JOURNAL DE LA SOCIÉTÉ STATISTIQUE DE PARIS

YVES FRANCHET

Problèmes de la statistique fédérale

Journal de la société statistique de Paris, tome 131, n° 2 (1990), p. 34-39

<http://www.numdam.org/item?id=JSFS_1990__131_2_34_0>

© Société de statistique de Paris, 1990, tous droits réservés.

L'accès aux archives de la revue « Journal de la société statistique de Paris » (http://publications-sfds.math.cnrs.fr/index.php/J-SFdS) implique l'accord avec les conditions générales d'utilisation (http://www.numdam.org/conditions). Toute utilisation commerciale ou impression systématique est constitutive d'une infraction pénale. Toute copie ou impression de ce fichier doit contenir la présente mention de copyright.

NUMDAM

Article numérisé dans le cadre du programme
Numérisation de documents anciens mathématiques
http://www.numdam.org/

PROBLÈMES DE LA STATISTIQUE FÉDÉRALE[1]

Yves FRANCHET
Directeur général d'EUROSTAT
Office Statistique des Communautés Européennes

La statistique communautaire n'est pas de nature fédérale, mais elle en présente certaines caractéristiques. Après avoir brièvement décrit le fonctionnement et les spécificités de deux systèmes statistiques fédéraux, ceux de la RFA et des USA, je présenterai les principaux aspects du développement actuel des statistiques communautaires et quelques lignes directrices pour leur développement futur.

Système statistique de la RFA

Un système statistique reflète étroitement la culture politique, administrative et juridique du pays où il se développe.

Les pays où le pouvoir administratif est organisé de façon fédérale, ont un système statistique qui traduit cette option, et ils organisent la collecte et la diffusion des données statistiques en fonction de cette option.

Les objectifs d'un système statistique fédéral sont du même ordre que ceux de tout système statistique. Il s'agit de planifier et d'organiser la collecte et la diffusion des données statistiques nécessaires au fonctionnement de la société où il est situé.

Dans un état fédéral ces opérations se traduisent par une double organisation au niveau fédéral et au niveau des états de la fédération, et par la mise en place de mécanismes de coordination horizontaux et verticaux.

Il faut rappeler qu'en RFA les services statistiques des Etats – les Länder – ont existé bien avant le service statistique fédéral.

Le système statistique de la RFA présente deux caractéristiques essentielles[2] :

- au niveau fédéral, une centralisation quasi totale des travaux statistiques au sein du Statistiches Bundesamt, dépendant du Ministère de l'Intérieur. La seule exception concerne les statistiques financières et monétaires, élaborées à la Banque Centrale,
- tous les travaux statistiques et la répartition des tâches entre Länder et niveau fédéral sont définis par un texte législatif.

---

1. Communication présentée par M. Yves Franchet lors de la réunion-débat du 21 mars 1990.
2. Pour une description détaillée du système statistique fédéral de la RFA, cf. doc 1 de la Bibliographie.

Le système allemand fonctionne bien grâce à un volume élevé de coordination entre niveau fédéral et Länder.

La répartition des rôles est la suivante :

- au niveau fédéral : programmation à long terme et législation, production/diffusion des données fédérales, comptes nationaux, indicateurs fédéraux, coopération internationale, systèmes informatisés et recherche,
- au niveau partage :
  - méthodologie et organisation des travaux
  - coordination de la collecte, du traitement et de la présentation des résultats
- au niveau Land : collecte des données. Production et diffusion des données sur le Land et les niveaux sous-régionaux, 80% des données fédérales collectées par Länder.

Pour que les données collectées soient représentatives à la fois au niveau du Land et de la RFA, les enquêtes par sondage sont fondées sur des échantillons lourds à objectifs multiples.

En matière de ressources, les services statistiques des Länder disposent globalement d'un budget trois fois plus élevé que celui du Service Statistique Fédéral, et d'un peu plus du double du personnel.

Le volume de travaux qu'ils réalisent pour le compte du Land hors de la programmation des travaux nationaux s'élève à 7-8%.

Peu de travaux sont réalisés par un Land pour l'ensemble des Länder. Le seul cas important est l'élaboration des comptes régionaux par branche dont la réalisation pour le compte de tous est répartie entre les Länder (Arbeitskreis).

Le système fédéral allemand est efficace, mais peu flexible. Il fonctionne avec une double obsession :

- celle du contrôle parlementaire sur les travaux statistiques,
- celle de la confidentialité des données individuelles. Chaque Land a un « Commissaire à la protection des données » qui veille jalousement au respect de cette confidentialité.

Cette pratique a en particulier les conséquences suivantes :

- l'existence d'identifiants communs permettant l'appareillage de fichiers administratifs est interdite;
- l'enquête sur les Budgets de famille se fait sur la base de volontariat, organisée par les syndicats;
- les Länder n'envoient pas au service fédéral toutes les données individuelles. Celles qu'il reçoit sont anonymisées à l'aide de techniques sophistiquées.

Le système statistique des USA

Ce système fédéral est radicalement différent du système allemand. La statistique est confiée à 70 agences fédérales spécialisées, dont une douzaine sont importantes, les plus importantes étant le Bureau du Recensement, le Bureau des Statistiques du travail, le Bureau des Statistiques agricoles. Ces agences ont des relations contractuelles avec les services statistiques des Etats de la fédération pour l'exécution des travaux fédéraux, avec co-financement fédéral.

La coordination centrale est limitée. Elle est confiée actuellement à une petite unité située à l'Office du Management et du Budget, rattachée à la Présidence. Cette unité est chargée de la mise en œuvre de la politique statistique des USA, et en particulier :

- plan à long terme sur l'amélioration de la coordination;
- examen des propositions budgétaires des Agences;
- coordonner les fonctions du gouvernement fédéral pour collecte, traitement, diffusion statistique;
- élaborer des politiques et des normes sur les méthodes de collecte, les nomenclatures;
- évaluer l'efficacité des programmes.

Elle est assistée par des comités interagences, dont le plus ancien, composé de 12 membres, directeurs des grosses agences de statistique, a récemment travaillé sur les thèmes :

- politique de diffusion
- création d'une Banque de données commerciales nationales
- réflexion à long terme au niveau fédéral sur la CITI
- nouvelles normes statistiques

D'autres comités plus sectoriels existent par exemple sur :

- la méthodologie,
- la CITI,
- les enquêtes ménages.

Le système statistique américain est souple et s'adapte bien à l'évolution de la demande. La faiblesse de la coordination centrale se traduit cependant par des conflits de compétence entre agences fédérales, une duplication des travaux, une certaine incohérence dans les méthodes, normes et nomenclatures. La coopération entre les agences est toutefois renforcée par l'organisation d'un système de formation commun et l'échange de personnel entre agences.

Il est intéressant de noter que le fédéralisme statistique a été créé dès la naissance de la fédération américaine. Le passage du statut de confédération à celui de fédération s'est accompagné de la réalisation d'un recensement unique de la population des Etats fédérés pour servir de base à la représentativité parlementaire des Etats et à une partie du système fiscal.

Développement statistique communautaire

Le système statistique communautaire fonctionne actuellement comme un réseau de douze systèmes nationaux dont la dimension communautaire est développée et coordonnée au sein d'EUROSTAT.

Au niveau communautaire, EUROSTAT est chargé :

- de la définition des besoins et priorités statistiques des Communautés et de leur coordination,
- du développement des normes statistiques communautaires,
- de l'harmonisation des méthodes, seulement lorsque elle est nécessaire, pour les données où une stricte comparabilité est demandée,
- de la programmation des calendriers et de la définition de la forme des statistiques a fourni à la Communauté par les pays Membres,
- de la préparation, publication et diffusion des statistiques communautaires,
- du renforcement des maillons les plus faibles du système statistique communautaire, grâce à un co-financement de plan de restructuration statistique,
- de la réflexion à moyen/long terme sur l'avenir du Système Statistique Communautaire.

Les pays membres collectent presque toute l'information de base nécessaire à l'élaboration de statistiques communautaires (plus de 90%).

La décision de l'achèvement du Marché Unique avant la fin 1992 s'est traduite par une croissance rapide de la demande de statistiques communautaires pour préparer, suivre et évaluer les politiques communautaires. Le champ des politiques communautaires s'accroît très vite dans l'ensemble économique, social, et financier. Les douze systèmes statistiques des pays membres sont fondamentalement nationaux, mais leur dimension communautaire s'étend en champ et en volume. Il y a environ 50 000 statisticiens publics dans les pays membres, et moins de 1% au niveau communautaire.

Pour répondre à la croissance rapide de la demande, EUROSTAT a mis en place une stratégie à moyen terme, en liaison avec les pays membres de la Communauté. Ses principaux éléments sont les suivants :

- Adoption en novembre 1988 d'une politique d'information statistique de la CEE.

  Il s'agissait ici de sensibiliser le niveau politique à l'importance des statisticiens dans la construction européenne, le besoin d'y consacrer des ressources suffisantes, et de programmer l'utilisation de ces ressources.

- Adoption début 1989 d'un Programme d'actions statistiques prioritaires pour 1989-1992 par la Commission, le Parlement Européen, le Conseil des Ministres.

Ce programme définit les axes prioritaires de la construction statistique européenne en vue de l'achèvement de Marché Unique. Il sert de base aux travaux statistiques des pays membres dans le cadre communautaire. Sa mise en œuvre est guidée par le Comité du Programme Statistique (CPS), Comité de politique statistique des douze Directeurs généraux ou Présidents des Instituts nationaux de Statistique (INS) des pays membres, présidé par le Directeur général d'EUROSTAT.

- Renforcement des liens entre EUROSTAT et les INS : création du CPS, missions de programmation périodiques du Comité de Direction d'EUROSTAT dans les INS et des INS à EUROSTAT, travaux communs sur l'intégration des programmations statistiques nationales et communautaires, lancement de plans de restructuration des INS Grec et Portugais.

Environ 80 groupes de travail composés d'un ou deux représentants des pays membres et coordonnés par EUROSTAT participent actuellement à la mise en œuvre du Programme Statistique. La législation statistique communautaire se développe. Dans certains pays, la dimension communautaire a déjà une visibilité importante dans la programmation statistique : en Irlande l'objectif principal du programme statistique 1989-1992 est l'intégration communautaire, et, en France, le groupe « CNIS-Europe » réfléchit activement aux conséquences de l'intégration communautaire sur la programmation statistique nationale.

Perspectives pour le Système statistique communaitaire

Le système statistique communautaire est aujourd'hui une réalité. Cette réalité se renforce chaque jour sous l'influence des demandes pressantes des politiques communautaires.

On peut le décrire en bref comme « l'ensemble des langages, normes et informations statistiques nécessaires pour permettre à un espace économique et social organisé de fonctionner ».

La réalité du Système Statistique Communautaire exerce un effet d'attraction puissant au niveau international. Dans les pays voisins d'abord, qui participent du même espace économique et géographique : les pays de l'AELE sont prêts d'adopter l'ensemble de la législation statistique communautaire. Et certains des pays de l'Europe Centrale et de l'Est qui veulent bâtir des systèmes statistiques adaptés à leur révolution démocratique souhaitent également aller dans cette direction. Sur la scène internationale ensuite, où cette réalité éveille des intérêts, aux USA et au Canada, car le Système statistique international ne répond pas aux besoins des principaux partenaires de l'économie globale. Et où le dynanisme de la statistique européenne conduit des institutions internationales actives dans le domaine statistique – ONU, OCDE, FMI, Banque Mondiale – à coordonner certaines de leurs actions avec celles d'EUROSTAT.

La structure du système statistique communautaire suivra dans l'avenir celle des institutions politiques auxquelles il est lié : fédéral, confédéral ou autre formule à inventer. Quelques caractéristiques apparaissent déjà comme probables, quelle que soit sa forme juridique et institutionnelle :

a) le système devra rester très subsidiarisé, c'est-à-dire que la collecte d'informations devra rester au niveau le plus décentralisé possible, et servir les besoins des niveaux régional/local, national, et communautaire,

b) les systèmes nationaux des pays membres et le système communautaire devront être mieux intégrés au niveau de la programmation des travaux statistiques,

c) la diffusion des données statistiques communautaires devra être mieux organisée aux niveaux national et régional, afin d'être accessibles à l'ensemble des acteurs du champ économique et social communautaire,

d) il faudra répondre à une demande croissante de statistiques communautaires de la part des Parlements européen et nationaux.

Pour mieux fédérer les actions des producteurs de statistique du système statistique communautaire, il faudra faire circuler les idées et les personnes entre les différents niveaux. Suivant en cela l'exemple des USA, il est actuellement étudié la possibilité de mettre en place un réseau de centres de formation disponible à tous et des échanges de statisticiens commencent à se mettre en place.

Bibliographie

Desrosières A. et Faucheux H., La statistique publique allemande dans les années 80 : crise de confiance, légalisme et ouverture, note INSEE, Nov. 1989.

Le système européen d'information statistique après 1992, Actes du Séminaire organisé à Bruxelles en Avril 1989, Numéro spécial des Informations de l'EUROSTAT.

Programme statistique des Communautés européennes 1989-1992, Document CEE.