

***Communication principale pour le thème 1 : Demande de meilleures statistiques
et utilisation des données¹***

Dr. Suresh D. Tendulkar

Octobre 2009

¹ L'auteur remercie tous les représentants du groupe PARIS21 pour les suggestions et les commentaires constructifs apportés sur la première version, qui ont entraîné des améliorations significatives. Par manque de temps, certaines suggestions n'ont pu être intégrées dans cette version. L'auteur assume seul toute responsabilité découlant des éventuelles erreurs et inexactitudes figurant dans ce document.

Liste des acronymes

COCSSO : Conférence des organisations statistique centrales et provinciales

CSO : Organisation statistique centrale

FMI : Fonds monétaire international

GRD : Table ronde internationale sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement

NSDD : Norme spéciale de diffusion des données

NSS : Enquêtes nationales par sondage

NSSO : Organisation nationale des enquêtes par sondage

SGDD : Système général de diffusion des données

UN-SNA : Système de comptabilité nationale des Nations Unies

I. Demande de statistiques : plusieurs interprétations possibles

Le terme « demande de statistiques » peut être interprété au moins de deux façons différentes.

Tout d'abord, on peut se concentrer sur sa fonction de « *technologie de base* », telle qu'elle a été décrite par le Professeur P. C. Mahalanobis, membre de l'Académie britannique des sciences et pionnier de la théorie de l'inférence statistique au début du XX^e siècle². Le Professeur Mahalanobis percevait et utilisait les statistiques comme *des éléments fondamentaux pour toutes les sciences appliquées, dans la mesure où elles constituent une boîte à outils élémentaire permettant d'évaluer la validité de toute hypothèse scientifique (à la fois pour les sciences humaines et sociales), par le biais d'une analyse rigoureuse des preuves quantitatives (qu'elles soient générées de façon expérimentale ou collectées lors d'observations d'unités primaires au fil du temps, dans l'espace ou les deux)*. Dans ce sens, la demande de statistiques appelle des **techniques fiables d'inférence statistique**, basées sur des observations d'échantillons pertinents réalisées par des spécialistes et des chercheurs en sciences sociales ou naturelles. Les travaux de ces chercheurs, visant à mettre en lumière les régularités des phénomènes naturels et sociaux, ont eu des impacts conséquents sur la vie des individus, de par leurs applications dans des inventions et des innovations à caractère scientifique.

Le second sens que l'on peut donner à cette expression est celui de la demande de données numériques collectées soit par des entités privées, soit par des organismes publics, et utilisées pour représenter la réalité des faits. Les économistes considèrent les informations (numériques et autres) diffusées dans le domaine public comme étant des *biens publics*, à l'instar des routes, des ponts et des autres infrastructures publiques. Pourquoi ? Tout simplement parce qu'une fois qu'une *information est diffusée dans le domaine public*, elle présente les propriétés de ce que les économistes désignent sous le nom de *bien public*, c'est-à-dire la *non-rivalité dans l'utilisation* (l'utilisation d'une information par une personne n'empêche pas une autre personne de s'en servir) et la *non-exclusivité dans la consommation* (une même information peut être utilisée par plusieurs personnes simultanément sans en affecter le contenu). Ces deux caractéristiques distinguent un bien public d'un bien privé. Pour les économistes, les *biens privés* (par exemple un stylo plume) sont *rivaux dans l'utilisation* (si je me sers de mon stylo, j'empêche les autres de s'en servir) et *exclusives* dans la consommation, en raison des droits de propriété individuelle. Les statistiques officielles générées par les recensements, par des enquêtes par sondage ou par des archives administratives conservées par l'administration publique fournissent des informations précieuses sur les facettes quantifiables qui reflètent la bonne (ou la mauvaise) santé de la société et de l'économie. Ces renseignements s'avèrent très importants, non seulement pour la formulation des politiques sociales et économiques du gouvernement, mais aussi pour l'alimentation des discussions et des débats publics. C'est pourquoi il existe une **profonde controverse** autour des statistiques économiques et sociales officielles qui permettent une évaluation factuelle des problèmes et des perspectives économiques et sociétales. Pour certains, **elles devraient être traitées comme des biens publics**, au même titre que les infrastructures physiques et sociales (chemins de fer, réseau de routes et de voies navigables, ponts, services d'éducation et de santé), qui sont essentielles au bon fonctionnement de la société et de l'économie. C'est sous cet angle que nous examinons les utilisations des statistiques officielles.

² Fondateur de l'Institut indien de la statistique en 1930, le Professeur Mahalanobis est le père du Système statistique indien après l'indépendance du pays.

II. Statistiques officielles : ingrédients et importance du reporting primaire

Les *statistiques officielles* sont définies comme étant un rassemblement de données numériques publiées par des organismes gouvernementaux ou par toute autre entité publique, par exemple une organisation internationale. Elles sont censées décrire ou représenter les *caractéristiques générales* de la population (ou de ses sous-groupes), de l'économie (ou de ses sous-secteurs), de la société (ou de ses segments spécifiques) ou de l'évolution de son environnement naturel, physique ou climatique dans le temps et l'espace. Elles sont le résultat de la collecte et du traitement de *données primaires* collectées auprès des unités élémentaires d'observation (individus, ménages, entreprises, entités statutaires, ou mesures sur le terrain à l'aide de dispositifs techniques) lors de recensements décennaux de la population, enquêtes par sondage récurrentes ou recensements de segments spécifiques ou d'archives administratives conservées par l'administration publique au sein d'entités locales, nationales ou internationales. On attend de ces statistiques qu'elles fournissent (majoritairement) des *indicateurs généraux* quantitatifs ou qualitatifs généralement présentés dans le cadre de listes, tableaux ou cartes ; elles permettent de suivre, dans le temps, dans l'espace et en fonction des différentes entités nationales ou régionales, autant de secteurs de la vie des citoyens que ce qu'autorise la couverture du système statistique, depuis l'évolution de l'économie et de ses secteurs dans le temps jusqu'aux caractéristiques sociales, en passant par des événements démographiques récurrents comme les naissances et les décès, les conditions de vie, l'état de santé, les niveaux d'enseignement et les caractéristiques environnementales.

La réalisation des statistiques officielles comprend trois étapes élémentaires : (a) collecte des données primaires, (b) traitement statistique des données primaires et (c) diffusion des données traitées auprès des utilisateurs potentiels. Aux yeux des utilisateurs, la crédibilité des statistiques officielles dépend de la légitimité et de l'intégrité des méthodes de collecte des données primaires, que le Professeur Mahalanobis a définies sous le nom d'« *artisanat statistique* » (par opposition aux techniques utilisées pour le traitement et la diffusion). Ces travaux visent à garantir la pertinence de la couverture, l'exactitude des enregistrements, et la cohérence et la comparabilité des observations collectées au niveau élémentaire/basique/du terrain de l'énumération : c'est ce que l'on appelle le processus de collecte des données primaires. Celui-ci comporte quatre phases : (i) préparation du format permettant de conserver les données primaires au sein de l'administration publique ou d'observatoires scientifiques, ou d'un questionnaire d'enregistrement des données tirées des unités primaires des observations, des recensements et des sondages ; (ii) formation d'agents de collecte des données primaires aux concepts, à la définition et aux méthodes d'enregistrement et d'entretien ; (iii) examen des données primaires collectées sur la base de contrôles de validation d'échantillons conçus scientifiquement ; (iv) modalités d'organisation (de préférence une méthode compatible avec l'outil informatique), de stockage et de récupération des données, et traitement statistique des données primaires enregistrées. Le Professeur Mahalanobis a recommandé de consacrer une attention toute particulière à cet *artisanat statistique*, au *traitement statistique* des données et à l'élaboration des listes, des tableaux et des présentations (de façon à réduire les risques d'une interprétation ou d'une comparaison incorrectes), ainsi qu'à la *diffusion publique* des données traitées parmi les utilisateurs potentiels, sous la forme de formulaires de consultation aisée. **Il est important d'insister dès le début sur cet « artisanat statistique », qui détermine la qualité des statistiques officielles sur le terrain et, par conséquent, la qualité des présentations et de l'ensemble d'informations qu'elles contiennent.** L'accès à des ordinateurs disposant d'une grande capacité de stockage et à des outils de traitement prêts à l'emploi a entraîné une transition vers la *production* de grands ensembles de données, mais l'artisanat statistique sous-jacent n'a pas toujours suivi. La puissance des ordinateurs et des techniques d'exploitation contribuent de façon décisive au raccourcissement des délais de traitement, mais il ne faut pas oublier l'une des

vérités fondamentales des statistiques : le produit statistique final ne peut jamais être plus fiable que le niveau d'attention consacré sur le terrain à l'artisanat statistique. Autrement dit, **pour optimiser l'utilisation de l'infrastructure logicielle, il faut absolument pouvoir s'appuyer, sur le terrain, sur un dispositif de collecte de données primaires aussi solide sur le plan humain qu'au niveau matériel.** Pour renforcer leur crédibilité, de nombreux gouvernements ont pris le parti de diffuser des observations réalisées au niveau primaire (en cachant l'identité des informateurs primaires, pour garantir la confidentialité) afin que les résultats publiés après traitement des données puissent être examinés publiquement sous un autre angle, différent de celui adopté dans les statistiques officielles. D'autres gouvernements, comme nous le verrons ci-après, ont décidé d'instaurer une relation sans lien de dépendance avec le système statistique officiel, de façon à garantir l'indépendance de l'organisme statistique, le professionnalisme des méthodes et des procédures employées dans la collecte des données, l'objectivité dans le traitement et le stockage, et l'impartialité dans la présentation et l'accès aux statistiques officielles. Il convient d'insister sur la **perspective de bien public des statistiques officielles** que nous avons adoptée, étant donné que le progrès économique et social de toute société dépend fondamentalement de l'adéquation entre le niveau des infrastructures physiques et humaines mises à disposition d'une part et la qualité et l'accessibilité des services qu'elles génèrent d'autre part. **La mesure des initiatives de développement visant un progrès social et économique (le principal objectif du Consortium PARIS21) requiert une infrastructure statistique officielle adaptée, avec les données primaires en guise de pierre angulaire.** À la différence des infrastructures physiques, les investissements en capital humain jouent un rôle tellement important dans l'infrastructure statistique qu'il convient de tenir compte des *facteurs de motivation et des mécanismes d'incitation*, ainsi que des risques liés à une *sous-utilisation et à une surcharge du personnel* (ce qui ne peut arriver avec l'infrastructure physique). En effet, ces deux cas de figure peuvent entraîner une *démotivation et une baisse de la qualité pouvant aboutir à des situations désastreuses*. Par voie de conséquence, la génération et la fourniture de statistiques officielles doivent bénéficier des ressources humaines, matérielles et financières appropriées. Quant au Département statistique, il doit exercer de plein droit son rôle d'interface au sein de l'administration publique, en particulier pour les questions liées à la collecte et au traitement des statistiques officielles au sein d'une structure interne (verticale mais aussi horizontale) organisée et cohérente.

III. L'offre crée-t-elle sa propre demande ?

D'une certaine façon, en vertu de la loi de Say, on pourrait affirmer que l'offre de statistiques crée sa propre demande. En effet, la disponibilité de statistiques pertinentes permet une description ou une reconnaissance immédiate de questions importantes devant être traitées par le débat public ou la politique gouvernementale. C'est pourquoi les responsables politiques ont toujours été les principaux utilisateurs des statistiques officielles. Dans le contexte d'une analyse des politiques de développement menées en Amérique latine dans les années 1950, l'économiste du développement Albert Hirschman avait constaté une interaction intéressante entre la compréhension d'un problème et l'action politique correspondante. Le besoin d'une intervention politique pour régler un problème social ou économique est souvent révélé par une agitation sociale conduite par les parties affectées/intéressées, par des mouvements politiques ou par des campagnes médiatiques. Cependant, une action politique appropriée réclame une compréhension analytique du diagnostic et des origines du problème. Or, la compréhension d'un problème requiert l'accès à des données quantitatives ou qualitatives officielles. Hirschman avait avancé que les actions politiques erronées ou inappropriées étaient souvent dues à une compréhension imparfaite, tandis que la formulation de politiques plus efficaces résultait d'une bonne compréhension du problème, facilitée par la présence de données ou d'analyses effectuées en amont. L'analyse du diagnostic du problème pouvait être menée à bien par des technocrates

travaillant au service du gouvernement ou bien par des chercheurs et des consultants externes. Cependant, l'offre de statistiques de qualité et pertinentes constitue une condition nécessaire, mais non suffisante, à la conception de politiques publiques efficaces. Dans ce contexte, la capacité à assimiler des données numériques, l'expertise technique permettant de relier des données numériques à la formulation de politiques, et la motivation en matière de développement³ de la part des responsables politiques constituent, selon Scott [4], des ingrédients indispensables.

IV. L'analyse de Scott sur l'interdépendance de la demande et de l'offre de données

Christopher Scott [4] a proposé une intéressante typologie des pays, dans le but d'établir un modèle solide et convaincant de ce qu'il appelle la formulation de politiques basées sur les faits. Cela nécessite une interaction continue entre producteurs et utilisateurs, de manière à ce que la demande et l'offre de données soient naturellement considérées comme interdépendantes et interactives. La plupart des producteurs doivent se montrer « à la hauteur » de l'accroissement de la demande des utilisateurs de données indispensables à la formulation de politiques. Ces utilisateurs, quant à eux, doivent se montrer « à la hauteur » et apprécier honnêtement les efforts faits par les producteurs et les difficultés auxquelles ces derniers sont confrontés. Leur interprétation et leur utilisation intelligentes des données favoriseront la reconnaissance de l'action des producteurs et, partant, l'allocation de ressources à la hauteur des besoins. Si producteurs et utilisateurs de données se montrent « à la hauteur », ils aboutiront ensemble à la situation que Scott définit comme un bon équilibre. Celui-ci repose sur un cercle vertueux dans lequel producteurs et utilisateurs de données interagissent et se renforcent mutuellement, pour le plus grand bénéfice des populations en général. En revanche, si ces deux parties ne se montrent pas « à la hauteur », c'est-à-dire que chacune reste insensible aux besoins, difficultés et attentes de l'autre, la situation ne pourra que déboucher sur un cercle vicieux porteur de déséquilibre et, par conséquent, sur une interaction négative et démotivante. Ainsi, l'interaction positive implique que producteurs et utilisateurs soient mutuellement attentifs à leurs besoins, efforts et difficultés respectifs. Il faut aussi que chacun dispose des ressources correctement dimensionnées et efficacement utilisées pour produire de meilleures statistiques sur des sujets existants, comme dans de nouveaux domaines. Nous estimons que la plupart des pays en développement sont au milieu du gué : pencheront-ils vers le bon équilibre ou le déséquilibre ? PARIS21 doit se donner pour objectif d'inciter la majorité d'entre eux à prendre la voie du bon équilibre, et ce le plus vite possible. Ces pays encore incertains peuvent, toujours selon Scott [4], être classés dans deux catégories : (a) les pays dans lesquels l'offre de données est limitée (demande supérieure aux capacités de production à court terme) ; (b) les pays dans lesquels la demande de données est limitée (sous-utilisation des capacités de production existantes). Ce classement peut s'avérer intéressant si l'on considère que le résultat de l'action internationale sera probablement plus marqué dans les pays du groupe (a) que dans ceux du groupe (b). En effet, les difficultés en matière d'offre sont relativement plus faciles à aplanir, en augmentant les ressources et l'assistance technique extérieures, que les limites de la demande. Néanmoins, la nature interdépendante de l'offre et de la demande de données rend cette hypothèse plus facile à formuler qu'à concrétiser. Quoi qu'il en soit, cette classification en deux grandes catégories est utile et montre que les efforts doivent porter sur les deux fronts. A cet égard, une réunion

³ Comme cela a été très correctement précisé, l'utilisation des faits numériques mis à disposition dans le domaine public relève fondamentalement d'une décision politique de la part des personnes au pouvoir. Il est bien reconnu que tout le monde au pouvoir n'est pas guidé par une motivation développementale. Le pouvoir politique peut être soutenu en faisant également appel à des objectifs émotifs non liés au développement et les statistiques officielles ne peuvent pas échapper à l'influence des processus politiques.

rassemblant producteurs et utilisateurs actuels de données afin de définir ensemble un plan d'action sur les produits statistiques existants serait sans doute un bon point de départ. Mon souhait le plus cher est que les capacités techniques de l'offre de données rencontrent une demande réellement motivée pour le développement, car ces deux fonctions statistiques sont des facteurs de développement économique. **Si les actions en faveur du développement doivent être favorisées, soutenues et accélérées par la coopération internationale entre donneurs et bénéficiaires, il est aussi essentiel que les donneurs allouent des moyens spécifiques au développement de l'infrastructure statistique qui, au même titre que l'infrastructure sociale et matérielle, contribue à stimuler le développement économique.**

V. Évolution du système statistique de l'Inde

Il peut être intéressant de dresser un bref historique de l'évolution du système statistique national indien. À l'origine, les services du gouvernement colonial britannique en Inde tenaient des registres de suivi des activités de l'administration publique (principalement axés sur les recettes) et élaboraient périodiquement des statistiques issues de ces registres, parfois accompagnées de tableaux. Le but de ces statistiques était de rendre compte à Londres des résultats de l'action publique en Inde. Dès 1862, l'administration britannique a créé un Comité statistique, chargé d'élaborer des modèles pour la collecte des données brutes. Vient ensuite la publication du premier Relevé des statistiques des Indes britanniques (1840-1865), établi à partir des anciens registres administratifs. Le premier recensement décennal de population complet (en termes de couverture géographique) a été réalisé en 1881. Son périmètre a progressivement été étendu pour prendre en compte les multiples paramètres socio-économiques caractérisant la population. La Direction des statistiques, établie en 1914 à Calcutta, est ensuite devenue la Direction de l'intelligence commerciale et des statistiques, chargée de la compilation des statistiques du commerce international. Pendant l'entre-deux-guerres, la fluctuation des prix a commencé à peser sur la vie quotidienne de la population et sur les coûts de l'administration coloniale, conduisant au développement de la protection douanière des produits locaux pour améliorer l'offre. La mise en place et la publication d'un indice général des prix à partir de 1939 étaient dictées par la nécessité de prendre en considération le coût des facteurs de production. L'activité industrielle s'étant développée dans les grands centres urbains, des législations du travail spécifiques à certains secteurs ont en outre imposé de collecter localement des données sur les prix dans les villes ouvrières et, ensuite, à élaborer des indices des prix à la consommation pour différents bassins industriels et différents secteurs, en fonction des dispositions légales applicables. L'entre-deux-guerres a également été marquée par la constitution : (a) de la Commission industrielle de l'Inde (1916-1918) qui débouchera sur la création du Département central des industries, et sa déclinaison dans les principales provinces ; (b) du Comité des enquêtes économiques (1925), chargé d'analyser l'adéquation des données économiques et qui a recommandé la création des Bureaux statistiques centraux et provinciaux ; (c) de la Commission Royale de l'Agriculture (1925-26). Celle-ci était parfois chargée d'enquêter sur les causes et le traitement de catastrophes qui affectaient de larges pans de la population, comme les famines et les épidémies. Les rapports de la Commission ont constitué de nouvelles sources de données qui ont permis de compiler des statistiques officielles axées sur ces catastrophes, réclamées par le Parlement Britannique. Il est intéressant de noter que le Comité présidé par les célèbres statisticiens Bowley et Robertson avait dès 1934 recommandé la nomination d'un *statisticien à plein temps* dans chacune des grandes provinces, chargé de coopérer avec la Direction centrale des statistiques. Le Comité précisait en outre qu'il devrait être *aussi indépendant de tout contrôle départemental que les impératifs administratifs le permettent*. [1]

Après l'indépendance de l'Inde en 1947, le Professeur P. C. Mahalanobis a été nommé Conseiller honoraire pour la statistique auprès du Gouvernement central en janvier 1949. Un autre

statisticien bien connu, le Professeur P. V. Sukhatme (auteur de contributions déterminantes à la théorie et la méthodologie des enquêtes à large échantillon, en collaboration avec le Professeur Mahalanobis) a été nommé conseiller pour les statistiques du ministère de l'Agriculture. Créée la même année au sein du ministère des Finances, l'Unité Centrale Statistique est ensuite devenue l'Organisation Statistique Centrale en 1951, puis le Département Statistique du gouvernement indien. Aujourd'hui encore, cet organisme assure la coordination centrale de tous les dossiers statistiques.

Le gouvernement de l'État indien a mis en place en 1949, le Comité du revenu national, présidé par le Professeur Mahalanobis. Les Professeurs Richard Stone et Simon Kuznets (à qui l'on doit, respectivement, les premières compilations des comptes du revenu national de la Grande-Bretagne et des États-Unis) et le Dr. J. B. D. Derksen, du Bureau de statistique des Nations Unies, étaient conseillers auprès du Comité. Les dirigeants politiques de la nouvelle nation indépendante étaient très conscients de la nécessité de disposer de données statistiques à l'appui de leurs décisions, comme l'illustre la résolution du gouvernement de l'État indien du 4 août 1949, portant création du Comité :

« Le Gouvernement de l'Inde a conscience que les données factuelles dont il dispose ne permettent pas toujours d'éclairer la formulation des politiques économiques. Ainsi, l'absence d'estimations fiables du revenu national et de ses différentes composantes, notamment, est très préjudiciable. En conséquence, le Gouvernement de l'Inde a décidé de créer un comité chargé de formuler des recommandations pour remédier à cette situation... » ([2], §1.1)

Le Comité du revenu national, dans son tout premier rapport daté d'avril 1951, a mis en évidence le lien inextricable entre l'infrastructure humaine et matérielle et la statistique :

« Nous tenons à souligner que le fait de disposer de données et d'analyses fiables pour l'estimation du revenu national n'est que le corollaire de la disponibilité d'un capital intellectuel et technique, condition indispensable au rassemblement et à l'utilisation du capital matériel. Les évolutions du fonctionnement de l'économie et de l'intelligence économique sont intimement mêlées ; pour favoriser le développement économique, il est primordial d'agir simultanément au niveau du capital matériel et à celui de l'intelligence économique, entre autres. » ([2]. §3.11)

Le Comité du revenu national a analysé en détail les sources existantes de données. Lors des travaux d'élaboration des premières estimations du revenu national pour l'exercice 1948-1949 (du 1^{er} avril au 31 mars), il a relevé plusieurs insuffisances.

La demande de statistique a fait un bon en avant avec la mise en place de la Commission de planification nationale en 1950, chargée d'élaborer des plans de développement socio-économiques et d'investissement industriel. La conséquence immédiate fut la création – la même année – de l'Organisation nationale des enquêtes par sondage (NSSO) au sein de l'Institut statistique national indien. La mission de cette unité était de combler les carences de statistiques administratives, en menant à bien un programme régulier d'enquêtes socio-économiques à l'échelon national et auprès des entreprises. Les aspects techniques de la planification des enquêtes nationales étaient gérés par l'Institut statistique indien et des antennes régionales ont été mises en place. Ces antennes rassemblaient des enquêteurs et des techniciens statistiques employés par l'État indien. Le fait de conduire des enquêtes sur de multiples sujets, dans un environnement multiculturel, multilingue et multi religieux, et dans un pays presque aussi vaste et varié qu'un continent était un véritable défi et une première dans un pays à faible revenu. La théorie et la méthode des enquêtes à large échantillon, mises au point par les statisticiens indiens, se sont révélées une aide précieuse dans cette entreprise. Toutefois, de nombreuses difficultés ont

surgi lors de la réalisation des enquêtes, notamment pour la mise en place d'expérimentations méthodologiques et la structuration du réseau national des organisations de terrain.

À la suite de sa nomination comme Conseiller honoraire du gouvernement pour la statistique en 1949, le Professeur Mahalanobis a entrepris de transformer l'Unité Statistique Centrale créée en 1949 en Organisation Statistique Centrale (CSO), qui a vu le jour en 1951. Elle avait pour mission d'effectuer la compilation du revenu national, d'améliorer les normes, règles, définitions et protocoles nationaux, et de coordonner les activités statistiques des différents ministères centraux. Cette coordination a été renforcée par la mise sur pied de la Conférence des organisations statistiques centrales et provinciales (COCSSO, qui existe toujours aujourd'hui) dirigée par la CSO et rassemblant des représentants des bureaux statistiques provinciaux et des unités statistiques d'autres services gouvernementaux. Certains des bureaux régionaux existaient avant l'indépendance, dans les provinces les plus importantes, tandis que les autres avaient été créés avec l'aide du gouvernement central. L'élaboration des premiers plans quinquennaux de l'Inde a apporté un élan supplémentaire à la compilation régulière du revenu national, afin de pouvoir disposer d'un cadre de prévisions macroéconomiques. Par ailleurs, la formulation et l'évaluation des plans ont conduit à un accroissement constant des demandes adressées à la NSSO. Le périmètre de la compilation du revenu national a progressivement été élargi pour prendre en compte l'ensemble des comptes nationaux en respectant, dans toute la mesure du possible, les règles du Système de comptabilité nationale des Nations Unies (UN-SNA – 1968). En outre, la NSSO a commencé à étudier d'autres domaines (handicaps physiques et mentaux par exemple) et de nouveaux problèmes liés au développement socioéconomique de l'Inde. En 1992, les 73^e et 74^e amendements de la Constitution indienne ont instauré un troisième échelon autonome d'administration locale au niveau de groupes de villages, les institutions *panchayati raj*, qui doivent également disposer de données locales pour le développement. L'organisation institutionnelle pour accompagner cela est actuellement en cours de consolidation. Enfin, au milieu des années 1990, l'Inde a souscrit à la norme spéciale de diffusion des données du FMI (NSDD) et à ses règles de conformité.

VI. Au-delà de la formulation des politiques : le suivi et l'évaluation des résultats sur le développement

À l'origine, la statistique officielle était avant tout orientée sur la formulation de politiques et de programmes nationaux. Néanmoins, comme l'ont ensuite découvert les spécialistes du développement et comme le soulignent les théories de la nouvelle économie institutionnelle, la formulation de politiques sur la base d'une compréhension éclairée de la situation n'est qu'une première étape. Les suivantes sont aussi importantes, voire plus, pour la réussite d'une politique ou d'un plan d'action. Elles sont au nombre de cinq : (i) le choix entre les instruments de politique disponibles, différents en termes d'implication du gouvernement et de confiance dans les marchés ; (ii) l'attribution de ressources pour la mise en œuvre de l'instrument de politique choisi ; (iii) le suivi de la mise en œuvre ; (iv) l'évaluation de l'impact en termes de résultats ; (v) le basculement sur un autre instrument de politique si celui choisi au départ ne permet pas d'atteindre l'objectif visé. Les gouvernements nationaux et les donateurs internationaux ont peu à peu pris conscience du gaspillage et/ou de la mauvaise attribution des ressources, ainsi que des coûts de transaction élevés liés aux prêts affectés à un projet ou même à un secteur donné. Il y a eu une grande dépendance vis-à-vis de l'aide générale au développement non-liée en l'alignant notamment à la stratégie nationale de développement ce qui conduit par ailleurs à une meilleure appropriation des programmes de développement par les pays concernés, donc à une plus grande efficacité. Il est désormais établi que la conception de la politique ne garantit pas, en soi, l'obtention de résultats de développement qui auront une incidence mesurable sur la vie des populations visées par ce type de politiques publiques. Ce constat a été souligné lors de la

Conférence internationale sur le financement du développement organisée en 2002 à Monterrey, au Mexique, par les institutions internationales finançant le développement. Les participants ont conclu que, s'il est important et nécessaire d'augmenter les fonds alloués au développement, ce n'est pas suffisant. Il est bien plus essentiel d'assurer que l'aide extérieure est utilisée efficacement et qu'elle débouche sur une amélioration *tangible* de la vie des populations et il faut pour cela aller au-delà du financement et assurer une *gestion axée sur les résultats de développement*. Ce sujet a été au cœur des débats de la première Table ronde internationale sur le thème « Pour mieux mesurer, suivre et gérer les résultats du développement », organisée en 2002 par la Banque mondiale et consacrée à l'examen des concepts, approches et problèmes pratiques de l'évaluation des actions de développement axées sur les résultats. Cette rencontre a été suivie, deux ans après, par la deuxième Table ronde internationale sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement (GRD) qui s'est tenue à Marrakech, au Maroc. Les organismes de développement bilatéraux et multilatéraux présents y ont adopté un ensemble de principes fondamentaux sur la meilleure manière de soutenir les efforts déployés par les pays partenaires pour axer leur gestion sur les résultats. Cela supposait de créer une banque de données de base, sans laquelle les progrès ne pourraient être mesurés, et mettait en évidence le besoin de statistiques nationales et internationales comparables. Sur ce dernier point, un autre constat s'est imposé : l'assistance au développement doit servir à l'amélioration de la statistique, car les moyens alloués à la collecte et la diffusion des statistiques officielles par les pays partenaires ne permettaient pas de fournir des statistiques adaptées, en termes de qualité et de quantité, aux besoins de comparaisons internationales des utilisateurs nationaux et internationaux. Cette évolution logique, qui va dans le sens de la GRD, est aujourd'hui le thème central de la présente réunion du Consortium Paris21, organisée avec le concours du gouvernement du Sénégal.

VII. Extension progressive du champ des statistiques officielles

Historiquement, le périmètre des systèmes statistiques nationaux des pays en développement se limitait en général à l'analyse des sous-produits de l'administration publique et, dans de rares cas, à l'établissement d'indices des prix à la consommation. Après la Deuxième guerre mondiale, de nombreux États ont mis en place une planification de développement économique qui les a incités à élargir le champ de la statistique à certains aspects sociaux et à conduire des enquêtes sur les niveaux de vie pour pouvoir disposer d'estimations, même rudimentaires, du revenu national. Au milieu des années 1990, le Bureau de statistique des Nations Unies a lancé des travaux d'envergure dans le but de développer à l'échelle internationale des règles de comparaison, sur la base du Système de comptabilité nationale des Nations Unies de 1968 (UN-SNA-1968). Ces travaux ont abouti à un nouveau système, revu et élargi, le Système de comptabilité nationale des Nations Unies de 1993 (UN-SNA-1993). Pour sa part, le Fonds monétaire international (FMI) a mis sur pied en 1996 le système général de diffusion des données (SGDD), dont l'application n'est cependant pas obligatoire pour l'ensemble des pays membres du FMI. Selon Scott, le SGDD constitue un cadre grâce auquel les pays peuvent travailler sur quatre axes d'amélioration de la qualité de leurs données macroéconomiques et financières : (i) le périmètre de couverture, la périodicité et l'actualisation des données ; (ii) la qualité des données ; (iii) l'intégrité des données ; (iv) l'accès du public aux données. Le SGDD inclut des indicateurs sociaux tels que la pauvreté, la santé et l'éducation. Par ailleurs, le FMI est à l'origine d'une autre initiative, la norme spéciale de diffusion des données (NSDD), qui exclut les indicateurs sociaux mais est plus exigeante en termes de respect des règles. La Banque mondiale et le FMI assurent une assistance technique à la mise en œuvre de ces programmes. Christopher Scott (2005) rapporte qu'en novembre 2004, 77 pays participaient au SGDD et que 57 pays avaient souscrit à la NSDD. Depuis cette date, 19 pays supplémentaires ont rejoint le SGDD et 7 autres ont souscrit à la NSDD.

VIII. Les statistiques : un outil au service de la bonne gouvernance

Un autre facteur est à l'origine du renforcement de la demande de statistique. La transparence et la responsabilité sont les deux critères les plus largement retenus pour juger de la gouvernance d'une organisation. Or, de nombreux pays ont évolué, se sont plus largement ouverts sur l'extérieur et, au niveau domestique, ont adopté des pratiques économiques plus libérales. Ces gouvernements se sont ainsi entourés de spécialistes de la régulation des marchés, indépendants et autonomes. Ces derniers ont insisté sur l'importance de la divulgation des informations clés sur les principales entités, divulgation qui permet d'évaluer leur niveau de risque relatif sur les marchés concernés, d'encourager la bonne gouvernance et de protéger les intérêts des investisseurs privés. De même, partout où des électeurs ont voté pour des partis/candidats réputés pour leurs pratiques de bonne gouvernance et leur souci du développement, les gouvernements ont utilisé les statistiques officielles pour communiquer sur leurs réalisations, en publiant notamment le montant des ressources financières allouées au développement ainsi que l'incidence matérielle des actions menées et des résultats obtenus. Le besoin *d'amélioration de la crédibilité sociale des statistiques officielles* s'est ainsi renforcé. Par ailleurs, du fait de la modernisation et la démocratisation des moyens de transport, ainsi que du développement des médias audiovisuels et d'Internet – accessibles 24 heures sur 24 –, les distances et les délais de transmission de l'information se raccourcissent considérablement ; le monde devient un village virtuel. Dans ce contexte, la presse écrite et les médias audiovisuels font la course au sensationnel et, souvent, montent en épingle des événements secondaires comme s'ils faisaient partie de la vie de tous les jours, heurtant ou influençant les opinions publiques, selon le cas. De leur côté, les organisations de la société civile sont de plus en plus actives dans nombre de pays et portent sur la place publique les insatisfactions et les mécontentements divers des populations. Afin de répondre à ces critiques, des statistiques officielles crédibles et reflétant une situation *moyenne ou représentative* d'une question donnée, en opposition à un cas particulier, sont devenues un argument déterminant. De ce fait, des statistiques officielles fiables, actualisées et donc *socialement crédibles ou convaincantes* sont de plus en plus considérées comme un outil indispensable de bonne gouvernance dans de nombreux pays, démocratiques ou non. En effet, même les régimes autoritaires prennent conscience que, dans ce village global où temps et distances s'effacent davantage de jour en jour, ils ne pourront pas se maintenir sans prouver et affirmer leur légitimité à gouverner en appliquant des règles de bonne gouvernance.

Le champ des services publics s'est par ailleurs étendu progressivement, à mesure que l'idéologie de l'État providence se répandait et, avec elle, la demande croissante d'information sur la portée et l'efficacité de ces services. Dans le cas des services publics dont le prix est plafonné, souvent rares dans la plupart des pays en développement et en partie financés par les organismes internationaux de développement, il est nécessaire de suivre régulièrement leur évolution. Cela ne peut être effectué qu'à condition que le fonctionnement de la chaîne logistique qui permet d'assurer ces services soit régulièrement enregistré dans des dossiers administratifs de suivi, à jour et suffisamment détaillés. En général, les *activités régulières de suivi* sont conduites par les agences chargées de la délivrance de l'aide, sur la base des dossiers administratifs renseignés par les services gouvernementaux. Ceux-ci rassemblent surtout des données sur les dépenses, la disponibilité de certains moyens matériels liés aux services fournis et, parfois, sur des indicateurs de résultat bruts destinés à informer le public. Pour renforcer la crédibilité, il est donc souhaitable de susciter l'implication des organisations indépendantes de la société civile dans la collecte de données sur les dépenses, dans le suivi du volume de services fournis par le gouvernement et dans la vérification aléatoire de l'exactitude des dossiers administratifs. *L'évaluation de l'impact* des services publics, en revanche, est une activité beaucoup plus délicate et il est souhaitable de faire appel à un organisme spécialisé qui sera en mesure d'évaluer

l'efficacité des services fournis, notamment à partir de critères objectifs sur la réalité de leur accessibilité. Pourront également être analysés des indicateurs plus subjectifs sur le degré de satisfaction des bénéficiaires, à partir d'entretiens sur la portée des services, leur accessibilité, leur adaptation aux besoins, leur réactivité et, surtout, les bénéfices qu'ils procurent aux populations dans la vie de tous les jours. Ce dernier aspect peut être évalué en comparant la composition et les réponses d'échantillons similaires de bénéficiaires des services d'une part, et de personnes qui en sont exclues d'autre part. Enfin, les activités statistiques sont au cœur de la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de grands programmes spécifiques, destinés à améliorer la vie des populations et lancés par différents gouvernements : il s'agit notamment de programmes de réduction de la pauvreté et de soutien à la création d'emploi.

IX. Au-delà des utilisateurs officiels

Jusqu'à présent, l'usage des statistiques a été le plus souvent limité à l'estimation de la performance des activités *existantes* des gouvernements, car le suivi des fonds alloués et des résultats obtenus sont des préoccupations premières en termes de transparence et de responsabilité. Dans ce contexte, les statistiques sont un instrument de la bonne gouvernance. Elles sont utilisées par (a) les concepteurs des politiques publiques ; (b) les organismes publics impliqués dans la mise en œuvre de ces politiques ; (c) ceux assurant la fourniture des services publics ; (d) les agences en charge des programmes de développement majeurs, à différents niveaux du gouvernement. Les études à petite échelle menées par des chercheurs et analystes indépendants, sur les programmes en cours et divers aspects sociaux liés au développement, mettent fréquemment en évidence les différentes facettes de la gouvernance. Elles font aussi émerger de nouvelles attentes en matière de droit de regard et, si nécessaire, d'ajustement à mi-parcours de ces programmes ou d'amélioration de leur conception. C'est particulièrement vrai dans les pays au territoire très vaste et varié, où les spécificités régionales qui font varier la nature même d'un problème général ou les capacités de mise en œuvre d'un programme, rendent difficile l'évaluation de l'efficacité des actions gouvernementales exigeant des phases d'expérimentation. La demande de données statistiques est par conséquent différenciée dans ces pays, afin de juger des possibilités de déploiement d'un programme à plus grande échelle, à l'intérieur d'une région ou dans toutes les régions. La publication, par des chercheurs et analystes indépendants, d'informations sur la mise en œuvre et l'évaluation de programmes existants, peut en outre mettre en exergue des problèmes de transparence et de rigueur à l'échelon local. Toutefois, pouvoir satisfaire ces utilisateurs locaux et ces nouvelles demandes exige des efforts permanents pour institutionnaliser les relations entre de multiples interlocuteurs : les chercheurs et analystes intéressés ; les organismes en charge de la conception et de l'application des politiques ; les producteurs des données primaires ; et, bien sûr, des autorités gouvernementales transparentes, responsables, réactives et soucieuses d'allouer les moyens nécessaires à l'élaboration de statistiques. Une telle coopération des interlocuteurs impliqués est également souhaitable pour fournir les informations demandées par de potentiels investisseurs privés, qu'ils soient nationaux ou étrangers. En effet, les gouvernements provinciaux et nationaux recherchent activement leur soutien afin de compléter leurs propres mesures pour doper l'économie, l'un des moyens les plus efficaces pour soulager et faire reculer la pauvreté dans les pays en développement.

X. Le poids de la crédibilité sociale et de l'indépendance du système statistique officiel

Jusqu'à présent, nous n'avons examiné la crédibilité sociale des statistiques officielles qu'à l'aune de considérations professionnelles et de principes scientifiques. Mais au-delà, les modalités de diffusion et d'accès aux données désagrégées, pour que des spécialistes des sciences sociales puissent les retraiter sous différents angles, exigent des gouvernements qu'ils se désengagent du

processus de collecte, de traitement et de diffusion des données. C'est la démarche aujourd'hui engagée par le gouvernement indien : une analyse exhaustive des forces et faiblesses du système statistique officiel a été réalisée par une Commission statistique nationale mise en place à cet effet (2001) et dirigée par le Dr. C. Rangarajan, un économiste de renom ayant déjà exercé des fonctions gouvernementales. Cette commission a recommandé de pérenniser une organisation institutionnelle claire et de mettre en place une Commission statistique nationale permanente constituée d'experts techniques sans lien avec le gouvernement et dotée, pour une durée déterminée, de compétences étendues en matière de supervision et de certification des normes et processus de la statistique officielle. La première Commission permanente a été nommée en juillet 2006 pour une durée de trois ans et la deuxième est actuellement en cours de mise en place. Il est en outre envisagé de doter la Commission d'un statut légal. Une journée annuelle de la statistique a été instaurée le 29 juin, jour anniversaire du Professeur Mahalanobis. La première de ces journées a été organisée en 2008 sous le parrainage de l'actuel Premier ministre de l'Inde, économiste de profession, qui a souligné le rôle majeur de la statistique officielle dans la bonne gouvernance et, à cet égard, l'importance d'une Commission statistique nationale autonome. Ces dispositions ont complété la loi sur le droit à l'information adoptée plus tôt par le parlement indien et dont les modalités d'application sont en cours de définition au niveau central et dans plusieurs provinces. Ce processus est suivi de près par les défenseurs des droits sociaux qui souhaitent mettre au jour des informations critiques sur de supposées irrégularités et injustices de l'action gouvernementale, afin d'engager des poursuites judiciaires le cas échéant.

XI. Frontières internationales

Au niveau international aussi, de nombreux articles reposant sur des séries de données multinationales sont publiés dans des revues spécialisées. Ils visent à vérifier les hypothèses suggérées par la théorie de la croissance endogène et le fonctionnement des institutions, pour expliquer les différences de niveau de croissance entre les pays. Nombre d'institutions internationales – Bureau de statistique des Nations Unies, Banque mondiale, Fonds monétaire international, Organisation internationale du travail, Programme des Nations Unies pour le développement, Forum économique mondial, Transparence International, etc. – ont publié des classements sur différents pays. Ces rapports se fondent, d'une part sur la disponibilité des statistiques officielles et, d'autre part, sur de nouveaux problèmes de développement économique tels que la prévalence de la pauvreté, l'insécurité alimentaire, la malnutrition, le changement climatique ou la crise financière, qui exigent une coopération et une coordination internationale pour les résoudre et entraînent des demandes supplémentaires de données et de statistiques. La crise financière mondiale consécutive à la faillite de Lehman Brothers en septembre 2008, suivie d'une récession plus grave que prévu qui a grippé l'économie des pays industrialisés, a mis en relief le fait que la coordination de l'action internationale est indispensable pour sortir l'économie mondiale de la crise. En outre, il est désormais établi que de nouveaux investissements doivent être consentis pour disposer de données internationales comparables, afin d'être en mesure de détecter à l'avance les signes avant-coureurs d'une crise. Aujourd'hui, le monde de la statistique est face à une opportunité unique : agir pour convaincre les pays partenaires d'investir dans leur système statistique national pour accroître l'efficacité, la transparence et la crédibilité sociale de cet outil de bonne gouvernance.

Références :

[1] Gouvernement de l'Inde (2001) : **Rapport de la Commission statistique nationale**, Président : Dr. C. Rangarajan, Vol. II, chapitre 14, pp. 431-92.

[2] Gouvernement de l'Inde (avril 1951) : **Premier rapport du Comité du revenu national**, Président : Professeur P. C. Mahalanobis, Département des Affaires économiques, ministère des Finances.

[3] Gouvernement de l'Inde (juin 2008) : **Plan statistique stratégique national**, ministère des Statistiques et de la mise en œuvre des programmes, Organisation statistique centrale.

[4] Scott, Christopher (janvier 2005) : *“Measuring Up to the Measurement Problem, the Role of Statistics in Evidence-based Policy-making”*, PARIS21.