

## TROIS DECENNIES DE STATISTIQUE BELGE : ELEMENT D'ANALYSE COUT AVANTAGE

J. WAELBROECK

P. HUGE

*Université libre de Bruxelles*

Le sujet que nous traiterons est difficile, mais important. Il se situe à mi-chemin entre la théorie et la réalité pratique. Nous nous baserons d'une part sur ce qui existe comme concepts théoriques dans ce domaine, bien imparfaits malheureusement, et d'autre part sur notre connaissance des aspects pratiques du sujet, bien imparfaite aussi. Pour aider à pallier les lacunes de nos propres connaissances, MM. Dufrasne, Eglem et De Reymaeker ont bien voulu nous accorder leur temps pour discuter les problèmes de statistique belge; ils sont sûrement responsables de beaucoup de ce qui est bon dans ce que nous exposerons, et sont innocents du reste.

Le cadre théorique peut être emprunté à l'article très connu de K.J. Arrow « La Statistique et le Politique Economique ». \* Arrow définit trois fonctions essentielles de la statistique en économie, soit

- information séquentielle : observation de l'état actuel du système économique
- information cumulative : observation de l'évolution passée du système économique
- information de calcul : qui commande les décisions des agents économiques.

« L'information séquentielle » s'adresse avant tout aux responsables de la politique économique, auxquels elle permet, compte tenu de leur connaissance des lois économiques, de prévoir l'évolution de l'économie et de calculer les effets de leurs décisions.

« L'information cumulative » sur le comportement passé du système économique permet de dégager peu à peu les lois qui déterminent l'évolution

---

\* Economie Appliquée, Archives de l'ISEA, n 1, 1960, pages 13-25 (traduction du discours présidentiel prononcé devant le Congrès de la Société d'Econométrie le 27 décembre 1956).

du système économique. Il n'est pas important à cet égard que ces lois soient dégagées de façon implicite, comme « l'expérience » à laquelle fait appel l'homme d'action, ou de la manière plus formalisée d'un modèle économétrique.

« L'information de calcul » décrit les signaux qui commandent aux décisions. Pour les responsables de la politique économique, ce signal peut être une baisse des réserves de change au-dessous du niveau de sécurité; pour l'industriel il peut être l'accumulation de stocks invendus, la chute des prix d'une matière première ou la tendance défavorable de la demande d'une catégorie de consommateurs. « Information séquentielle » et « information de calcul » ne sont pas deux catégories distinctes de données statistiques, la distinction est plutôt dans la façon d'utiliser les données pour la décision. Dans une certaine mesure l'on peut sans doute dire que la première s'adresse plutôt aux responsables de la politique économique, la seconde aux chefs d'entreprises, encore que la règle ne soit pas absolue.

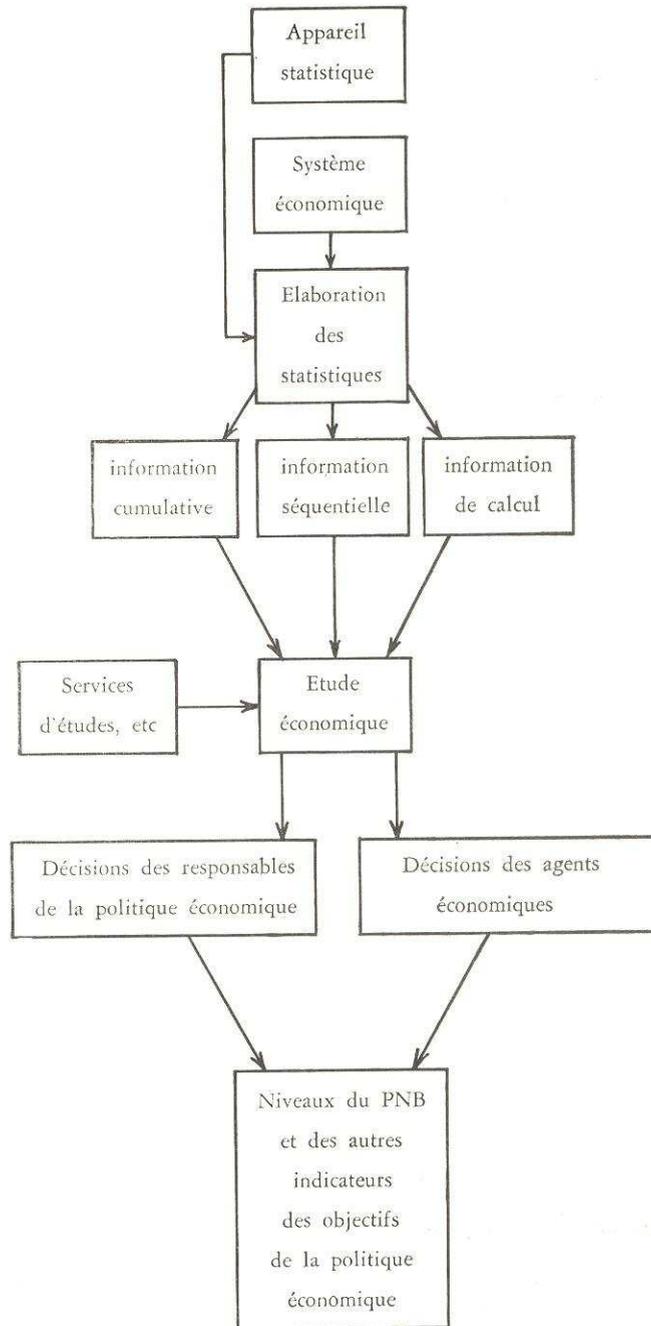
Une information de bonne qualité permet donc aux responsables de la politique économique de savoir où en est l'économie et de prévoir comment les mesures qu'ils prennent influencent son devenir; elle évite aussi aux agents économiques de multiples décisions erronées ou prises au mauvais moment, génératrices de gaspillages. Mais comment évaluer cette qualité ?

Ici aussi la théorie économique conduit à des critères, qui confirment d'ailleurs ce que suggère le bon sens. Il est assez facile de montrer, en effet, que les décisions prises sur base de l'information statistique seront d'autant meilleures que cette information est :

- prompte
- sans lacunes
- détaillée
- exacte

Les théoriciens n'ont malheureusement pas proposé de méthode de mesure du gain que permet une information statistique de qualité, mais c'est là un domaine où le praticien a des idées assez claires, encore qu'intuitives. Je n'hésiterai pas à me fier à ma propre intuition dans ce domaine.

La formulation du problème en termes du type de graphique fléché qu'affectionnent les spécialistes de l'analyse de système montre, de façon extrêmement évidente, que le coût de la statistique est extraordinairement faible par rapport à l'importance des décisions qu'elle éclaire.



Il est facile de chiffrer ce que coûte l'appareil statistique. Le gros poste est constitué par les dépenses de l'I.N.S. qui représentent actuellement quelques 300 millions par an, y compris une tranche annuelle du coût des recensements généraux. Il faut ajouter quelques 15 à 20 millions comme coût des activités statistiques de la Banque Nationale de Belgique, et peut-être 1 million pour celles des Universités Libres de Bruxelles et de Louvain.

Ces montants sont bien faibles par rapport au volume des transactions économiques qu'éclaire la statistique : le P.N.B. avoisine 1000 milliards. Dans la mesure où la statistique est nécessaire pour guider et rendre plus efficaces les décisions de l'Etat et des entreprises, il n'est pas douteux que la valeur de la documentation statistique dépasse largement son coût.

Une autre façon de voir le problème est de comparer le coût de la statistique aux sommes que l'Etat et les entreprises jugent opportunes de consacrer à entretenir des services d'études économiques. Il n'existe aucune statistique à ce sujet, aussi avons-nous recouru à une estimation assez intuitive, basée sur le nombre d'économistes diplômés pendant les années d'après-guerre, et sur ce qu'est à notre avis la proportion de ces économistes qui font carrière dans des services d'études, sociétés d'étude de marché et organismes semblables. Ce calcul conduit à un coût voisin de 1.3 milliard, un chiffre qui ne paraît pas déraisonnable si on le compare à une estimation de ce que dépensent les principaux organismes des pays qui ont des services d'études importants. Il y aurait donc un rapport de 1 à 4 entre ce que coûte l'élaboration des statistiques et ce que les agents économiques décident spontanément de dépenser pour analyser, découper, triturer de toutes les façons possibles les chiffres existants.

Nous parlerons à présent des progrès réalisés par l'information statistique belge de 1950 à 1970. Ces vingt années sont une tranche d'histoire logique. Elles correspondent à peu près à la période d'après-guerre, mises à part les années de reconstruction. Elles correspondent aussi à peu près au directorat général de ce grand commis de l'Etat qu'a été M. Dufrasne.

La théorie ne définit pas de critère quantitatif qui permette d'évaluer l'information statistique. Mais aucun praticien n'ignore les progrès immenses accomplis au cours de cette période. Ces vingt années ont été témoin de la création de l'appareil de statistiques industrielles, de la comptabilité nationale et de l'input-output, de la statistique de l'emploi, de la balance des paiements, des statistiques monétaires, des enquêtes de conjoncture. L'Institut de Statistique, associé au Service de Statistique de la Banque Nationale et aux chercheurs de l'Université Libre de Bruxelles, a été le pilier de cette vaste

entreprise de conquête du connu sur l'inconnu. Par rapport à la situation actuelle, les responsables de la politique économique de 1950 nous apparaissent comme des aveugles.

Un examen comparatif des données existantes en 1950, 1960 et 1970 suggère une évolution en deux temps. De 1950 à 1960 s'est produit un enrichissement extraordinaire du matériel statistique. C'est de cette époque que date l'appareil de la statistique industrielle, la comptabilité nationale, le premier tableau input output, de nombreuses données monétaires, la balance des paiements et les enquêtes de conjoncture — qui toutes jouent un rôle fondamental parmi les moyens dont nous nous servons aujourd'hui pour connaître l'évolution économique. Un rôle particulièrement important dans cette œuvre de pionnier a été joué par le Service de Statistique de la Banque Nationale de Belgique et par le Département d'Economie Appliquée de l'Université Libre de Bruxelles. Ceci résulte en partie des déficiences du statut de l'I.N.S., qui freinent ses initiatives sur lesquelles nous reviendrons dans la dernière section de cet exposé.

De 1960 à 1970, les progrès ont surtout été dans le sens d'une accélération de la publication des données, et aussi sans doute d'une amélioration de leur qualité. Pour de très nombreux chiffres, les délais de parution ont diminué d'un mois environ. Une exception est malheureusement la comptabilité nationale — mais ici aussi nous nous proposons de revenir sur la question.

La surprise pour nous a été de constater que le coût de cet effort a été somme toute modéré. Certes, les dépenses du personnel de l'I.N.S. ont quintuplé en 20 ans, sans parler des loyers d'ordinateurs qui ont fait leur apparition au budget, mais une part importante de cette augmentation résulte de la hausse des salaires. Le nombre d'agents permanents et temporaires, abstraction faite du personnel du recensement, a à peu près doublé. Ces chiffres ne seraient pas sensiblement modifiés si l'on tenait compte de l'augmentation importante elle aussi des dépenses du Service de Statistiques de la Banque Nationale. Beaucoup de services de l'Etat se sont développés aussi rapidement. En fait, le développement des activités de l'I.N.S. est tel qu'il nous faut conclure que l'appareil statistique actuel utilise ses ressources de façon beaucoup plus productive que celui de 1960.

N'y a-t-il plus de progrès à faire ? Bien sûr que non. Et pour en juger nous pouvons à présent prendre comme point de comparaison non l'appareil statistique de 1950, mais celui du pays « statistiquement le plus avancé », les Etats-Unis.

Une première et heureuse constatation : il y a eu vraiment un rattrapage de 1950 à 1970. La comparaison de ce qui existait en Belgique et aux Etats-Unis en 1950 et de ce qui existe aujourd'hui le prouve.

Une seconde constatation : pour la période après 1950, « l'information cumulative » belge est en gros assez comparable à ce qui existe aux Etats-Unis. Le gros avantage dans ce pays est l'existence en séries beaucoup plus longues remontant jusqu'en 1920 : les Américains connaissent mieux leur passé et peuvent donc appuyer sur de bien meilleures bases leurs tentatives pour comprendre par l'étude du passé comment fonctionne leur système économique. Je crains, hélas, qu'il ne soit jamais possible en Belgique de disposer d'informations vraiment adéquates sur l'évolution économique avant 1948.

Là où les Américains l'emportent encore nettement sur nous cependant, est dans les domaines de « l'information séquentielle » et « l'information de calcul ».

Pour l'information séquentielle, les Etats-Unis sont en avance dans deux domaines importants :

- ils disposent d'une comptabilité nationale trimestrielle complète, qui donne avec un retard de trois mois environ un aperçu cohérent de l'évolution de l'économie. En Belgique, il n'existe qu'une partie de cette comptabilité, établie par le Dulbéa ; l'absence d'un certain nombre de données-clés, particulièrement sur la variation des stocks et des revenus, empêche d'établir un système complet.
- les chiffres sont publiés un peu plus vite — environ un mois — et surtout les premiers chiffres publiés paraissent plus fiables, c'est-à-dire qu'ils sont moins souvent qu'en Belgique l'objet de révisions ultérieures qui en modifient sensiblement la tendance.

En matière d'information de calcul aussi, les Etats-Unis paraissent jouir d'un net avantage.

- ils sont beaucoup mieux informés que nous sur toute une série d'indicateurs annonciateurs de la tendance de l'économie : stocks, commandes, profits, investissements classés selon leur finalité, durée du travail.
- les chiffres disponibles sont aussi beaucoup plus détaillés et permettent de déceler de façon plus détaillée les tendances souvent disparates dans les divers secteurs industriels. Alors qu'en Belgique on ne dispose rapidement d'information que sur la production et parfois les stocks des industries, aux Etats-Unis non seulement les

chiffres paraissent plus détaillés, mais il existe pour chaque industrie une batterie de données sur la production, l'emploi, le chiffre d'affaires, les stocks, la durée du travail. La statistique américaine informe donc mieux et plus vite que la nôtre les industriels sur l'évolution à court terme de leur branche.

Nous abordons à présent la troisième décennie évoquée par le titre de cet exposé : les années 1970-1980. Quels sont les progrès possibles, quels objectifs est-il raisonnable de fixer ?

Tout ce qui a été dit dans les sections précédentes confirme, nous le pensons, la rentabilité des efforts consentis jusqu'ici pour renforcer l'appareil statistique. Mais c'est en termes marginaux que s'apprécie la rentabilité d'un effort complémentaire. Comme un enfant qui a fait son délice de dix babas au rhum et hésite à en acheter dix autres, le statisticien doit s'interroger sérieusement pour juger si doubler l'effort statistique apportera des résultats comparables à l'effort consenti de 1950 à 1970.

Aussi tout jugement doit-il partir de l'examen d'un ensemble de projets à retenir ou non dans un programme. Nous tenterons de définir ces projets et de les décrire brièvement, sans prétendre être en mesure de fixer même de façon très grossière les degrés de priorité que méritent chacun d'eux.

A cet égard méritent la première place, comme il se doit, les progrès qui ne mettent en cause que des détails d'organisation, dont le coût est négligeable par rapport à l'effet escompté. Nous en décelons deux.

Le premier est une publication plus rapide du Bulletin de Statistique. Pour autant que l'on puisse en juger, l'impression du Bulletin prend environ quatre semaines. L'adoption de procédés d'impression « non traditionnels » permet d'aller beaucoup plus vite.

En second lieu, l'I.N.S. devrait disposer d'une plus grande autonomie de publication. A de trop nombreuses reprises, la parution de chiffres importants est retardée parce que quelqu'un dans l'administration ou dans un Cabinet ministériel s'est mis en tête que le chiffre devrait être amélioré, ou présenté différemment. Comme utilisateurs de statistiques, nous nous rappelons de divers incidents de cette espèce, le dernier en date ayant reporté jusqu'en décembre 1969, la parution de la comptabilité nationale de 1968 sous prétexte de concordance avec l'input-output. Nous ne nous rappelons d'aucun cas où l'amélioration apportée aux chiffres ait justifié le retard de parution des données. Dans la mesure où un contrôle doit être exercé sur les données publiées par l'I.N.S., ce contrôle doit être assuré

par des commissions composée d'utilisateurs et non par le Ministre des Affaires Economiques, dont ce n'est pas la vocation.

La seconde catégorie de progrès implique un effort budgétaire et pas seulement des changements mineurs d'organisation.

Un recours largement accru à l'informatique permettra une certaine accélération de l'élaboration des chiffres, encore qu'un trop grand optimisme ne soit pas de mise ici, la cause principale de retard étant le renvoi tardif par les entreprises des questionnaires sur lesquels reposent les statistiques. Elle permettra aussi, et ce gain sera plus important, une amélioration de la qualité des données, grâce à des programmes permettant de dépister des erreurs et incohérences flagrantes dans les documents de base. Enfin — et à terme c'est là que l'informatique peut avoir l'impact le plus décisif — elle rendra possible, si l'on réussit à coordonner les fichiers des différents services de l'administration, une exploitation statistique largement améliorée de l'immense masse d'informations détenues par les administrations publiques (« fichier national » et autres projets semblables).

Il s'agit d'un développement inévitable, qui se fera tôt ou tard. Mais il est souhaitable que des décisions soient prises le plus rapidement possible, compte tenu de la rapidité avec laquelle les services de l'administration adoptent l'ordinateur. En effet, chaque achat d'ordinateur est suivi d'une réorganisation des fichiers. Une fois les fichiers réorganisés il sera très coûteux de les refaire avec de nouvelles classifications homogènes. On peut craindre toutefois que, faute de cadres techniques nécessaires, l'I.N.S. ne puisse intervenir comme il le devrait dans cette révolution du traitement des informations par les administrations publiques.

La réalisation de l'Europe posera des problèmes non moins urgents. Il apparaît de plus en plus clairement qu'il ne sera pas possible techniquement d'établir des statistiques du commerce extérieur de qualité acceptable lorsque auront disparu les motifs « fiscaux » qui justifient le contrôle aux frontières (notamment après l'uniformisation des taux de la T.V.A.). A ce moment, il ne sera plus possible d'avoir une vue claire de l'évolution économique en Belgique et les autres pays individuels de la C.E.E.; si des progrès rapides ne sont pas réalisés dans ce domaine et certains autres, il ne sera pas non plus possible de saisir clairement l'évolution d'ensemble de l'économie européenne. Comme pour l'informatique, le problème ne pourra être résolu sans adaptation du cadre et de l'organisation interne de l'I.N.S. qui devra s'intégrer à un ensemble statistique coordonné à l'échelle du Marché Commun. Le coût ici est essentiellement celui du renforcement nécessaire du service statistique des différents pays et de la C.E.E.

Un troisième objectif est d'élargir à l'I.N.S. le service spécialisé chargé de concevoir et de mener à bien un programme d'enquête par sondage. L'exemple français montre l'intérêt d'un tel service, capable de réunir régulièrement des informations qu'il est impossible d'obtenir autrement, de contrôler par des relevés complémentaires la qualité de données existantes, et de répondre aux demandes spéciales d'information qu'inspire au gouvernement les problèmes de politique économique auxquels il doit faire face. Le coût d'un tel service, de l'ordre de 30 millions, est loin d'être négligeable.

Un quatrième objectif est une amélioration importante de « l'information séquentielle », qui permettra de connaître au jour le jour la tendance de l'économie.

Il s'agit notamment :

- d'améliorer largement la statistique des stocks, et de combiner les multiples données recueillies en quelques séries synthétiques
- d'élargir considérablement la statistique des commandes
- d'améliorer les informations existantes sur les intentions d'investir
- d'établir des chiffres valables sur les autorisations à bâtir et la tendance récente de la construction de logements
- de publier dès mars des chiffres provisoires de la comptabilité nationale de l'année écoulée, et de dresser des comptes nationaux complets trimestriellement.

Il s'agit d'un programme complexe et coûteux, mais très important pour la conduite de la politique conjoncturelle.

Une dernière proposition qui a été avancée de temps à autre est de créer dans le cadre de l'I.N.S. un service d'études économiques à l'instar de l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (I.N.S.E.E.) en France qui est non seulement un organisme statistique, mais aussi le plus important service d'études de l'administration. Il y a, en effet, une réelle complémentarité entre les activités de recherches et la statistique. D'une part, le contact étroit avec des utilisateurs que rendrait possible l'existence au sein de l'I.N.S. d'un service d'études économiques favoriserait l'amélioration de la qualité et de la présentation des données. D'autre part, un tel service serait admirablement placé pour exploiter nombre de données qui, soit à cause de leur volume, ou pour des raisons de secret statistique, ne peuvent être publiées.

Ce service, pour remplir la tâche qui lui serait confiée devrait compter une douzaine d'universitaires au minimum, plus le personnel administratif

nécessaire; un groupe plus petit serait vite absorbé par les tâches de routines qui ne peuvent manquer de lui être confiées. Deux questions se posent : est-ce bien à l'I.N.S. plutôt que dans d'autres services qu'il est le plus urgent de créer une telle unité et sera-t-il possible, alors que les carrières offertes aux économistes par l'administration sont nettement moins rémunérées que dans le secteur privé, de recruter un groupe d'économiste de la valeur nécessaire ? Quoi qu'il en soit, le nombre de statisticiens de bonne qualité capables d'établir l'information qui manque encore et d'analyser de façon approfondie la riche documentation dont l'I.N.S. dispose déjà doit être au moins doublée.

Cet aperçu de trois décennies de statistique a révélé celle-ci comme un secteur de l'administration en croissance rapide, assumant une fonction dont l'importance augmente sans cesse. Il a surtout révélé combien est rapide l'évolution des techniques dans le domaine de la statistique. Il fallait un autre type de service et de fonctionnaires pour établir la comptabilité nationale que pour établir les statistiques traditionnelles. L'informatique, la coordination avec les services statistiques de la Communauté européenne, les sondages, un service d'études interne à l'I.N.S. impliquent tous des changements de l'organisation et la possibilité de recruter les spécialistes nécessaires.

Ceci nous amène, dans cette conclusion, à un plaidoyer pour l'octroi à l'I.N.S. d'une plus grande autonomie de gestion. Les procédures de recrutement et d'adaptation du cadre sont beaucoup plus lourdes. Il a fallu dix ans pour que soit recruté un deuxième adjoint du chef de service de comptabilité nationale, et si les procédures administratives ne sont pas assouplies les progrès que nous entrevoyons pour la décennie 1970-1980 seront considérablement retardés.

La seconde conclusion est la nécessité de fixer un programme à long terme de développement de l'appareil statistique qui reprendrait tous ou une partie des objectifs que nous avons décrits. Il s'agit, en effet, de décisions à long terme impliquant la création de nouveaux secteurs d'activité, à étaler sur de nombreuses années. Il semble aussi nécessaire de préciser les objectifs et de fixer les priorités que, disons, pour un programme de travaux publics.

La fixation de ce programme et l'assouplissement du statut de l'I.N.S. devraient aller de pair. En effet, la fixation d'un programme à long terme, qui délimite le cadre dans lequel s'exercera cette autonomie, rend celle-ci plus facile à admettre en précisant ses limites.

## ANNEXE I.

*Le coût en personnel de l'I.N.S.*

Evolution des effectifs de l'I.N.S. et de leur rémunération totale.

Année	1950	1960	1968	1970
Effectifs <sup>1</sup>	589	761	1056	1200 <sup>2</sup>
Total des rémunérations des agents de l'I.N.S. (en millions de francs)	38,5 <sup>1</sup>	82,0 <sup>1</sup>	167,9 <sup>1</sup>	192,2 <sup>3</sup>
Rémunération moyenne par an et par agent <sup>4</sup> (en milliers de francs)	65,4	107,8	159,0	160,2
Indice du coût de la main-d'œuvre (1953 = 100)	83 <sup>5</sup>	141 <sup>5</sup>	284 <sup>5</sup>	338 <sup>2</sup>

Sources 1. Rapport sur l'activité de l'I.N.S. au cours des années 1950, 1960, 1968 (Ministère des Affaires Economiques)

2. Estimations

3. Budget 1970 du Ministère des Affaires Economiques (Document des Chambres)

4. Calculée à partir de la première et de la seconde ligne du tableau

5. Bulletin d'information et de documentation de la B.N.B.

Au cours de la période de 1950-1970, l'effectif de l'I.N.S. a pratiquement doublé, la masse des rémunérations a quintuplé, ce qui a entraîné une augmentation de la rémunération moyenne annuelle de l'ordre de 150 %. Si l'on compare cette évolution avec celle de l'indice du coût de la main-d'œuvre, on constate que celui-ci a au cours de la même période augmenté de 300 %. Cette constatation reflète la dégradation de la situation matérielle des agents de la fonction publique.

## ANNEXE II.

*Le traitement mécanique de l'information à l'I.N.S.*  
Activités du service mécanographique de l'I.N.S.

Année	1950	1960	1968
Nombre de machines dont calculatrices électroniques	166 0	153 1	142 3
Heures de travail productif du personnel, et pourcentage consacré à l'élaboration des statistiques	314.930 84 %	423.122 89 %	332.160 85 %
Heures ordinateurs productives	0	n.d.	9817

Source : Rapport sur l'activité de l'I.N.S. au cours des années 1950, 1960, 1968 (Ministère des Affaires économiques).

L'introduction de l'informatique pourrait avoir une influence favorable sur les coûts directs en main-d'œuvre d'élaboration des statistiques. En effet, on constate au cours de la période 1960-68 que :

- 1<sup>o</sup>) le parc-machine ainsi que le nombre d'heures prestées par le personnel ont diminué d'où réduction des coûts. Ceci est probablement dû à l'emploi de machines plus perfectionnées ainsi qu'en témoigne l'évolution du budget de location de matériel mécanographique qui a plus que décuplé en 10 ans.

Année	1950	1960	1970
Frais de location de matériel mécanographique (en millions de francs)	n.d.	4,0 <sup>1</sup>	41,9 <sup>2</sup>

Sources : 1. Estimation

2. Budget 1970 du Ministère des Affaires économiques (Document des Chambres).

- 2°) La part relative du temps consacrée aux tâches statistiques normales de l'I.N.S. a été réduite : le temps ainsi épargné a probablement permis à l'I.N.S. soit d'améliorer sa gestion, soit de préparer ou réaliser de nouveaux travaux en dehors du cadre habituel de ses activités.

Il est difficile de dire dans quelle mesure ces avantages ont été compensés par le coût des installations modernes. Ce qui semble probable, par contre, est que l'accélération de l'élaboration des chiffres constatés de 1960 à 1970 est au moins, en partie, due aux progrès de l'informatique.