



Conseil économique et social

Distr. générale
22 décembre 2017
Français
Original : anglais

Commission de statistique

Quarante-neuvième session

6-9 mars 2018

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

Questions soumises pour examen et décision :

méthodes de travail de la Commission de statistique

Rapport du Bureau sur les méthodes de travail de la Commission de statistique : examen du mécanisme des groupes d'étude

Note du Secrétaire général

En application de la décision 2017/228 du Conseil économique et social, et conformément à la pratique établie, le Secrétaire général a l'honneur de transmettre le rapport du Bureau sur l'examen des méthodes de travail de la Commission de statistique et en particulier sur le mécanisme des groupes d'étude. Le Bureau y présente l'historique et les principales caractéristiques de ce mécanisme et détermine dans quelle mesure les objectifs initiaux ont été réalisés.

Les questions à examiner par la Commission figurent au paragraphe 17 du présent rapport.

* E/CN.3/2018/1.



Rapport du Bureau sur les méthodes de travail de la Commission de statistique : examen du mécanisme des groupes d'étude

I. Introduction

1. Les groupes d'étude ont été officiellement établis par la Commission de statistique au milieu des années 1990, en vue notamment de compléter les mécanismes existants aux fins de l'élaboration et de l'adoption de normes statistiques internationales en y adjoignant des structures plus souples et adaptables. Au cours des 20 dernières années, la Commission a créé 16 groupes d'étude, dont 9 sont toujours en activité et 7 ont achevé leurs travaux.

2. Ces groupes d'étude ont examiné un certain nombre de sujets présentant un intérêt méthodologique, élaboré des guides et des manuels, compilé les meilleures pratiques, mis au point et testé des questionnaires et organisé des programmes de formation et des ateliers. Ils ont obtenu des résultats remarquables, notamment dans les domaines des statistiques des prix, du Système de comptabilité nationale, des statistiques de l'énergie et des statistiques environnementales, et pour ce qui est de recenser les difficultés rencontrées dans l'établissement de statistiques du secteur informel. La majorité des travaux produits par les groupes d'étude ont été adoptés par la Commission de statistique et l'efficacité de ce mécanisme semble faire largement consensus.

3. On trouvera ci-après un historique du mécanisme des groupes d'étude et une présentation du rôle particulier qu'ils jouent auprès de la Commission de statistique et dans le système statistique mondial. Le présent rapport, fondé sur un autre rapport commandé à un consultant par la Division de statistique du Département des affaires économiques et sociales (Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies)¹, a pour objet de susciter et de faciliter le débat sur les méthodes de travail actuelles de la Commission et notamment sur le rôle des groupes d'étude par rapport à celui d'autres groupes² fonctionnant sous ses auspices.

II. Création et fonctionnement des groupes d'étude : éléments de fond

4. Le système statistique mondial repose sur une coopération volontaire entre les États Membres aux fins de l'établissement de méthodologies statistiques et de l'adoption de normes internationales assorties de manuels d'application. Les principes de l'inclusion et de l'appropriation collective doivent impérativement être pris en compte dans l'élaboration de normes, afin que tous les pays, et pas seulement ceux qui disposent de grands instituts nationaux de statistique, aient voix au chapitre

¹ Le consultant auquel il a été fait appel, M. Hermann Habermann, ancien directeur de la Division de statistique, a mené ses travaux d'octobre à décembre 2017 et soumis son rapport final le 19 décembre 2017. Il a procédé à une analyse sur document et rencontré des fonctionnaires de la Division de statistique chargés d'assurer la liaison avec les groupes d'étude. Tous les groupes d'étude existants ont contribué à ses travaux en répondant à un bref questionnaire.

² Les groupes cités dans les rapports de la Commission de statistique sont notamment les suivants : comité d'experts, groupes d'étude, équipe spéciale interinstitutions, groupe d'experts, groupe de haut niveau, groupe de travail mondial, groupe des Amis de la présidence, groupe du partenariat et comité des statisticiens en chef.

lorsqu'une nouvelle norme est mise au point. Afin d'assurer le respect de ces principes, l'ONU a instauré un système de représentation et de nomenclature destiné à encourager la participation de nombreux acteurs, notamment par l'intermédiaire de groupes d'experts et d'équipes spéciales interinstitutions.

5. Au milieu des années 1990, un nouveau mécanisme plus souple et adaptable à un environnement en pleine évolution a été créé dans l'optique de compléter les dispositifs existants en matière d'élaboration et d'adoption de normes statistiques internationales. Ce nouveau mécanisme se caractérisait en premier lieu par la souplesse de ses méthodes de fonctionnement et la rapidité de son ajustement à de nouvelles priorités, la nécessité d'obtenir un mandat venant directement de la Commission de statistique et l'obligation de tenir compte des besoins de tous les pays. Il a été décidé qu'on le désignerait sous le nom de mécanisme des groupes d'étude³.

6. On compte actuellement neuf groupes d'étude en activité ; sept autres ont achevé leur travaux⁴. Les premiers groupes d'étude ont souvent été chargés de questions relevant des travaux courants des instituts nationaux de statistique, par exemple les registres statistiques des prix ou et activités commerciales et industrielles. La direction de chaque groupe a été confiée, au cas par cas, à des représentants des instituts nationaux de statistique. Aucun service de secrétariat n'a été fourni par les organismes internationaux concernés et la gouvernance de chaque groupe d'étude a été laissée à la discrétion de ses organisateurs et participants. Chaque réunion était organisée par les représentants d'un institut national de statistique, les frais de participation restant à la charge de chacun. Une fois mis en place, chacun des groupes d'étude disposait d'une grande liberté dans la définition de son programme et de ses méthodes de travail, sous réserve de leur examen par la Commission de statistique et des orientations formulées par cette dernière à cet égard.

7. Les travaux des groupes d'étude ne se bornent pas à l'examen de questions présentant un intérêt méthodologique ; la plupart d'entre eux ont également mis au point des manuels et des recueils de meilleures pratiques et contribué à l'élaboration de normes internationales. On pourra citer notamment l'un des chapitres du Système révisé de comptabilité nationale (2008) portant sur le secteur informel, établi par le Groupe de Delhi ; le manuel de compilation de statistiques des économies basées sur les ressources naturelles, mis au point par le Groupe d'Oulan-Bator (voir également [E/CN/3/2018/12](#)) ; l'échantillon de questions à utiliser dans les enquêtes relatives aux statistiques des incapacités élaboré par le Groupe de Washington, spécialiste de la question.

8. Dès le départ, il a été difficile de définir la relation existant entre les groupes d'études et les structures internationales telles que les groupes d'experts ou les équipes interinstitutions. Dans l'élaboration des produits et plus particulièrement en ce qui concerne leur application, la question de savoir ce qui relève de la responsabilité des groupes d'étude ou d'autres groupes n'a pas nécessairement été tranchée. Cette ambiguïté a cela d'utile qu'elle donne de la souplesse aux groupes d'étude mais il convient de prendre garde à ce que les produits qu'ils élaborent soient correctement intégrés au système international de normes statistiques et puissent être appliqués comme il se doit. Parmi les exemples d'intégration réussie, on trouve notamment : le manuel relatif à la mesure des stocks et des flux de capital, élaboré par le Groupe de Canberra sur les statistiques relatives aux revenus des ménages et

³ Chaque groupe tire son nom de la ville dans laquelle il tient sa première réunion et conserve ce nom même si ses réunions ultérieures sont souvent organisées dans d'autres villes.

⁴ Voir site Web de la Division de statistique : <https://unstats.un.org/unsd/methodology/citygroups/>.

publié en 2001 par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), manuel qui fait maintenant partie des documents de référence concernant le Système de comptabilité nationale (1993) ; les travaux du Groupe de Voorburg sur les statistiques des services qui s'attache, en collaboration avec des organisations internationales telles que l'OCDE et le Fonds monétaire international et avec d'autres groupes internationaux, à définir des programmes de travail pertinents en vue de clarifier des concepts, de mettre en lumière des questions liées aux pratiques en vigueur et d'éviter le chevauchement des travaux des uns et des autres. Le Groupe de Voorburg a notamment consulté le Groupe d'Ottawa sur les indices des prix à propos de concepts liés à l'ajustement de la qualité. Le comité directeur du Groupe d'Ottawa peut lui aussi être cité en exemple. Il est le garant de la continuité et du progrès de ses activités ainsi que de la coordination avec les activités d'autres instances internationales travaillant dans le domaine des statistiques des prix, telles que le Groupe d'experts sur les indices des prix à la consommation ou le Groupe de travail intersecrétariats sur les statistiques des prix.

III. La Division de statistique et les autres organisations internationales, des acteurs essentiels de l'intégration au système statistique mondial

9. Au moment de la création des groupes d'étude, il avait été décidé que la Division de statistique assumerait à leur égard deux fonctions essentielles. Il s'agissait en premier lieu de veiller à ce que ces groupes tiennent compte des exigences et des suggestions des pays moins avancés et des pays qui ne disposaient pas des ressources nécessaires pour participer à leurs travaux. La Division occupe une place centrale dans le système statistique international et elle est notamment chargée de collaborer avec les instituts nationaux de statistique, les commissions régionales et les organismes internationaux en vue de cerner les besoins des pays moins avancés. L'idée était que la Division de statistique participe aux groupes d'étude et veille à ce que la voix de ces pays y soit entendue et prise en compte, malgré leur absence. Elle devait également servir d'interlocutrice à ces pays pour toute question relative aux délibérations des groupes d'étude. La deuxième fonction essentielle dévolue à la Division était de vérifier la bonne intégration des normes élaborées par les groupes d'étude dans le système statistique international. Cela a pu passer parfois par une procédure de consultation mondiale donnant à l'ensemble des pays l'occasion de soumettre des contributions avant que les travaux d'un groupe d'étude soient présentés à la Commission de statistique pour examen, par l'intermédiaire de son secrétariat.

10. D'autres organisations internationales ont également eu un rôle à jouer dans le mécanisme des groupes d'étude. Nombre de ces groupes semblent avoir réussi, par une collaboration fructueuse avec les organismes internationaux et les groupes d'experts, à intégrer leurs travaux au système international. En témoigne le succès du Groupe de Wye sur les statistiques du développement rural et du revenu des ménages tiré de l'agriculture, auquel l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture a activement contribué jusqu'au terme du mandat du Groupe, en 2012, et qui a continué à mettre en œuvre les travaux qu'il menait, dans le cadre d'un groupe d'experts interinstitutions créé pour en prendre la relève. Voilà un exemple parlant de la manière dont les travaux des groupes d'étude, une fois menés à bien, sont poussés plus avant dans le cadre de structures plus permanentes et formelles : le nouveau

groupe d'experts interinstitutions a ainsi remplacé le Groupe de Wye et le Groupe des Amis de la présidence chargé des statistiques agricoles.

11. Malheureusement, il ressort de l'examen des activités des groupes d'étude, ainsi que des contributions soumises par leurs présidents, que la plupart d'entre eux éprouvent encore des difficultés à attirer des représentants de l'ensemble des instituts nationaux de statistique. Cela s'explique notamment par l'insuffisance des ressources destinées aux voyages de ces représentants ; par l'utilisation de l'anglais comme langue de travail par la majorité des groupes et par le manque de personnel disposant de l'expertise requise. Il apparaît de plus que la Division de statistique ne dispose pas des ressources qui lui permettraient de soutenir financièrement la bonne représentation des pays moins avancés. Elle ne jouit pas non plus des moyens financiers et humains nécessaires en vue de participer régulièrement aux réunions des groupes d'étude dans tous les domaines de spécialité. Cela étant, il est difficile de savoir dans quelle mesure les outils de communication modernes ont été utilisés ou pourraient l'être pour remédier à cette situation. Il n'a donc pas été possible à la Division d'assurer aussi efficacement que prévu la représentation des pays moins avancés auprès des groupes d'étude.

12. Le manque de ressources complique également parfois l'intégration des travaux méthodologiques menés par les groupes dans le système statistique international. En théorie, la place centrale qu'occupe la Division de statistique, avec d'autres institutions internationales spécialisées, dans le système statistique international, devrait lui permettre de veiller à ce que les travaux et les produits des groupes d'étude soient coordonnés, tiennent dûment compte des vues des divers instituts nationaux de statistique et soient conformes aux normes internationales existantes. Toutefois, dans la pratique, les contraintes budgétaires et le manque de personnel empêchent la Division comme les autres institutions internationales de donner à ces travaux un rayonnement qui dépasserait les limites des groupes d'étude et un ancrage dans le système statistique international. Ce problème est d'autant plus important que certains groupes d'étude se sont penchés non seulement sur l'évolution des méthodes de travail mais aussi sur des questions d'application.

IV. Le rôle de la Commission de statistique : supervision et orientation

13. Les présidents des groupes d'étude se sont dits globalement satisfaits des orientations formulées par la Commission et de ses fonctions de supervision. La Commission de statistique estime en revanche qu'il conviendrait de soulever la question de la fréquence, de la pertinence et de la nature des rapports soumis. Chaque groupe d'étude soumet des informations plus ou moins régulièrement, en fonction du programme pluriannuel de la Commission et selon ses propres décisions. Certains d'entre eux présentent quasi annuellement un point sur leurs délibérations, quand d'autres laissent s'écouler plusieurs années entre deux rapports. De plus, les groupes d'étude n'indiquent pas systématiquement dans leurs rapports la manière dont ils ont donné suite aux orientations formulées par la Commission à ses sessions antérieures. Au cours des dernières années, ils ont généralement présenté leurs travaux au titre des questions soumises pour information, sauf lorsqu'ils cherchaient à obtenir l'approbation explicite de la Commission concernant un produit précis.

14. Il convient également de noter que les groupes d'étude ont été pensés pour fonctionner avec un maximum de souplesse et un minimum de supervision

administrative. Dans le même temps, les statistiques ont acquis une place de plus en plus centrale dans la prise de décision aux niveaux national et international, elles ont évolué vers davantage d'interconnexion, voire d'intégration, notamment dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Si les groupes d'étude ont bénéficié par le passé l'une liberté considérable et ont pu se passer de coordination, la situation n'est plus la même aujourd'hui, en particulier au regard de l'intérêt croissant que leur portent certains partenaires non officiels fournisseurs de données et même certains utilisateurs de données, qui souhaiteraient participer aux travaux de certains groupes.

15. Si l'on compare l'ordre de jour actuel de la Commission de statistique à celui d'il y a 20 ans, on comprend à quel point la charge de travail à laquelle elle doit faire face pendant la semaine que dure sa réunion a augmenté. Considérant le nombre de points qu'elle examine et le peu de temps dont elle dispose à cette fin, il lui est impossible d'organiser des débats de fond à chaque session et pour chaque groupe d'étude. À la quarante-neuvième session de la Commission, en 2018, il faudra par exemple allouer le temps nécessaire à des discussions approfondies sur le point intitulé « statistiques des incapacités » et à l'examen des activités d'élaboration et des plans d'application du Groupe de Washington. Naturellement, tous les rapports de tous les groupes ne feront pas chaque année l'objet de débats aussi poussés. Il ne fait toutefois aucun doute qu'il convient de prévoir régulièrement des discussions de fond, en particulier lorsque les groupes d'étude arrivent à une étape clef de leurs travaux.

V. Questions soumises pour examen

16. La Commission est invitée à exprimer ses vues sur les points suivants :

a) La Commission doit-elle améliorer son action en matière de supervision, et comment pourrait-elle le faire sans porter atteinte à la souplesse désirée du fonctionnement des groupes d'étude ?

b) La Commission devrait-elle systématiquement procéder à un examen d'ensemble des travaux annuels d'un ou deux groupes d'étude ?

c) Comment assurer une participation plus équilibrée aux groupes d'étude ?

d) Quel est le rôle précis des groupes d'étude par rapport à celui d'autres groupes relevant de la Commission ?

e) Comment mieux intégrer les travaux des groupes d'étude et les produits qu'ils élaborent au système statistique mondial ?

f) Les groupes d'étude devraient-ils être dissous au terme de leur mandat initial ou doivent-ils être progressivement intégrés à un mécanisme existant et plus formel (plutôt que de bénéficier d'une prorogation de leur mandat), comme cela a été le cas pour le Groupe de Wye (voir par. 10) ?

17. La Commission est invitée à prier le Bureau d'établir, en vue de sa cinquantième session, un examen d'ensemble de la structure de tous les groupes (groupes d'étude, groupes d'expert, équipes spéciales interinstitutions, Amis de la présidence, etc.) qui fonctionnent sous ses auspices.