



Conseil économique et social

Distr. générale
10 décembre 2009
Français
Original : anglais

Commission de statistique

Quarante et unième session

23-26 février 2010

Point 3 k) de l'ordre du jour provisoire*

Questions soumises à la Commission pour examen

et décision : inventaire des normes statistiques mondiales

Institut national de statistique et de géographie du Mexique : normes statistiques internationales et harmonisation des statistiques nationales

Note du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport décrit un site Web conçu par l'Institut national de statistique et de géographie mexicain (INEGI) contenant un inventaire des normes statistiques mondiales. La constitution de cet inventaire a été motivée par une disposition de la législation statistique mexicaine, aux termes de laquelle les méthodes utilisées au Mexique doivent être conformes aux recommandations et normes internationales. Le Mexique met ce système à la disposition de la communauté internationale et suggère de le traduire intégralement et de le charger sur le site Web de la Division de statistique de l'ONU. En outre, il suggère de mettre en place un processus d'examen, de validation et de mise à jour du système, en étroite collaboration avec les organisations internationales chargées d'élaborer les normes applicables dans les divers domaines. La Commission de statistique est invitée à faire part de son point de vue sur le présent rapport et les mesures qui y sont proposées.

* E/CN.3/2010/1.



Rapport de l'Institut national de statistique et de géographie mexicain sur les normes statistiques internationales et l'harmonisation des statistiques nationales

I. Introduction

1. Le présent rapport décrit comment l'Institut national de statistique et de géographie mexicain (INEGI) a établi un inventaire des normes statistiques internationales afin de se conformer à une nouvelle législation nationale imposant au système statistique national de se conformer aux normes internationales. Il défend l'idée selon laquelle la conformité aux normes internationales constitue un outil important d'harmonisation et de renforcement du système statistique mexicain. Il décrit les nombreux problèmes concrets posés par la définition, la description et la classification des normes statistiques internationales afin de pouvoir les incorporer dans une base de données, et suggère d'utiliser cette base de données pour mettre au point un outil de mesure du degré de conformité aux normes internationales. L'INEGI met cette base de données, dont la constitution a représenté un investissement considérable, à la disposition de la communauté statistique mondiale et suggère de la charger sur le site Web de la Division de statistique de l'ONU. Étant donné que pratiquement toutes les normes statistiques internationales ont été créées et/ou sont conservées par des organisations internationales qui sont membres du Comité de coordination des activités statistiques, le rapport suggère en outre que le Comité examine la base de données telle qu'elle se présente actuellement et mette au point un mécanisme permettant d'améliorer et de tenir à jour cet inventaire important.

II. Un nouveau cadre juridique

2. En avril 2006, l'INEGI a acquis son autonomie technique et de gestion à l'occasion d'un amendement constitutionnel. Deux ans plus tard, en avril 2008, la nouvelle loi sur le système national d'informations statistiques et géographiques est entrée en vigueur. Elle organise le « système national » selon les principes constitutionnels d'accès à l'information, de transparence, d'objectivité et d'indépendance. Le système national a pour objet de fournir aux autorités publiques, ainsi qu'aux utilisateurs en général, des informations fiables, de haute qualité et pertinentes à l'appui du développement national. Les données du système national sont considérées comme des données officielles et doivent être utilisées par le Gouvernement fédéral et les gouvernements des États, ainsi que par les autorités municipales. Dans ce contexte, l'INEGI a été chargé des questions normatives ainsi que de la coordination de l'ensemble des activités du système national.

3. Conformément aux principes constitutionnels énoncés ci-dessus, l'INEGI s'assure : a) que ce qui est défini comme « information présentant un intérêt national » réponde aux besoins du pays en matière de développement économique et social; b) que les informations sont comparables dans le temps; et c) que les processus statistiques et géographiques sont conformes aux normes internationales afin de permettre des comparaisons au niveau international. Avec la mise en place de ce nouveau cadre juridique, la question des normes et recommandations

internationales a pris une importance particulière dans la mesure où la loi impose explicitement de tenir compte des normes internationales ainsi que des meilleures pratiques et des recommandations définies par des organisations internationales. Les normes internationales doivent être analysées et adaptées à la situation du pays de telle sorte qu'il soit possible de comparer les données régionales et les données internationales.

III. Comparabilité de l'information au plan international

4. Dans un monde de plus en plus mondialisé, aux économies ouvertes et aux marchés internationaux, la nécessité de disposer d'informations économiques, sociales, environnementales et géographiques officielles comparables a souvent été soulignée. Aujourd'hui, l'information circule librement par-delà les frontières et est utilisée à des fins d'analyses auxquelles participent des utilisateurs étrangers et/ou pour l'agrégation de données provenant d'autres pays. L'intégration de différentes sources de données est toutefois complexe et peut se traduire par des interprétations et des conclusions erronées, en particulier lorsque des caractéristiques apparemment égales ont été compilées au moyen de définitions, de classifications ou de méthodes différentes. C'est précisément pour éviter une telle situation et pour favoriser la cohérence entre systèmes statistiques nationaux que les organisations internationales recommandent l'emploi de normes internationales et de pratiques communes. La constitution d'une famille de normes internationales peut être comparée à la définition d'un langage commun permettant des comparaisons et un dialogue véritables, sur la base d'informations statistiques générées aux divers niveaux de l'État.

5. S'il est clairement souhaitable de rendre les informations nationales davantage comparables, la comparaison ne peut être totale. Toutes les normes internationales ne peuvent pas être directement appliquées à un système national : il existe des domaines pour lesquels les normes nationales permettent de mieux capturer la réalité. C'est pourquoi la nouvelle loi impose simplement de tenir compte des normes internationales lors de la définition de méthodes nationales, c'est-à-dire que l'objectif consistant à intégrer les données nationales dans un ensemble international doit être réaliste et tenir compte de la situation du pays.

IV. Constitution d'un inventaire des normes statistiques internationales

6. Alors que l'INEGI s'attachait à respecter les prescriptions de la nouvelle loi, il est devenu rapidement apparent qu'il aurait besoin pour ce faire d'un inventaire de l'ensemble des normes statistiques internationales pertinentes. Or un tel inventaire n'existait pas. Les organisations internationales publient et diffusent les normes internationales au moyen de publications ou par l'intermédiaire de leur site Web. Toutefois, en raison de la grande diversité de sujets couverts, la définition des normes et des recommandations au niveau régional comme au niveau mondial est le fait d'un grand nombre d'organisations. Par conséquent, les normes et recommandations internationales sont très diverses et se trouvent dans une grande diversité de sources, telles que sites Internet, ouvrages méthodologiques, documents juridiques, glossaires ou bases de données. Elles figurent souvent dans des

documents, manuels ou cadres de référence plus généraux, ce qui les rend difficile à trouver. La situation est rendue encore plus compliquée par le fait qu'il n'existe pas de définition ni même de descripteur unique d'une norme internationale.

7. Compte tenu de ce qui précède, l'INEGI a donc décidé de constituer son propre inventaire. Pour cela, il a fallu poser les questions suivantes : qu'est-ce qu'une norme statistique internationale? Qui les définit et en encourage l'utilisation? Quand et comment sont-elles modifiées? Comment sont-elles utilisées et appliquées?

8. Il convient de souligner que cette compilation doit être replacée dans le contexte de la responsabilité générale de l'INEGI, qui a conditionné certaines des décisions qu'il a fallu prendre en matière de couverture et de caractéristique de l'inventaire. Le rôle de l'INEGI, en tant que coordonnateur du système national mexicain, consiste à adopter une perspective à long terme et à proposer des méthodes de travail. Ces méthodes doivent pouvoir être utilisées par tous les producteurs d'information au plan national, permettre d'éviter de répéter les mêmes opérations et donc de gaspiller des ressources, et faire plus clairement ressortir les divergences entre méthodologies nationales et normes internationales. Concrètement, cela signifie qu'il a fallu :

a) Identifier clairement les thèmes, sous-thèmes et variables des informations d'intérêt national;

b) Identifier les normes internationales (types et versions) en rapport avec les informations d'intérêt national et qui devraient par conséquent être prises en compte;

c) Analyser les normes internationales appliquées, étudier les variations éventuelles au niveau national et déterminer le degré de conformité au moyen de questionnaires distribués à l'ensemble des producteurs d'information nationale;

d) Identifier les divergences par rapport aux normes internationales au moyen d'un modèle de métadonnées unique;

e) Diffuser l'information concernant le degré de conformité afin de pouvoir en tenir compte pour orienter et appuyer les futures activités statistiques au plan national.

9. Compte tenu de l'absence de consensus au sujet de ce qu'est une norme statistique internationale, l'INEGI a décidé d'inclure dans la base de données toutes les recommandations formulées par des organisations internationales, ainsi que les pratiques adoptées avec un grand succès par certains pays. Étant donné que les normes statistiques sont généralement établies par des groupes d'experts qui rassemblent des experts de bureaux statistiques nationaux et internationaux, il a également été décidé d'y inclure les recommandations des organes d'experts pertinents. Dans sa forme actuelle, l'inventaire comporte près de 800 normes internationales.

10. En se fondant sur la définition de ce qu'est une norme donnée par le Statistical Data and Metadata Exchange (SDMX), les normes ont été classées en cinq grandes catégories :

- Concepts et définitions
- Classifications

- Méthodes et processus
- Sources de données
- Indicateurs

11. Pour remplir leur fonction, les normes doivent non seulement être bien conçues, mais également être mises à jour et être facilement accessibles par les utilisateurs potentiels. L'INEGI a par conséquent commencé par organiser toutes les données internationales selon les cinq grandes catégories ci-dessus. En outre, il a mis au point un système de métadonnées uniforme, c'est-à-dire un ensemble de questions pertinentes pour chaque norme, par exemple « Qui a défini la norme? », « Qui a participé à la définition? », « Quand la norme a-t-elle été définie? », « Dans quel but? », « En existe-t-il d'autres versions? ».

12. Cette base de données, qui permet d'accéder à la source des différentes normes internationales, est organisée selon les quatre sous-systèmes tirés du système national mexicain, à savoir : a) normes économiques; b) normes sociales et démographiques; c) normes environnementales et géographiques; et d) normes concernant l'État, la sécurité publique et la justice. Ainsi, il est possible d'avoir accès au contenu d'une norme donnée et à ses caractéristiques pour ces quatre grands thèmes. Les informations concernant chaque norme sont présentées sous forme de fiches techniques (voir <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx>).

13. Afin de mieux comprendre les liens existant entre les différentes normes internationales, des cartes ou des diagrammes présentent de manière simple l'articulation entre les différentes organisations internationales et autres acteurs concernés. Ce type d'informations est particulièrement utile dans les domaines pour lesquels il existe de nombreux cadres généraux de référence.

14. Certains des problèmes rencontrés lors de l'organisation des normes internationales tiennent au fait que les activités de normalisation sont plus ou moins développées selon les domaines. Par exemple, en matière de comptabilité nationale, les normes existent depuis déjà longtemps et font partie d'un cadre de référence et d'analyse bien développé¹. En revanche, en matière de statistiques de l'environnement, il existe plusieurs cadres de référence, défendus par divers acteurs, et il n'est pas facile de déterminer si ces différents cadres sont similaires, complémentaires ou dans quelle mesure ils reposent sur les mêmes définitions, classifications et méthodes. Comme on l'a vu ci-dessus, l'organisation des normes internationales est rendue encore plus compliquée par le grand nombre d'acteurs. En général, la définition d'une norme résulte d'une coopération internationale qui rassemble des experts de divers pays, institutions et organisations. Une fois qu'une norme ou un ensemble de normes a été convenu, il n'est pas rare que chaque organisation participante publie ou diffuse des informations à ce sujet en utilisant ses propres mécanismes et méthodes². Ainsi par exemple, il existe de nombreux sites Web qui font référence aux objectifs du Millénaire pour le développement.

¹ On entend par « cadre d'analyse » un système conceptuel faisant appel à des définitions et à des classifications normalisées (Statistical Data and Metadata Exchange, 2008); voir par. 10 ci-dessus.

² Il est clair que l'utilisation des technologies de l'information et de la communication a facilité la diffusion de l'information, ce qui s'est traduit par d'énormes avantages pour les sociétés. Toutefois, elle a également créé une surabondance d'informations parfois redondantes pour l'utilisateur final (Heylighen 2002), qui n'est pas toujours porteuse d'information (Hall, 2007).

V. Détermination du degré de conformité des statistiques nationales aux normes internationales

15. Une fois que les informations sur toutes les normes internationales pertinentes fournies par les divers mécanismes de collecte (recensements, registres, enquêtes et méthodes de surveillance) auront été recueillies et organisées, il sera possible d'évaluer les différences et les variations entre les éléments conceptuels et les méthodes utilisées au niveau national et les normes internationales choisies comme référence, c'est-à-dire de mesurer le degré de conformité. Une telle mesure facilitera l'identification des domaines sur lesquels devraient porter les futurs efforts d'harmonisation. Sa mise au point est clairement une tâche complexe qui suppose une analyse attentive.

16. La détermination de la conformité sera fondée sur des questionnaires spécialisés permettant d'analyser dans quelle mesure une norme internationale est effectivement appliquée par thème, sous-thème ou groupes de variables et par concept (définition, classification, méthodes de calcul des indicateurs) pour chaque instrument de collecte. Les résultats seront ensuite intégrés dans un modèle unifié de métadonnées.

VI. Utilisation de l'inventaire des normes au niveau mondial

17. L'INEGI a obtenu de bons résultats en matière de compilation et d'utilisation de son inventaire de normes internationales. Le fait de s'appuyer, pour la collecte d'informations nationales, sur les normes recommandées par les principales organisations internationales contribuera à la cohérence et à l'efficacité du système national. Le processus rigoureux d'examen systématique de tous les domaines permettra d'intégrer les informations présentant des caractéristiques communes qui seront ainsi comparables à tous les niveaux : national, régional et international.

18. La constitution de la base de données a demandé un investissement initial considérable, non pas tant en termes financiers qu'en termes de ressources humaines, étant donné que sa conception initiale a dû être débattue et étudiée avec soin. Bien que, dans sa forme actuelle, elle couvre l'ensemble des grands domaines, certains sous-thèmes pourraient certainement être affinés sur le plan technique. Il convient par ailleurs de rappeler que la langue utilisée initialement pour le système était l'espagnol. L'INEGI a pu traduire en anglais la description de tous les éléments de base, mais il n'est pas possible d'actualiser l'ensemble du système dans les deux langues. En outre, la tenue à jour de la base de données demande d'importantes ressources car les normes statistiques évoluent en permanence et de nouveaux domaines sont sans cesse incorporés.

19. C'est pour toutes les raisons énumérées ci-dessus que l'INEGI et la Division de statistique du Secrétariat de l'ONU ont étudié la possibilité de coopérer. Permettre à l'ensemble des statisticiens, au niveau mondial, d'avoir pleinement accès à l'inventaire présenterait des avantages manifestes. Un premier pas dans cette direction serait de télécharger la base de données actuelle sur un site Web spécialisé de la Division de statistique.

20. La poursuite du développement de la base à l'intention de l'ensemble des statisticiens du monde suppose un certain nombre de tâches : a) la traduction intégrale en anglais; b) la validation du contenu avec l'ensemble des différents dépositaires des normes internationales; c) l'examen de la couverture et de la conception de la base de données; d) l'examen de la dimension régionale de la base de données (des normes statistiques d'autres régions devront peut-être y être incorporées); e) la traduction éventuelle dans d'autres langues officielles de l'ONU; f) la conception d'un mécanisme viable de mise à jour.

21. Nombre de ces tâches peuvent et devront être menées en partenariat avec d'autres organisations travaillant dans le domaine des statistiques. Les organisations internationales qui assurent la conservation de certaines normes, ainsi que les commissions régionales des Nations Unies, auront un rôle important à jouer à cet égard. Étant donné que pratiquement toutes les normes statistiques internationales qui figurent actuellement dans la base ont été élaborées et/ou sont tenues à jour par des organisations internationales qui sont membres du Comité pour la coordination des activités statistiques, il est suggéré que ce Comité étudie la base de données telle qu'elle se présente actuellement, formule une proposition quant à la façon d'améliorer et de tenir à jour cet important inventaire et fasse rapport à la Commission de statistique à sa quarante-deuxième session.

22. **La Commission de statistique est par conséquent invitée à :**

- a) Étudier l'intérêt d'un tel inventaire mondial de normes statistiques;**
- b) Approuver la proposition tendant à ce que la base de données soit affichée sur le site Web de la Division de statistique;**
- c) Prier le Comité de coordonner des activités statistiques, d'examiner la base de données et de formuler des propositions en vue de son développement et de sa tenue à jour.**

Références

Australian Bureau of Statistics, 2008, METIS Case Studies, publié en ligne par le Statistical Metadata System – Common Metadata Framework, Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU), disponible à l'adresse suivante : <http://www1.unece.org/stat/platform/display/metis/Australian+Bureau+of+Statistics>

Bargemeyer, B. E. et Gillman, D. W., 2000, « Metadata Standards and Metadata Registries: An overview », présenté au Second International Conference on Establishment Surveys, U.S. Bureau of Labor Statistics, Buffalo, États-Unis, disponible à l'adresse suivante : <http://www.bls.gov/>

CEE-ONU (1995), Directives pour la modélisation des données et métadonnées statistiques, Commission de statistique de l'ONU/Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, Genève, 1995, disponible à l'adresse suivante : <http://www.unece.org/stats/publications/metadatamodeling.pdf>

Hall, Jon, 2007, « A Global Project on Measuring the Progress of Societies », Forum mondial « Statistiques, connaissances et politiques », OCDE

Heylighen, Francis, 2002a, Complexity and Information overload in Society: why increasing efficiency leads to decreasing control, disponible à l'adresse suivante : <http://pespmc1.vub.ac.be/Papers/Info-Overload.pdf>

Isfan, T. M., 2007, « Variables: Harmonization and Normalization » présenté lors de la cinquante-sixième Conférence de l'Institut international de statistiques*, Lisbonne, 22-29 août 2007

Köhl, M., Trau, B. et Paivinen, R., 2000, « Harmonisation and Standardisation in Multi-National Environmental Statistics – Mission Impossible? », *Environmental Monitoring and Assessment*

Lehohla, P., 2007, séminaire sur l'évolution des systèmes statistiques nationaux, trente-huitième session de la Commission de statistique de l'Organisation des Nations Unies

Lincacre, S. et McColl, B., 2007, « International Standards for Social Statistics: Addressing the Challenges », présenté lors de la cinquante-sixième Conférence de l'Institut international de statistique, Lisbonne, 22-29 août 2007

Olenki, J., 2003, « Global Standard for harmonization of Social Statistics, with special reference to transition and globalization processes », réunion d'experts sur le champ d'application des statistiques sociales, Division de statistique de l'ONU, en collaboration avec le Siena Group on Social Statistics, New York

Organisation des Nations Unies, 1994, Principes fondamentaux de la statistique officielle, Division de statistique, disponible à l'adresse suivante : <http://unstats.un.org/unsd/methods/statorg/FP-French.htm>

Puustjärvi, E. et Simula, M., 2002, « Development of a common framework for forest related definitions: comparative framework and options for harmonization of definitions », voir Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, deuxième réunion d'experts sur l'harmonisation des définitions liées aux forêts pour utilisation par diverses parties prenantes, Helsinki, 30 septembre

2002, disponible à l'adresse suivante : <http://www.fao.org/docrep/005/y4171e/Y4171E06.htm#TopOfPage>

Statistical Data and Metadata Exchange, SDMX Content-Oriented Guidelines, annexe 4, Metadata Common Vocabulary, disponible à l'adresse suivante : http://sdmx.org/index.php?page_id=11

Trewin, D., 2007, « The evolution of national statistical systems: trends and implications », disponible à l'adresse suivante : http://www.unstats.un.org/unsd/statcom/statcom_seminar/australian.pdf
