



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

CES/2002/11
18 mars 2002

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION DE STATISTIQUE et
COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

CONFÉRENCE DES STATISTICIENS EUROPÉENS

Cinquantième réunion plénière
(Paris, 10-12 juin 2002)

**NOTES SUR LE RENOUVELLEMENT DE LA CONFÉRENCE
DES STATISTICIENS EUROPÉENS**

Établies par Ivan Fellegi et Yves Franchet

I. Introduction

1. Le cinquantième anniversaire de la Conférence constitue une excellente occasion de passer en revue les nombreuses réalisations fondamentales de cet organe, voire de s'en féliciter. Le présent document a néanmoins un autre objet: dresser un inventaire des aspects qui fonctionnent bien et de ceux qui laissent à désirer ou qui doivent même faire l'objet d'une amélioration sensible. Si nous, pauvres humains, n'avons à notre disposition aucune «cure de jouvence» lorsque nous atteignons notre cinquantième anniversaire, pour les institutions un tel rajeunissement est de l'ordre du possible.

2. D'un point de vue historique¹, la vocation initiale de la Conférence était d'offrir aux organismes statistiques une enceinte où leurs représentants pouvaient échanger des informations sur les initiatives marquantes prises par leurs services respectifs et débattre des nouveaux défis auxquels était confrontée la statistique officielle. Ces discussions étaient importantes à plusieurs égards:

¹ Le présent document n'a pas pour but d'énumérer les réalisations historiquement importantes de la Conférence. Cette responsabilité incombe à la partie de la réunion plénière organisée par M. C. Malaguerra.

- Premièrement, elles contribuaient à améliorer la qualité et la comparabilité internationale des statistiques;
- Deuxièmement, elles étaient une source d'encouragement pour les participants en raison de l'effet d'entraînement qui résultait des contacts avec leurs homologues;
- Troisièmement, elles conduisaient fréquemment à l'adoption de mesures de suivi concrètes et productives, comme la création de groupes de travail permanents ou ponctuels, des travaux théoriques ou des systèmes de classification;
- Quatrièmement, une large part des travaux de la Conférence portait sur des problèmes de pointe qui, tôt ou tard, devenaient des sujets d'intérêt général et, de ce fait, la Conférence jouait un rôle de précurseur au sein de la famille des Nations Unies;
- Et, cinquièmement, la Conférence était une instance dont pouvaient faire partie tous les pays de la région conformément à l'esprit d'ouverture et d'égalité qui est la marque des Nations Unies.

3. Il est clair que les membres de la Conférence trouvaient ses réunions stimulantes et qu'un certain nombre d'initiatives importantes (par exemple les travaux de mise en correspondance de la CPM et du SCN) ont pris naissance dans le contexte de la Conférence. En outre, pendant une grande partie de la période considérée, les directeurs des organismes statistiques participants étaient à la tête de systèmes statistiques bien établis, ayant chacun la masse critique nécessaire pour mener à bien des activités statistiques prioritaires à l'échelon national.

II. Une analyse de la situation actuelle

a) Principales forces à l'œuvre exerçant une influence sur la Conférence

4. Il s'est produit dans le monde, en général, et dans le milieu de la statistique, en particulier, plusieurs événements importants qui ont eu des incidences profondes sur le rôle de la Conférence.

- *Le démembrement de l'Union soviétique et de la Yougoslavie*

5. Le démembrement de l'Union soviétique et de la Yougoslavie a eu deux effets significatifs sur la Conférence. Le premier est la transformation de l'une des principales fonctions de la Conférence: tandis qu'elle servait auparavant de passerelle entre les services de statistique des pays à économie de marché, d'une part, et des pays à économie planifiée, d'autre part, elle est devenue un instrument de transfert de connaissances et de technologies entre des pays se trouvant à des stades de développement différents dans le domaine de la statistique. Le deuxième effet de l'éclatement des États en question est l'élargissement considérable de la composition de la Conférence, puisqu'elle compte désormais 17 pays membres supplémentaires.

6. Alors que l'ensemble des membres (anciens et nouveaux) tentaient d'atteindre des objectifs communs, bon nombre de nouveaux membres ont tout mis en œuvre pour passer à un

système statistique fondé sur l'économie de marché. En fait, certains pays nouveaux essayaient de construire des systèmes statistiques en partant pratiquement de zéro.

7. Les divergences entre les priorités des pays se sont beaucoup accentuées pendant cette période. Par conséquent, les efforts courageux de la Conférence pour élaborer un programme répondant aux besoins prioritaires de l'ensemble des pays n'ont pas toujours été couronnés de succès.

- *L'Union européenne*

8. Suite à la création de l'Union européenne, les réunions d'Eurostat sont devenues celles qui comptaient vraiment pour la majeure partie de l'Europe occidentale. Par ailleurs, avec l'augmentation constante du nombre de demandes d'adhésion ou de préadhésion, une large part de l'Europe centrale et orientale s'est mise, elle aussi, progressivement à considérer les réunions d'Eurostat comme étant les rencontres essentielles. Eu égard à l'importance intrinsèque de ces réunions (où des normes et programmes de travail obligatoires sont examinés) et à leur fréquence, le poids relatif d'autres réunions rassemblant les directeurs d'organismes statistiques a forcément diminué. Pour la Conférence, cette évolution s'accompagne d'un risque dont elle ne peut pas faire abstraction.

- *Renforcement de l'OCDE*

9. Pendant longtemps, le système statistique de l'OCDE est resté totalement décentralisé et presque entièrement dépourvu de coordination interne. Il en résultait de graves problèmes, dont plusieurs avaient des incidences sur les organismes statistiques. Face à cette situation, et sous la pression active de nombreux directeurs d'organismes statistiques nationaux de pays membres de l'OCDE, cette dernière a créé une Direction des statistiques administrée par le statisticien en chef. À mesure que cette fonction prend de l'importance, un mouvement se développe en faveur de la création d'une instance regroupant les directeurs des services de statistique des pays membres de l'OCDE. Pour atteindre efficacement l'objectif d'une coordination des activités statistiques, tant à l'intérieur de l'OCDE qu'entre celle-ci et les services nationaux de statistique, il sera sans doute nécessaire d'organiser des réunions périodiques des directeurs des services nationaux de statistique. Ces réunions feraient forcément concurrence à celles de la Conférence des statisticiens européens, s'agissant, en particulier, des pays qui sont membres (ou souhaitent devenir membres), tant de l'Union européenne que de l'OCDE, et dont l'agenda en matière de réunions statistiques internationales est déjà très chargé.

b) Quelques risques à plus long terme

10. Parallèlement à ces évolutions, un autre risque devient de plus en plus évident, à savoir que les problèmes émergents rencontrés par les systèmes statistiques des pays membres de l'Union européenne s'éloignent toujours davantage des problèmes statistiques nouveaux des pays non membres. Les travaux théoriques débutent souvent de manière informelle, prennent lentement de l'ampleur, puis parviennent au stade expérimental – tout ceci de manière assez confidentielle. Au stade où ils commencent à être examinés dans le cadre de réunions scientifiques internationales, il est souvent trop tard pour que ceux qui n'ont pas participé à la phase initiale puissent exercer une influence concrète sur ces travaux. S'il est vrai que les divers groupes villes et les groupes de travail communs Eurostat/OCDE/Conférence des statisticiens européens ont

obtenu des résultats considérables en abordant le problème dans le contexte d'un domaine spécialisé, ils ne peuvent se substituer à une instance réunissant les directeurs des organismes statistiques. On a besoin d'une telle instance pour examiner les problèmes émergents (avant qu'une idée ne soit suffisamment mûre pour être présentée dans un document scientifique), pour recueillir les premières réactions concernant la manière d'aborder ces problèmes et, surtout, pour évaluer les priorités. Les débats de cette nature entre les directeurs des organismes statistiques peuvent alors constituer la base d'une coopération officielle ou officieuse ultérieure (au sein de groupes de travail, de groupes villes, etc.).

11. Pour que la Conférence puisse jouer un rôle significatif à cet égard, ses modalités de fonctionnement devront faire l'objet d'une réforme allant au-delà de celles introduites au début des années 90, dont on trouvera une description ci-après.

c) Les réformes des 10 dernières années

12. Sur un certain nombre d'années, à partir de la fin des années 80, nous avons entrepris une série de réformes de l'activité de la Conférence.

- L'élaboration des principes fondamentaux a ouvert la voie à une amélioration qualitative dans tous les pays de la région.
- Nous avons mis l'accent sur un rôle nouveau pour la Conférence: la coordination des programmes de travail des organisations internationales actives dans la région de la CEE, notamment l'OCDE, Eurostat et la Conférence, entre lesquels il existe souvent des chevauchements. Ce rôle nouveau trouve son expression concrète dans la présentation intégrée des programmes de travail qui est son instrument d'application et qui, au moment de son introduction, représentait une innovation majeure: elle constituait en effet une synthèse unique des activités des organisations internationales et supranationales concernées, classées par sujet et considérées d'un point de vue prospectif plutôt que rétrospectif.
- Pour aider la Conférence à s'acquitter de ce rôle nouveau, les directeurs d'Eurostat, de la Direction des statistiques de l'OCDE, du Département des statistiques du FMI, de la Division de statistique de l'ONU et, plus récemment, de la Direction des statistiques de la CEI, ont été invités à participer aux réunions du Bureau en qualité d'«observateurs» de droit (en réalité, de membres à part entière). Les réunions du Bureau ont été essentiellement consacrées à l'examen intensif des projets de présentation intégrée.
- Nous avons pris des mesures pour rationaliser les règles de procédure des réunions plénières de la Conférence.
- Nous nous sommes également efforcés de trouver, pour les «débats de fond», des thèmes susceptibles d'intéresser l'ensemble des membres de la Conférence.

13. Ces initiatives ont-elles été couronnées de succès? D'un certain point de vue, il y a lieu de conclure que le succès a dépassé nos espérances pour ce qui est du grand axe de cette réforme, à savoir la coordination des activités des organisations internationales et supranationales. Sous la direction des bureaux successifs, les trois principales organisations internationales/

supranationales intéressées ont noué une relation de travail étroite et c'est par le biais même du processus de préparation de la présentation intégrée qu'elles coordonnent désormais leurs programmes (sans avoir besoin d'une grande contribution de la part des réunions plénières de la Conférence). Ce résultat est certes formidable, mais il élimine de toute évidence l'un des principaux sujets de discussion possibles lors des réunions annuelles de la Conférence.

14. Pour ce qui est des «débats de fond», il semble que l'on n'ait pas toujours pu combler le fossé entre les priorités des différents systèmes: les thèmes retenus ont souvent été choisis dans le but d'intéresser tous les pays, quelles que soient leurs priorités, mais les débats auxquels ils ont donné lieu étaient rarement très instructifs.

15. Enfin, le Bureau est devenu une instance qui fonctionne bien et la durée des réunions de la Conférence a effectivement pu être ramenée d'une semaine à deux jours et demi.

d) Points forts du mécanisme institutionnel actuel

16. Quels que soient ses défauts, le mécanisme institutionnel actuel comporte des points forts importants sur lesquels il ne faut pas transiger:

- L'élaboration de la présentation intégrée et la coordination assurée par le Bureau revêtent la même importance aujourd'hui qu'il y a 10 ans. Le fait qu'il ne soit généralement guère nécessaire de débattre de la présentation lors des réunions plénières de la Conférence n'y enlève rien. D'une part, la présentation constitue pour les services de statistique un outil de référence commode. D'autre part, sachant qu'elles doivent contribuer à la préparation de la présentation et que le Bureau va l'examiner en détail, les organisations participantes sont amenées à prendre davantage conscience et à mieux tenir compte des activités des autres entités;
- Les divers groupes de travail créés par la Conférence, souvent en collaboration avec d'autres organisations internationales/supranationales, fonctionnent généralement bien et de manière productive;
- Les réunions plénières se déroulent dans une atmosphère amicale et servent de cadre à des contacts informels entre les directeurs des organismes statistiques de la région;
- Les réunions plénières sont l'occasion d'un échange de vues collégial entre délégations de la région, indépendamment de leurs priorités. De ce fait, elles contribuent à un transfert de technologies et de méthodes et favorisent donc la collaboration entre collègues, quelles que soient les priorités individuelles.

e) Résumé

17. En bref:

- L'évolution de la situation amène la Conférence à exercer une fonction nouvelle qu'elle ne peut remplir que partiellement eu égard à ses modalités d'organisation actuelles;

- Pour ce qui est du rôle du transfert de connaissances et de technologies, les questions relatives à la transition ne sont pas traitées aussi efficacement qu'il conviendrait parce que les ordres du jour de la Conférence ne sont pas axés sur ce point – du moins pas avec la régularité voulue;
- La coordination des activités des trois organisations internationales/supranationales actives dans la région de la CEE s'effectue essentiellement dans le cadre du Bureau, d'où une moindre nécessité d'y consacrer du temps durant les réunions plénières de la Conférence;
- La Conférence doit jouer un rôle important dans les efforts tendant à éviter que les pratiques statistiques des États membres de l'Union européenne s'écartent de celles des autres membres de la CEE et de l'OCDE;
- La Conférence doit tenir compte des agendas déjà bien chargés en réunions des directeurs des organismes statistiques, en particulier ceux des pays membres de la CEE, ou des pays candidats à l'adhésion ou à la préadhésion qui participent régulièrement aux réunions organisées par Eurostat;
- Enfin, la Conférence comporte toujours des aspects positifs très importants qu'il est utile, et même essentiel, de préserver.

III. Le renouvellement proposé

a) Une proposition

18. Pour autant que l'on souscrive, dans les grandes lignes du moins, à l'analyse ci-dessus, on souhaitera que les modalités nouvelles proposées préservent les points forts du mécanisme actuel tout en remédiant efficacement à ses faiblesses. Plus précisément, nous recherchons un arrangement présentant les caractéristiques suivantes:

- Il préserve la nature collégiale de la Conférence et en particulier l'esprit de confiance et de respect mutuel qui est la marque des Nations Unies;
- Il maintient l'unité de la Conférence et la collégialité du débat tout en tenant compte de la diversité des besoins et des intérêts de ses membres et en encourageant leur participation dynamique;
- Il sauvegarde le rôle joué par la Conférence, et en particulier son Bureau, en qualité de «pivot de la coordination» c'est-à-dire que l'élaboration de la présentation intégrée et les travaux qui l'accompagnent sont maintenus;
- Il réserve dans l'ordre du jour des réunions plénières de la Conférence, une place pour l'étude informelle, de questions d'actualité intéressant les directeurs des organismes statistiques de tous les pays;
- Il prévoit une discussion annuelle centrée sur des questions de pointe ou émergentes concernant la statistique officielle pour contribuer à éviter que les systèmes statistiques s'écartent les uns des autres faute d'un échange d'informations approprié;

- Il institue un examen annuel de problèmes précis liés à la transition;
- Il permet de prêter une attention particulière à d'autres problèmes précis qui intéressent tous les membres tels que les relations entre organisations internationales et l'interaction avec ces dernières;
- Il n'augmente pas le nombre de réunions inscrites dans l'agenda des directeurs des organismes statistiques (et même il le réduit, si possible).

Une solution, qui présente ces caractéristiques, peut être mise au point à partir de l'analyse exposée plus haut et est décrite sommairement dans les paragraphes suivants.

19. À l'heure actuelle, la réunion plénière de la Conférence des statisticiens européens dure deux jours et demi et il serait, de toute évidence, très difficile d'en raccourcir encore davantage la durée, tout en continuant de régler à cette occasion les questions d'ordre pratique. En principe, l'ordre du jour de la Conférence comprend aujourd'hui quatre parties fondamentales:

- i) Les questions d'ordre pratique, c'est-à-dire l'élection du Bureau, les points informatifs, les plans pour les futures réunions plénières;
- ii) L'interaction des différents organes: examen des décisions des organes dont relève la Conférence (la Commission de statistique et la CEE elle-même) et évaluation de leurs incidences sur les activités statistiques dans la région;
- iii) Le débat s'articulant autour de la Présentation intégrée des programmes de travail statistiques des organisations internationales et supranationales actives dans la région (sont notamment concernées la Division de statistique de la CEE, l'OCDE, Eurostat, le CEI-STAT, le FMI, la BCE, l'OIT, la Banque mondiale, l'Organisation mondiale du commerce, l'Organisation mondiale du tourisme, la FAO, l'AEE, l'OMS, l'UNICRI, l'HEUNI) et approbation des parties de la présentation intégrée se rapportant à la CEE. Récemment, cette discussion a été divisée en deux parties, comme suit:
 - a) Un bref examen général des questions portées à l'attention de la Conférence dans un document de synthèse établi par le secrétariat de la CEE et le Bureau, sur la base des rapports soumis par les services statistiques des organisations internationales;
 - b) Un débat ciblé sur certains éléments de programme choisis par les pays membres et dont le Bureau recommande l'examen;
- iv) Le séminaire/débat de fond sur un thème sélectionné, s'étendant sur une journée ou plus (c'est-à-dire environ 50 % de la durée de la réunion plénière).

20. Les trois premières de ces composantes de l'ordre du jour [i), ii) et iii) a)] sont parfaitement conformes à nos objectifs et il a été reconnu que la Conférence avait sensiblement amélioré son efficacité depuis une dizaine d'années, grâce notamment au dynamisme de sa présidence, à l'efficacité de son bureau et à l'appui d'un secrétariat enthousiaste assuré par

la Division de statistique de la CEE. La coordination entre les trois principales organisations (Eurostat, OCDE, CEE) et d'autres organisations internationales actives en Europe s'effectue essentiellement en dehors des réunions plénières de la Conférence (dans le cadre de la préparation de la Présentation intégrée). En outre, l'utilité de la Présentation intégrée sur le plan de la coordination et de la sensibilisation et en tant qu'outil de gestion continue de faire l'objet d'une amélioration.

21. Les composantes de l'ordre du jour qui soulèvent des difficultés sont iii) b) (la discussion ciblée sur des éléments de programme précis) et iv) (le séminaire). Ces composantes sont étroitement liées à notre objectif de promouvoir l'échange de connaissances et de données d'expérience dans l'intérêt de l'ensemble des membres à l'échelle mondiale. En ce qui concerne ces aspects, la contribution de la Conférence sous sa forme actuelle va s'amointrissant. Le principe du «thème commun», pour lequel on a opté, engendre une frustration considérable. D'une part, les questions relatives à la transition ne sont pas traitées avec l'efficacité voulue parce que la Conférence ne se concentre pas suffisamment sur cette tâche. D'autre part, et pour des raisons semblables, la Conférence n'est plus une instance appropriée pour un échange de vues efficace lorsqu'il s'agit d'examiner de manière approfondie des questions émergentes, pointues et exigeant une approche rapide. Ce sont ces composantes de l'ordre du jour qu'il faudrait réorganiser en suivant la proposition exposée ci-après. En outre, des questions telles que les relations entre organisations internationales et l'interaction avec ces organisations pourraient être abordées par la Conférence. Cette proposition n'a pas pour but d'introduire des changements spectaculaires: elle devrait être interprétée comme étant la réforme minimale nécessaire pour que la Conférence conserve son attrait et que sa survie soit assurée.

22. Selon notre proposition, l'ordre du jour devrait s'articuler autour de deux (ou trois si besoin) modules principaux. Le premier module regrouperait les composantes i), ii) et iii) a) de l'ordre du jour actuel et serait traité en une demi-journée. Le deuxième module comprendrait deux ordres du jour subsidiaires bien ciblés, auxquels la Conférence consacrerait deux jours environ. L'un engloberait des questions qui présentent réellement un intérêt particulier en rapport avec la transition; l'autre porterait sur des questions émergentes et de pointe qui exigent une approche rapide. Si nécessaire, un troisième module pourrait être ajouté à l'ordre du jour pour traiter des relations entre organisations internationales et de l'interaction avec ces organisations. Afin d'encourager une participation active et entière des pays membres et des observateurs, le secrétariat de la Conférence, aidé par le Bureau, recueillerait auprès de ces derniers des idées précises et représentatives quant aux questions à inscrire à chaque ordre du jour subsidiaire. Pour chacun de ces ordres du jour subsidiaires, un groupe chargé de l'organisation serait créé sous la coordination du Bureau avec la participation d'un nombre restreint mais représentatif de parties intéressées.

23. L'organisation du débat devrait être très proche de celle adoptée pour l'actuel séminaire, qui comprend la présentation d'un document principal et la désignation d'animateurs. Dès le premier stade de la planification et pour chaque sujet, l'axe principal du débat et les questions à traiter devraient être clairement définis (c'est-à-dire que l'on préciserait ce que la Conférence serait appelée à faire et les résultats escomptés à l'issue du débat). Avant la tenue de la réunion plénière, un «échange de vues» devrait avoir lieu entre les auteurs et les animateurs pour faciliter la préparation et la conduite du débat.

24. Pour pouvoir juger du degré de satisfaction des délégations concernant chacun des points de l'ordre du jour, les participants devraient systématiquement remplir, à l'issue de toutes les réunions plénières, un formulaire d'évaluation comportant, en outre, un espace pour des suggestions d'amélioration.

25. La formule que nous venons d'exposer sommairement semble répondre à toutes les préoccupations exprimées plus haut, en ce sens qu'elle:

- Sauvegarde l'esprit d'ouverture, d'égalité et de respect mutuel de tous qui est la marque des Nations Unies;
- Préserve les fondements d'un mécanisme régional vigoureux, traditionnellement axé sur l'intégration et sur la participation de tous ses membres sur un pied d'égalité;
- Revitalise la Conférence en ciblant davantage ses débats de fond, de manière à ce que les réunions plénières présentent un grand attrait pour tous les pays membres;
- Renforce l'utilité de la contribution de la Conférence à l'examen de grandes questions prioritaires en prévoyant un premier débat de fond spécifiquement consacré aux problèmes de transition, un second portant sur des questions émergentes de pointe et exigeant une approche rapide, ainsi que, le cas échéant, un troisième débat pour traiter des relations entre organisations internationales/de l'interaction avec ces dernières;
- Offre un cadre informel mais efficace pour veiller à ce que les pratiques statistiques des membres de l'Union européenne ne s'éloignent pas de celles des autres pays membres de la CEE et de l'OCDE;
- Maintient la fonction de «pivot de la coordination» qu'exerce la Conférence, de même que le rôle de la présentation intégrée;
- N'augmente pas le nombre de réunions inscrites dans l'agenda des directeurs des organismes statistiques.

26. Nous estimons que cette proposition pourra donner une nouvelle jeunesse à notre conférence quinquagénaire et lui permettra de s'engager dans une voie productive pour les cinquante prochaines années.
