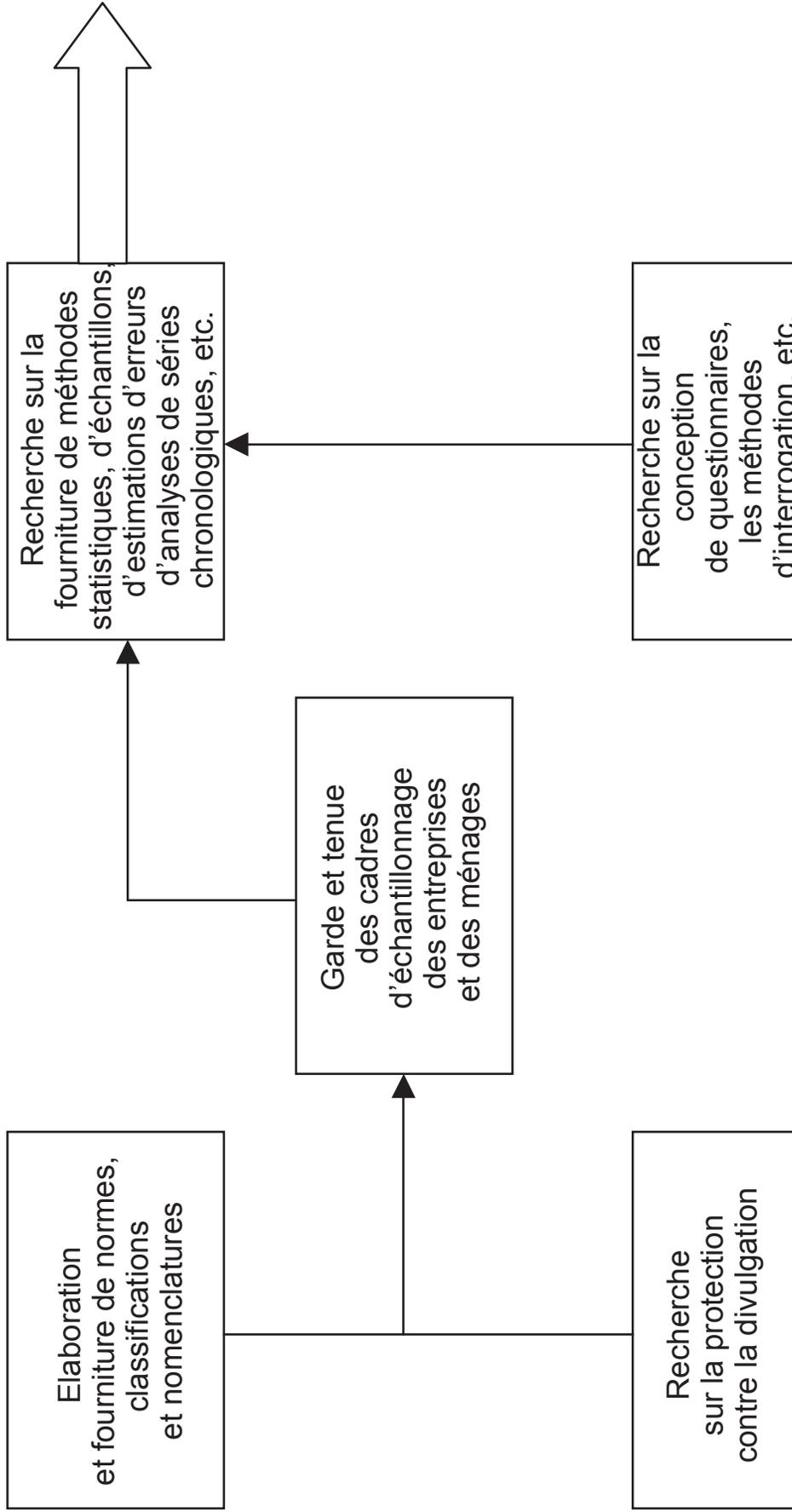
Les mesures indépendantes de l'offre et de la demande, ainsi que des postes vacants, se prêtent à des travaux de recherche sur la situation du marché du travail.

Figure A.10. Structure possible d'un département de statistiques macroéconomiques



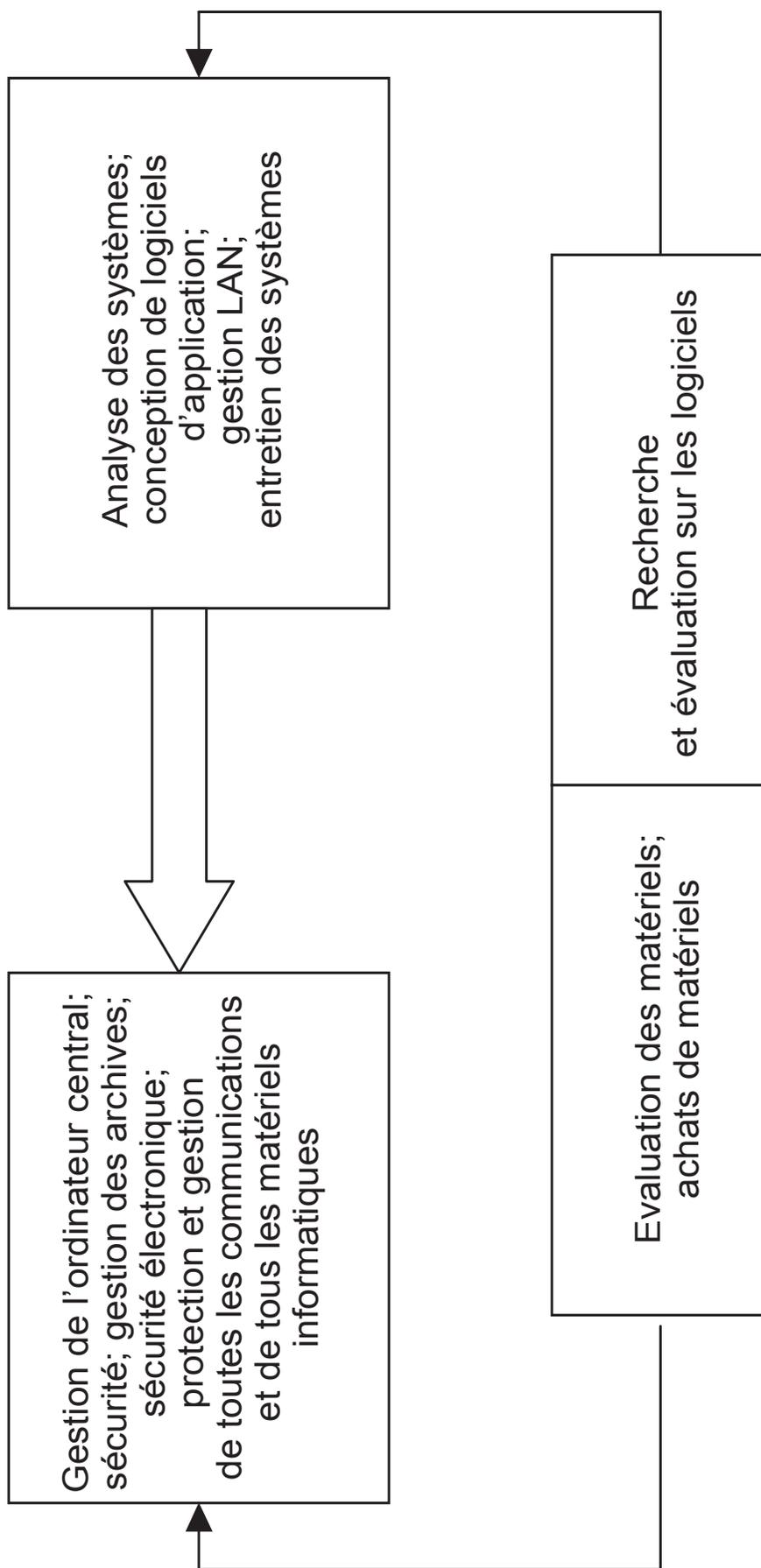
Le département de la recherche est principalement responsable de l'intégration et est en position idéale pour offrir aux quatre secteurs participants les résultats de ses efforts d'intégration des données financières et des données « réelles ».

Figure A.11. Structure possible d'un département responsable de l'infrastructure statistique



La fourniture des informations nécessaires à la conduite d'une enquête par échantillonnage probante découle de toutes les activités énumérées sur ce diagramme

Figure A.12. Fonctions possibles d'un département s'occupant de l'infrastructure technique d'un organisme statistique



La conception de logiciels alimente la gestion et l'évaluation des matériels, et les logiciels suivent les progrès technologiques et conditionnent les achats.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.
