

# Prendre la mesure du problème de la mesure



## Rôle des statistiques dans la prise de décision fondée sur l'observation des faits

**Mars 2005**

L'exposé qui suit est une synthèse du document intitulé "Measuring Up to the Measurement Problem", rédigé par Christopher Scott, de la London School of Economics, pour PARIS21. Ce document a bénéficié du concours et des commentaires de nombreux partenaires de PARIS21. Le texte intégral est accessible par voie électronique à l'adresse [www.paris21.org/documents/1509.pdf](http://www.paris21.org/documents/1509.pdf). Des exemplaires papier peuvent en être obtenus sur demande à [contact@paris21.org](mailto:contact@paris21.org).

Ces travaux, qui ont été financés par le Department for International Development du Royaume-Uni, s'intègrent dans le programme de sensibilisation lancé par PARIS21 concernant le rôle des statistiques dans la prise de décision sur la politique de développement et de lutte contre la pauvreté.

# **Prendre la mesure du problème de la mesure :**

## **Rôle des statistiques dans la prise de décision fondée sur l'observation des faits**

### **Qu'est-ce que la prise de décision fondée sur l'observation des faits ?**

Une prise de décision fondée sur l'observation des faits suppose que les décisions reposent sur une analyse soignée et rigoureuse étayée par des données solides et transparentes.

Ces dernières années, la communauté internationale a de plus en plus considéré le suivi et l'évaluation comme les domaines où des statistiques devaient être utilisées pour sous-tendre la formulation des politiques. Cependant, les résultats des politiques dépendent de façon cruciale de l'utilisation de statistiques et procédures statistiques aux stades « amont » du processus de formulation des politiques, qu'il s'agisse de la reconnaissance du problème, de la conception des programmes, du choix des solutions ou de l'établissement de prévisions, et pas seulement au niveau du suivi et de l'évaluation.

Des statistiques solides et transparentes sont la clé d'une prise de décision efficace – composante incontournable de tout environnement propice à une amélioration des résultats sur la voie du développement. Le lien entre une statistique et l'adoption d'une mesure particulière est rarement simple. Les conclusions auxquelles aboutiront divers décideurs à partir d'un même ensemble de données divergeront souvent, en fonction du type d'analyse effectué et/ou de jugements de valeur différents quant aux objectifs à poursuivre.

### **Pourquoi une prise de décision fondée sur l'observation des faits est-elle souhaitable ?**

La prise de décision fondée sur l'observation des faits est le seul mode de formulation des politiques publiques qui soit pleinement compatible avec un régime politique démocratique caractérisé par la transparence et la reddition de comptes.

**Transparence :** elle est souhaitable pour des raisons aussi bien d'équité que d'efficacité. Dans une démocratie, les citoyens ont le droit de savoir comment et pourquoi sont prises des décisions qui affectent leur vie. Leur fournir ces informations relève de la bonne gestion des affaires publiques. La transparence contribue à empêcher que le processus de décision soit accaparé par des intérêts particuliers ou entaché

par la corruption. Elle offre aux entreprises privées et aux ménages une certaine tranquillité qui leur permet de prendre des décisions rationnelles – favorisant ainsi l'efficacité des marchés de capitaux, laquelle contribue à accélérer la croissance économique.

**Reddition de comptes :** un principe premier de la démocratie est que les fonctionnaires doivent rendre des comptes aux responsables politiques et ces derniers aux électeurs. Les uns et les autres ont besoin de données de qualité pour s'acquitter efficacement de ces obligations de comptes. Les responsables politiques utilisent des statistiques pour élaborer les programmes sur lesquels les électeurs sont appelés à se prononcer. Dès lors que les citoyens ont accès à l'information, il leur devient possible de surveiller la performance du parti au pouvoir et d'en tenir compte à l'élection suivante. De leur côté, les membres du gouvernement se font rendre des comptes par les hauts fonctionnaires en leur demandant de leur fournir des éléments concrets pour étayer la mise au point de telle ou telle mesure, et en exigeant d'eux des preuves que la mise en œuvre des programmes se déroule comme prévu et des informations sur l'impact de telle ou telle intervention.

Prôner la prise de décision fondée sur l'observation des faits revient à reconnaître que d'autres critères peuvent guider, et guident souvent, les choix des pouvoirs publics. **Parmi les autres critères susceptibles d'intervenir dans la formulation des politiques figurent les suivants :**

- **Le pouvoir d'inertie des intérêts acquis :** auquel cas les décisions des pouvoirs publics visent à donner satisfaction à des groupes de pression ou d'intérêt ou des élites spécifiques.
- **L'appât du gain :** auquel cas les gouvernants favorisent dans leurs décisions des individus ou des groupes particuliers afin d'en tirer le plus grand profit personnel.
- **L'idéologie politique :** auquel cas les décisions sont fonction des convictions politiques de ceux qui les prennent, lesquelles sont relativement imperméables à ce que disent les faits.
- **L'arbitraire :** auquel cas l'absence de critères précis sur lesquels fonder les décisions, ou de processus de reddition

de comptes, fait que deux cas quasiment identiques recevront des traitements différents.

- **L'utilisation d'informations anecdotiques** comme base pour l'élaboration des politiques.

Aucune de ces valeurs n'est compatible avec un régime politique démocratique, transparent et responsable, ni propre à conduire à des décisions équitables, efficaces et efficaces.

## Pourquoi est-il plus important que jamais de consolider la base d'informations sur laquelle asseoir la formulation des politiques dans les pays en développement ?

Premièrement, il est urgent de disposer de statistiques pour la conception et le suivi des stratégies nationales de développement (notamment les **stratégies de lutte contre la pauvreté** et les programmes sectoriels) ainsi que pour la surveillance des progrès accomplis vers les **objectifs du millénaire pour le développement** (OMD).

Deuxièmement, depuis quelques années, la demande de statistiques s'accroît face à la nécessité d'une **analyse plus fine des politiques**, requérant l'utilisation de tout un éventail de modèles micro et macroéconomiques s'appuyant sur des données quantitatives ainsi que de diverses **techniques participatives** se fondant sur la collecte d'informations qualitatives. Le risque est réel que les offices statistiques nationaux, les ministères sectoriels et autres instances gouvernementales chargées de la production des statistiques officielles ne soient pas en mesure de satisfaire cette demande croissante. De fait, le danger serait que, par suite de l'insuffisance des ressources, la qualité de certaines statistiques fondamentales, comme les recensements démographiques ou les données sur les prix, n'ait à souffrir des efforts déployés pour répondre aux nouveaux besoins d'information.

Troisièmement, **le volume des ressources, émanant des donneurs comme des bénéficiaires, susceptible d'être affecté par des décisions malvenues des pouvoirs publics est aujourd'hui plus élevé** que ce n'a jamais été le cas au cours des dix dernières années car une part accrue de l'aide publique au développement (APD), elle-même en augmentation, va maintenant au soutien budgétaire plutôt qu'au financement de multiples projets. La **convergence de vues grandissante sur les priorités d'action** entre les donneurs doit pouvoir être étayée par des données et des analyses solides. Les donneurs doivent être certains que les gouvernements partenaires sont dotés de mécanismes efficaces de suivi des dépenses publiques, de surveillance de la mise en œuvre des politiques et d'évaluation de leur impact.

Quatrièmement, enfin, les récents **progrès des technologies de l'information et des communications**, avec notamment l'Internet, la téléphonie mobile et la radio FM, ont accru la pression en faveur d'une prise de décision fondée sur l'observation des faits car ils ont obligé les gouvernements à entretenir un dialogue plus large et plus intense avec le secteur privé et la société civile, les mettant ainsi de plus en plus en demeure d'expliquer et de justifier leurs actes.

## Où et quand l'utilisation de bonnes statistiques a-t-elle fait une réelle différence pour ce qui est de la formulation des politiques ?

La présente section recense des exemples de cas où l'utilisation de solides statistiques a eu des effets positifs sur le processus de décision et aussi de cas où l'absence de données, ou la non utilisation des informations disponibles, a eu des retombées négatives au niveau de la formulation des politiques.

### 1. Des statistiques pour aider à mettre les problèmes en évidence

Le premier stade de l'élaboration d'une politique est la parution d'une statistique qui révèle un aspect de vie économique ou sociale jusque-là ignoré du grand public et des décideurs. C'est ainsi que les **chiffres sur le rapport entre hommes et femmes issus du recensement démographique en Inde** ont joué, et continuent de jouer, un rôle important dans la prise de conscience des inégalités entre les sexes. Au **Ghana**, les **enquêtes auprès des ménages** ont montré que l'évolution de la pauvreté pouvait varier considérablement d'une région et d'une période à l'autre. Cette information a largement influé sur les politiques suivies entre 2000 et 2003.

Malheureusement, les décideurs n'ont pas toujours accès à des informations exactes, en temps réel, susceptibles de les avertir d'un problème imminent ou reçoivent parfois des signaux contradictoires. Au **Malawi**, par suite d'estimations erronées de la production alimentaire, ajoutées à un manque de transparence de la gestion de la réserve stratégique de céréales et au scepticisme des autorités à l'égard des statistiques émanant de la société civile, les pouvoirs publics se sont fait surprendre par une **crise alimentaire** début 2002. L'épisode de famine qui en est résulté a vraisemblablement causé plusieurs milliers de morts.

## Etude de suivi des dépenses publiques en Ouganda

Au début des années 90, la médiocrité des services publics en **Ouganda** était imputée avant tout à l'incapacité des autorités de s'assurer que les crédits inscrits au budget parvenaient jusqu'aux établissements en bout de chaîne, par exemple les cliniques et les écoles. Cependant, il n'existait aucun instrument ni aucune procédure qui aurait permis de vérifier que des fuites se produisaient. En conséquence, en 1996, la Banque mondiale a financé une **étude de suivi des dépenses publiques** afin de déterminer la part des crédits alloués dans le budget à l'éducation et à la santé qui atteignait effectivement son destinataire final.

Cette enquête sans précédent a montré que seulement 13 % des fonds destinés à financer des dépenses comme l'achat de manuels parvenaient effectivement jusqu'aux écoles. Les 87 % restants soit s'étaient évaporés dans la nature soit avaient été utilisés à d'autres fins par les responsables de district. Ces résultats ont été largement diffusés et ont conduit à rendre publics, à l'échelon local, le montant des crédits approuvés et celui des fonds reçus par chaque école. L'effet de ces mesures à l'appui de la transparence et de la responsabilisation a été mis en évidence par deux exercices similaires réalisés ultérieurement. Il en est ressorti que la part des fonds autres ceux devant servir à couvrir les salaires qui atteignait les écoles était passée de 13 % entre 1991 et 1995 à un chiffre compris entre 80 et 90 % en 1999 et 2000.

4

## 2. Des statistiques pour informer la conception et le choix des politiques

Une fois qu'un problème a été mis en évidence, l'étape suivante est de procéder à une analyse afin de bien appréhender l'ampleur et la nature de ce problème. Ces connaissances serviront ensuite de base pour la recommandation de solutions.

Diverses techniques sont employées pour déterminer des priorités de dépense efficaces par rapport à leur coût à l'intérieur d'un budget limité de manière à cibler l'action sur les groupes pauvres et vulnérables. Des **cartes de la pauvreté** sont par exemple établies, qui permettent de classer les localités en fonction de leurs besoins, à partir des données provenant des recensements démographiques et d'informations sur les dépenses de consommation tirées d'enquêtes auprès des ménages. La validité de ce genre d'outil est toutefois largement fonction de l'exactitude et de la cohérence des données sources. C'est ainsi qu'au **Malawi** les estimations de la taille de la population rurale varient dans des proportions qui peuvent aller jusqu'à 35 %.

Lorsque des **inondations dévastatrices se sont produites au Mozambique** en 2000, des informations dérivées du recensement de 1997 ont été utilisées pour organiser les secours de manière à optimiser la répartition de l'aide internationale. Les statistiques ont également joué un rôle

important à **Montserrat après l'éruption volcanique de 1997**. Dans ce cas, une enquête a été effectuée immédiatement après la catastrophe afin d'apprécier les besoins respectifs des différentes parties de l'île.

**Au Nicaragua, la politique de l'environnement a été mise au point sur la base d'observations par satellite du couvert forestier.** Les informations fournies par le satellite influent aussi sur la politique agricole car les photographies révèlent l'emplacement et la fréquence des feux de forêt, lesquels sont un des rares indicateurs fiables de la limite des terres agricoles à une date donnée.

## Efficacité par rapport à leur coût des dépenses de santé en Tanzanie

Afin que les dépenses publiques de santé contribuent le plus possible à réduire la mortalité et l'invalidité, il faut disposer d'informations sur les maladies qui pèsent le plus sur la santé de la population (la charge de morbidité) et sur la manière dont les dépenses se répartissent entre les mesures destinées à combattre les différentes maladies (la cartographie des dépenses). Au milieu des années 90, on ne possédait d'information sur aucun de ces deux éléments pour les districts ruraux de **Tanzanie**. Dans le cadre d'un programme pilote novateur, lancé dans deux régions du pays, des informations sur les types d'intervention efficaces par rapport à leur coût ont été associées à des données sur la charge de morbidité locale et sur la répartition des dépenses locales de santé afin d'améliorer l'efficacité de ces dernières. La réorientation, fondée sur l'observation des faits, des ressources existantes du secteur public complétée par une injection minimale de fonds a eu des effets spectaculaires sur la situation sanitaire.

Au **Mexique**, les conclusions de diverses études ont conduit, dans le cadre du **programme de lutte contre la pauvreté PROGRESA/OPORTUNIDADES**, à verser les prestations sociales aux mères, et non plus aux pères, afin que celles-ci soient mieux mises au service de la santé et de l'éducation des enfants, de même qu'à majorer les bourses d'étude secondaire pour les filles en raison de leur taux d'abandon plus élevé.

## 3. Des statistiques pour prévoir l'avenir

L'utilité des exercices de modélisation est largement influencée par le volume et la qualité des informations disponibles.

Etablir des prévisions est primordial lorsqu'une maladie grave fait son apparition dans un pays. Les autorités doivent savoir à quelle vitesse celle-ci risque de se répandre dans la population afin de mettre au point des dispositifs de lutte appropriés. **Avoir accès à des données exactes sur la prévalence de la maladie au début d'une épidémie est essentiel pour obtenir des prévisions fiables de son incidence future.** Dans le cas du VIH/sida, ce qui a surtout retenu l'attention c'est la modélisation du processus de transmission de la

maladie. Or, la rareté des données à partir desquelles les modèles sont calibrés soulève également de grands problèmes. Pendant la majeure partie de la décennie écoulée, les informations concernant la prévalence du VIH/sida en Afrique australe provenaient de systèmes de surveillance se limitant au suivi, dans le cadre des visites prénatales, du taux d'infection des femmes enceintes âgées de 15 à 24 ans. Or, la plupart des établissements assurant ce genre de service se situent dans les zones urbaines alors que l'essentiel de la population vit dans les zones rurales de sorte qu'elle échappe à de nombreuses statistiques officielles, en particulier celles sur la morbidité et la mortalité.

### Analyse de la viabilité de l'endettement

En 1996, la dette extérieure publique de quarante des pays les plus pauvres du monde représentait en moyenne plus de quatre fois les recettes annuelles d'exportation de ces pays. Les inquiétudes grandissantes suscitées dans la communauté internationale du développement par le niveau d'endettement du tiers monde ont conduit au lancement de **l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE)**. Dans ce cadre les pays les plus pauvres pouvaient bénéficier d'allègements de dette de manière que leur endettement extérieur revienne à des niveaux tenables afin, espérait-on, de mettre un terme aux rééchelonnements à répétition. Une fois fixé le montant de la remise, l'évolution en résultant de la dette au fil du temps devait indiquer la probabilité que le sentier de croissance suivi par le pays soit viable et, donc, que l'initiative PPTE ait atteint son but.

Si toute prévision est par essence entachée d'incertitude, l'absence de statistiques macroéconomiques à jour, exactes et cohérentes rend ce genre d'exercice encore plus aléatoire. Or, la grande majorité des PPTE sont des pays d'Afrique subsaharienne, et seulement huit pays de cette région, représentant 11 % de la population et 29 % du PIB régional, sont considérés comme appliquant le Système de comptabilité nationale (SCN) des Nations unies (version 1993). Ce chiffre est le plus bas du monde et témoigne que l'amélioration de la qualité des statistiques macroéconomiques doit être une priorité en Afrique subsaharienne.

## 4. Des statistiques pour suivre la mise en œuvre des politiques

L'absence de données de référence ou d'informations sur l'évolution de la situation constitue un sérieux obstacle pour la mise en œuvre d'une stratégie de développement assortie d'objectifs chiffrés. C'est ainsi que de nombreux pays ne possèdent pas encore les statistiques qui leur permettraient de suivre leur avancée vers les **objectifs du millénaire pour le développement (OMD)**. Dix ans restent à courir avant l'échéance de 2015 fixée pour la plupart des OMD mais, comme il ressort de l'édition 2003 du Rapport mondial sur le développement humain, **dans de nombreux pays, il n'existe encore aucune donnée concernant un certain**

**nombre des principaux indicateurs y afférents.**

D'importantes lacunes statistiques, même pour les indicateurs essentiels du développement humain : pays dépourvus de données, 1990-2001		
Indicateur	Pays dépourvus de données en tendance	Pays dépourvus de toutes données
Enfants souffrant d'insuffisance pondérale	100	22
Taux net de scolarisation primaire	46	17
Enfants atteignant la cinquième année d'école	96	46
Naissances assistées par du personnel de santé qualifié	100	19
Part des femmes dans l'emploi salarié non agricole	51	41
Prévalence du VIH parmi les femmes enceintes âgées de 15 à 24 ans dans les principales zones urbaines	100	91
Population ayant un accès régulier à des points d'eau aménagés	62	18
Population vivant avec moins d'un dollar par jour	100	55

Note : ces données se réfèrent aux pays en développement et aux pays d'Europe centrale et orientale et de la CEI. On considère qu'un pays possède des données en tendance si au moins deux points de données sont disponibles le concernant – un sur la période 1990-95 et l'autre sur la période 1996-2001 – et que ces deux points sont séparés d'au moins trois ans.

Ce tableau montre que 55 pays ne disposent pas d'informations sur la part de leur population qui vit avec moins d'un dollar par jour et que 100 n'ont aucune donnée sur l'évolution de la pauvreté, ce qui interdit un suivi direct au fil du temps des progrès accomplis vers l'OMD 1.

Une surveillance attentive permet de voir quand un indicateur dérape ; des recherches plus approfondies peuvent alors être entreprises en vue éventuellement de modifier la ligne d'action. C'est ainsi qu'en **Ouganda, l'enquête sur la démographie et la santé** a révélé que le taux de mortalité infantile n'avait pas bougé entre 1995 et 2000 en dépit d'une croissance économique rapide et d'un déclin de la pauvreté. Une analyse plus poussée a mis en évidence divers facteurs susceptibles d'expliquer cette situation, notamment une diminution des taux de vaccination ce qui a conduit les autorités à relancer le programme d'immunisation.

La surveillance par la société civile des biens et services dont la fourniture incombe à l'Etat peut aussi contribuer à améliorer la performance du secteur public. A Bangalore, dans les années 90, le Centre des affaires publiques a fait remplir par un échantillon aléatoire de ménages des **fiches d'appréciation**, grâce à quoi le degré de satisfaction des utilisateurs à l'égard de l'approvisionnement en eau et en électricité, des services de transport et des soins hospitaliers a considérablement augmenté sur cinq ans.

La **crise alimentaire qu'a traversée le Malawi** en 2002 montre à quel point le manque de données à jour et exactes peut faire passer à côté d'un problème émergent. Cela dit, même lorsque les décideurs sont en possession d'informations primordiales, leur non diffusion peut aggraver une situation déjà inquiétante. Dans les semaines qui ont précédé la **dévaluation du peso mexicain** en décembre 1994, la Banque du Mexique n'a publié des chiffres sur les réserves en devises que de manière très irrégulière ce qui a empêché les investisseurs étrangers de se faire une idée exacte des problèmes que soulevait le régime de change.

## La NSDD et le SGDD

L'expérience mexicaine vient en bonne place parmi les facteurs qui ont conduit le FMI à instaurer la norme spéciale de diffusion des données (NSDD) en 1996 et le système général de diffusion des données (SGDD) en 1997, afin d'améliorer la notification de données macroéconomiques. Parmi les pays à faible revenu, environ les deux tiers respectent le SGDD, une poignée seulement se soumet aux exigences plus strictes de la NSDD et plus du quart n'appliquent ni l'un ni l'autre. Il est de plus en plus manifeste que l'adhésion à la NSDD (pour les pays qui ont accès aux marchés financiers internationaux) a réduit le coût de l'emprunt pour les pays en développement ; de son côté, le SGDD favorise la coordination entre les diverses instances intervenant dans la production et la diffusion des statistiques officielles, fournissant une assise solide pour la mise en place de programmes de développement des statistiques nationales.

## 5. Des statistiques pour évaluer l'impact des politiques

L'évaluation de l'impact des politiques est plus exigeante, au plan méthodologique et au niveau des informations, que le suivi de leur mise en œuvre.

Dans le cadre d'une récente **évaluation de l'impact des mesures d'allégement de la dette prises avant le lancement de l'initiative PPTE** en 1997, le niveau d'endettement, et divers autres indicateurs, d'une série de pays qui seraient tous ultérieurement considérés comme des PPTE ont été comparés (i) au niveau d'endettement de ces mêmes pays en 1989, avant qu'aient été prises les mesures d'allégement, et (ii) à la valeur des mêmes autres indicateurs observée pour la même période dans d'autres pays moins avancés. Il est ressorti de cette évaluation que les allègements de dette (antérieurs à l'initiative PPTE) n'ont vraisemblablement contribué ni à réduire l'endettement extérieur des pays considérés sur le moyen à long terme, ni à améliorer la performance économique de ces pays.

Au **Pakistan, les centres de distribution de rations de farine de blé** ont finalement été fermés en 1987 à la suite d'une évaluation réalisée par l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI) en collaboration avec l'Institut pakistanais d'économie du développement (PIDE). Cette étude avait en effet montré que les avantages que les pauvres tiraient de ces centres étaient minimes et que ces avantages pouvaient leur être procurés pour un coût en ressources moindre.

Ces exemples attestent qu'il est **important d'intégrer un mécanisme spécifique d'évaluation de l'impact des politiques dans la conception des programmes**. Des statisticiens doivent être associés au processus d'élaboration des politiques à un stade précoce afin de donner des avis sur les moyens qui s'offrent d'apprécier l'impact d'une nouvelle

mesure. Dans certains cas, cette évaluation devra être réalisée à intervalles réguliers sur une période de plusieurs années.

## Le recours aux techniques aléatoires facilite la détermination de l'impact des politiques.

Au Mexique, la couverture du programme PROGRESA/OPORTUNIDADES a été étendue à l'ensemble du pays en l'espace de quelques années mais dans un premier temps il n'a été mis en œuvre que dans quelques régions choisies au moyen de techniques aléatoires transparentes. Cela a permis une analyse rigoureuse de l'impact du programme à ses débuts, en comparant les résultats des régions couvertes et de celles qui ne l'étaient pas. Au cours des années 90, le gouvernement colombien a lui aussi eu recours à la technique du tirage au hasard, moyen pour lui transparent et équitable de choisir entre les candidats, en nombre excessif, satisfaisant aux conditions requises pour bénéficier d'une bourse d'études (programme PACES). Malheureusement, un terme a été mis au programme PACES avant qu'une évaluation rigoureuse de son impact ait été conduite, car ses résultats étaient apparemment décevants. Une étude ultérieure dans laquelle est exploitée la sélection aléatoire des participants au programme a montré que PACES avait eu des retombées positives à court et à moyen termes et s'était révélé très efficace par rapport à son coût.

## Comment promouvoir la prise de décision fondée sur l'observation des faits ?

Le volume et la qualité des informations accessibles aux décideurs varient considérablement selon les pays à faible revenu, de même que l'exploitation qui est faite de ces informations. Il est utile d'établir une distinction entre quatre catégories de pays :

- **Les pays pris dans un cercle vicieux** : les statistiques y sont défaillantes et les décideurs en font peu usage. L'élaboration des politiques n'y repose pas sur l'observation des faits si bien que les mesures décidées manquent d'efficacité et les progrès du développement restent médiocres. Tel est le cas de nombreux pays en développement parmi les plus pauvres, d'Afrique subsaharienne en particulier. Dans cette situation, il est faut absolument prendre des dispositions pour accroître à la fois la demande et l'offre de statistiques et améliorer le dialogue entre les producteurs et les utilisateurs de données.
- **Les pays où les obstacles se situent du côté de l'offre de données** : bien que défaillantes, les statistiques y sont de plus en plus utilisées par les décideurs. Toutefois, leurs déficiences portent atteinte à la qualité des décisions de sorte que les progrès du développement y demeurent médiocres. Les décideurs risquent de s'y sentir frustrés de devoir rendre des comptes sur la base de données inadéquates. La priorité est l'adoption de mesures propres à accroître le volume et la qualité

des statistiques, ce qui nécessitera une injection de moyens financiers, ainsi qu'à renforcer le dialogue entre les producteurs et les utilisateurs de données. Le défi est de trouver un juste équilibre entre le souci d'obtenir une amélioration rapide des statistiques et la nécessité de jeter les fondements d'un accroissement à long terme de la performance du système statistique national. Ce qu'il faut éviter à tout prix, ce sont les actions qui entraîneront un mieux dans l'immédiat mais seront source de coûts à long terme.

- **Les pays où les obstacles se situent du côté de la demande de données :** *le volume et la qualité des informations s'y améliorent mais celles-ci ne sont pas exploitées pour la prise des décisions car rien n'incite les décideurs à le faire et/ou parce qu'ils n'en ont pas les capacités.* Les décideurs risquent de s'y montrer à tout le moins circonspects à l'égard des chiffres de plus en plus nombreux et fiables qui leur sont communiqués (voire de les dénigrer ouvertement) si ces derniers ne vont pas dans le sens des décisions qu'ils ont prises ou souhaitent prendre. Dans ce cas, priorité doit être donnée à l'adoption de mesures destinées à accroître la demande de statistiques et améliorer le dialogue entre les producteurs et les utilisateurs de données.
- **Les pays où s'est enclenché un cercle vertueux :** *les statistiques s'y améliorent et y sont de plus en plus utilisées par les décideurs. La production de statistiques de (à tout le moins meilleure) qualité s'accompagne d'une généralisation (ou au moins d'un accroissement) de leur utilisation dans la prise de décision. Les deux processus se renforcent mutuellement, d'où une amélioration de la conception des politiques et des progrès du développement.*

Cette dernière situation doit être regardée davantage comme un but à atteindre, même pour certaines nations développées, que comme la description de ce qui se passe dans un groupe particulier de pays. Reste qu'elle constitue une référence utile pour les comparaisons. **Mettre en place une culture privilégiant la prise de décision fondée sur l'observation des faits est une tâche de longue haleine qui peut demander plusieurs années. Les avantages à en attendre valent toutefois qu'on s'en donne la peine.** Dès lors que tel est à peu près le cas dans la pratique, bonnes statistiques rime avec bonne gouvernance, et bonne gouvernance d'entreprise. Consolider la démocratie en exigeant l'application dans le secteur public de modes transparents et responsable de prise des décisions et mettre en place des normes comptables strictes et un cadre réglementaire efficace pour les activités du secteur privé sont des éléments essentiels pour induire un cercle vertueux associant statisticiens et décideurs.

## Des stratégies nationales de développement de la statistique (SNDS)

PARIS21 (Partenariat statistique au service du développement au XXI<sup>e</sup> siècle) a pour objectif d'aider les pays, dans quelque catégorie qu'ils entrent parmi les quatre qui précèdent, à

élaborer des stratégies nationales de développement de la statistique (SNDS). Une stratégie est à la fois un produit et un processus. Le produit, en l'occurrence, est un document qui dresse un bilan du système statistique national existant, fixe des objectifs d'amélioration de ce dernier pour les cinq à dix années suivantes, et définit les mesures à prendre sur le court et le long termes pour atteindre ces objectifs. Dans une SNDS, il convient d'aborder les problèmes juridiques et institutionnels à prendre en considération, de recenser les besoins en assistance technique et en formation, de fournir une estimation des coûts de mise en œuvre de la stratégie et d'expliquer comment ces coûts seront financés.

Le processus d'élaboration d'une SNDS, quant à lui, doit se fonder sur la consultation et la participation afin de mobiliser le soutien de toutes les parties prenantes pour la réforme et l'amélioration du système statistique de telle sorte que toutes fassent les mesures prises dans ce sens et se sentent politiquement engagées. Elle doit associer tout un éventail d'acteurs, du côté des utilisateurs (organismes gouvernementaux, secteur privé, société civile, média, donateurs et organisations internationales) aussi bien que de celui des producteurs de statistiques (office statistique national, banque centrale, ministères sectoriels, notamment).

Une SNDS doit prendre appui sur de l'existant, notamment les pratiques optimales déjà recensées pour la planification statistique et l'amélioration des systèmes statistiques, et les principes fondamentaux de la statistique officielle édictés par les Nations unies. Pour ce qui est du côté offre du marché des données officielles, cela inclut ce qui peut être obtenu grâce au SGDD, à la NSDD, au cadre d'évaluation de la qualité des données et à d'autres initiatives comme les plans directeurs en matière de statistique (SMP) préconisés par la Banque mondiale et les programmes statistiques intégrés pluriannuels (MISP) proposés par Eurostat. En ce qui concerne le côté demande, plusieurs pays ont établi ou entrepris d'établir des plans directeurs pour le suivi de la pauvreté (PMMP), exposant les mesures à prendre sur le court et le long termes pour améliorer le suivi et l'évaluation des stratégies de lutte contre la pauvreté (SLP).

Intégrer le suivi de la pauvreté dans une SNDS est source à la fois de possibilités et de défis. Un plan directeur pour le suivi de la pauvreté définit clairement les besoins de toute une série d'utilisateurs d'une multitude de données. Comme toute SNDS se doit d'être guidée par la demande, il peut être utile pour se faire une idée de cette dernière de s'appuyer sur un plan directeur pour le suivi de la pauvreté lorsqu'il en existe un, sans toutefois perdre de vue que ce document est centré sur un ensemble restreint de statistiques officielles, à savoir celles renvoyant à la pauvreté, à la santé, à l'éducation, au logement, à l'emploi, à la délinquance et à la gouvernance. Cela contribue aussi à montrer l'importance des données administratives recueillies au moyen des systèmes d'information pour la gestion des ministères sectoriels. Dans de nombreux PPTTE et pays admis à bénéficier des crédits de l'IDA, ces données sont à la base de la plupart, sinon de la

totalité, des indicateurs liés aux SLP, même s'il est souvent admis qu'elles sont de moins bonne qualité que les chiffres dérivés de recensements ou d'enquêtes. Appeler l'attention sur ces statistiques « de routine » en les intégrant dans la SNDS irait donc plutôt dans le bon sens.

Reste que tenir compte de l'ensemble des besoins de toutes les parties prenantes dans une SNDS soulève différents problèmes auxquels il appartient à chaque pays de trouver une solution, qu'il s'agisse de la répartition institutionnelle des responsabilités ou de l'intégration des informations qualitatives découlant des évaluations participatives de la pauvreté (PPA). La gestion du système de suivi de la pauvreté relève habituellement d'une entité dépendant du ministère des finances (Mongolie, Ouganda), de la vice-présidence (Tanzanie) ou du secrétariat de la présidence (Honduras). Il faut une dose massive de confiance mutuelle et de bonne volonté de la part des organismes en présence pour que s'instaure la collaboration indispensable à une intégration complète du dispositif de suivi de la pauvreté et de la stratégie nationale en matière de statistique. La SNDS doit tenir compte de ces facteurs institutionnels si elle se veut réellement promouvoir une coordination efficace entre les producteurs et les utilisateurs des données.

## En conclusion

Le présent rapport montre sans conteste qu'une **meilleure utilisation de meilleures statistiques conduit à de meilleures politiques et de meilleurs résultats sur la voie du développement**. Afin de faciliter le passage à une prise de décision fondée sur l'observation des faits, le mieux est de formuler une stratégie nationale de développement de la statistique qui s'accorde totalement au système de formulation des politiques nationales. Le récent Plan d'action de Marrakech pour les statistiques (MAPS) recommande l'intégration systématique de la planification stratégique dans les systèmes statistiques et l'établissement, pour 2006, de stratégies nationales de développement de la statistique pour tous les pays à faible de revenu, dont la mise en œuvre devra débuter dès l'année suivante de telle sorte qu'on dispose de données de qualité, produites à l'échelon local, pour le prochain grand bilan des progrès accomplis vers les OMD prévu en 2010. L'objectif est ambitieux, mais pourra être atteint s'il bénéficie du soutien de la communauté internationale du développement. Ce dernier est essentiel car les pays où une amélioration des statistiques est le plus indispensable sont ceux qui ont le moins de moyens de procéder à cette amélioration, sans compter que de nombreux domaines fondamentaux de la statistique ne sont pas directement liés aux OMD.

Des formations et des aides financières sont dispensées pour la mise au point des SNDS, notamment dans le cadre de PARIS21 et du Fonds fiduciaire de la Banque mondiale pour le renforcement des capacités statistiques. Cette dernière a par ailleurs créé dans le cadre de l'IDA un dispositif de prêt à l'appui du renforcement des capacités statistiques baptisé

STATCAP, et les notifications adressées au CAD mettent en évidence un accroissement des financements bilatéraux destinés aux activités statistiques.

**Il faut redoubler d'effort pour que le renforcement des capacités statistiques mobilise un niveau plus élevé de soutien parmi les donateurs et veiller à ce que tous les programmes statistiques soutenus par les donateurs soient respectueux des stratégies nationales de développement de la statistique.**

---

### A propos de PARIS21

Le Partenariat statistique au service du développement au XXI<sup>e</sup> siècle, ou PARIS21, a vu le jour lors d'une réunion internationale organisée par l'OCDE, à Paris, le 18 novembre 1999. Il repose sur le partenariat entre statisticiens, analystes, décideurs et spécialistes du développement.

L'objectif du consortium est de mettre en place une culture privilégiant une formulation et une mise en œuvre des politiques fondées sur l'observation des faits, qui contribuent à améliorer la gouvernance et l'efficacité de l'action engagée par les gouvernements pour faire reculer la pauvreté et assurer la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement. Dans cette optique, le consortium s'emploie à stimuler l'accroissement de la demande et de l'utilisation des statistiques et analyses statistiques pour la prise de décision au niveau national et international et à l'échelon de la société civile, favorisant ainsi une augmentation du volume et de la qualité des données disponibles. Les activités de PARIS21 ont principalement une envergure internationale ou régionale, et sont essentiellement centrées sur la sensibilisation et la facilitation, y compris par la mobilisation de ressources, afin d'encourager l'instauration de partenariats pour le développement de la statistique.

Pour plus d'informations, contacter le Secrétariat de PARIS21 à l'adresse [contact@paris21.org](mailto:contact@paris21.org) ou consulter son site web à l'adresse [www.paris21.org](http://www.paris21.org).

---