

Le management des instituts nationaux de statistique, la qualité des statistiques publiques africaines et les normes ISO 9000

Gérard Chenais¹

La notion de qualité est universelle, et elle est donc aussi associée d'une manière ou d'une autre à la statistique publique. Dans le cas des statistiques publiques africaines, cette association est faite quasi invariablement pour déplorer les déficits de qualité, sans toutefois que soit précisé en même temps ce que l'on entend par qualité, et par conséquent ce qui est attendu des administrations chargées de produire ces statistiques.

Depuis plus d'une dizaine d'années, l'Organisation internationale de normalisation (ISO)² publie des normes traitant de la qualité et du management. Pour cet organisme, la qualité doit s'entendre comme "*l'ensemble des caractéristiques qui confèrent l'aptitude à satisfaire des besoins exprimés et implicites*". Constituant la famille ISO 9000, ces normes fournissent des conseils pour le management de la qualité et des modèles pour l'assurance de la qualité.

Dans la littérature internationale traitant de la statistique publique, la problématique de la qualité et de sa gestion est de plus en plus fréquemment abordée, avec parfois une référence explicite aux normes ISO. Dans ses initiatives concernant la diffusion des données (Normes spéciales de diffusion des données et Système général de diffusion des données), le FMI retient en bonne place l'objectif de qualité, donnant toutefois au terme un sens plus restrictif que l'ISO, et plus proche de la "justesse".

Dans son schéma directeur de la statistique, la Côte d'Ivoire a souhaité introduire une culture de démarche qualité dans l'appareil statistique national pour améliorer la qualité des services rendus par la statistique : l'indice harmonisé des prix à la consommation des ménages a été retenu pour mener une opération pilote ; si l'expérimentation s'avérait concluante, elle pourrait être étendue, d'une part aux autres pays de l'UEMOA (Union économique et monétaire ouest-africaine) qui ont adopté aussi l'indice harmonisé des prix à la consommation, d'autre part aux autres produits de l'Institut national de la statistique de Côte d'Ivoire.

¹ Gérard Chenais est assistant technique français. Il était conseiller technique du Directeur général de l'Institut national de la statistique (INS) de Côte d'Ivoire lors de la rédaction de cet article.

² L'ISO est une fédération mondiale d'organismes nationaux de normalisation (comités membres de l'ISO).

L'évaluation de la situation de la statistique publique africaine à la fin des années 1980 a conduit à l'adoption du Plan d'action d'Addis Abeba pour le développement de la statistique en Afrique pour les années 1990, et à la création du Comité de coordination pour le développement de la statistique en Afrique (CASD). Le constat de l'époque avait identifié de multiples facteurs contribuant à empêcher le développement de la statistique : des financements inadaptés, la mauvaise gestion des instituts nationaux de statistique, une expertise insuffisante, le manque d'utilisation de technologies modernes, la coordination insuffisante des activités statistiques, des données peu nombreuses et de qualité peu satisfaisante, l'incapacité à répondre rapidement aux nouveaux besoins en données.

Si donc les statistiques sont de qualité médiocre, qu'on n'en produit pas assez et que la réponse aux besoins nouveaux est trop lente, si on ajoute en outre à cela l'impression que l'expertise est quasi inexistante, que les méthodes sont démodées, et que la gestion des instituts nationaux de statistique (INS) est inadaptée, on peut légitimement se demander qui pourrait dans ces conditions accepter de gaspiller plus de ressources financières rares pour la statistique.

Pour sortir de cette spirale négative il faut la dérouler en sens inverse, et donc, dans la limite des ressources disponibles, gérer les INS en vue de satisfaire les besoins essentiels de manière efficiente, et ainsi démontrer que si des ressources supplémentaires étaient mobilisées, elles ne seraient pas gaspillées.

On retrouve là, tout simplement, la problématique du management de la qualité qui fait l'objet des normes de la série 9000 de l'ISO. Si l'on en est convaincu, alors la priorité devient la formation des responsables des instituts de statistique à des principes et outils intellectuels qui ont déjà démontré leur pertinence et leur efficacité. Les séminaires envisagés par le CASD à destination des directeurs d'instituts nationaux de statistique pourraient, sous la rubrique "management général", inclure la formation à la gestion de la qualité, d'autant plus que la qualité figure en bonne place dans les objectifs pour la statistique africaine.

La qualité selon l'ISO

Une définition générale de la qualité

La qualité désigne "*l'ensemble des caractéristiques d'une entité qui lui confèrent l'aptitude à satisfaire des besoins exprimés et implicites*" (ISO, 1995a). Une entité peut être un produit, un service, un

processus, une personne, un système, un organisme, etc.

Ainsi, la qualité n'est pas nécessairement l'excellence qui a un caractère d'absolu : elle s'apprécie relativement à des besoins que l'on entend satisfaire. Ce caractère relatif conduit naturellement à la notion de classe, définie comme "*catégorie ou rang attribué à des entités ayant la même fonction d'usage, mais soumises à des exigences pour la qualité différentes*" (ISO, 1995a). L'exemple le plus banal est celui des hôtels dont le nombre d'étoiles dépend de la satisfaction à des exigences différentes et parfaitement définies et constatées.

La qualité selon les acteurs

Les besoins que l'on cherche à satisfaire sont généralement externes, comme ceux du client qui paie toujours et utilise souvent, ou de l'utilisateur qui utilise toujours sans nécessairement payer. Ils peuvent aussi être internes à un organisme lorsque l'on considère les enchaînements de processus qui contribuent à la réalisation d'un produit final : chacun est client du processus amont et fournisseur de l'aval.

Les différents acteurs ont des besoins qui ne se formulent pas nécessairement de la même manière en matière de qualité :

- le client s'intéresse à l'aptitude à satisfaire ses besoins ;
- le producteur est concerné par l'aptitude à satisfaire son client à moindre coût ;
- l'organisme s'intéresse à la politique lui permettant d'atteindre ses objectifs, en relation avec les évolutions de son environnement ;
- l'ensemble de la société cherche à répondre aux aspirations de toutes les parties prenantes en respectant l'environnement.

Le management de la qualité

Pour un organisme comme un institut de la statistique, ne pas intégrer la dimension qualité dans son management général présente des risques que l'ISO résume ainsi : "*Pour l'organisme, les risques liés à des produits défectueux qui entraînent une perte d'image ou de réputation, une perte de marchés, des plaintes, des réclamations, une responsabilité, un gaspillage des ressources humaines et financières, sont à prendre en considération*" (ISO, 1995a). Pour la statistique africaine, cela ressemble singulièrement à la situation constatée par le Plan d'action d'Addis Abeba.

Pour le management de la qualité, l'ISO donne la définition suivante : "*ensemble des activités de la*

fonction générale de management qui déterminent la politique qualité, les objectifs et les responsabilités, et les mettent en œuvre par des moyens tels que la planification de la qualité, la maîtrise de la qualité, l'assurance de la qualité et l'amélioration de la qualité, dans le cadre du système qualité" (ISO, 1995a).

L'articulation des diverses notions est présentée sous forme schématique à la figure 1.

Le système qualité

Un système qualité présente deux aspects qui sont liés :

- les besoins et attentes du client : le client a besoin d'avoir confiance tant dans l'aptitude de l'organisme à fournir la qualité voulue que dans le maintien cohérent de cette qualité ;
- les besoins et intérêts de l'organisme producteur : l'organisme a besoin pour sa pérennité d'atteindre et de maintenir la qualité voulue à un coût optimal ; la réalisation de cet aspect est liée à une utilisation planifiée et efficace des ressources technologiques, humaines et matérielles dont il dispose.

Chacun des aspects ci-dessus d'un système qualité implique de fournir une preuve tangible, sous la forme d'informations et de données, de la qualité du système et de la qualité des produits de l'organisme.

L'assurance de la qualité

C'est cet aspect de la qualité qui reçoit la publicité la plus voyante, car il est étroitement lié à la certification selon l'ISO (9001 ou 9002 ou 9003) que les entreprises certifiées utilisent pour asseoir leur notoriété.

La certification revient à faire attester par un organisme tiers, habilité et indépendant, que toutes les dispositions ont été prises et sont mises en œuvre pour fournir et maintenir la qualité voulue. Cette attestation se réfère à des modèles de systèmes qualité précisés par les normes 9001 à 9003 (la 9001 est la plus complète et inclut les activités de conception des produits).

Faire de l'assurance qualité un moyen au service de sa politique qualité, c'est pour l'organisme, afficher une ambition collective qui ne se réalisera qu'avec l'adhésion de tous ses personnels et que dans la durée. On vise à être parmi les tous meilleurs dans la catégorie que l'on a choisie par le niveau des exigences retenues (classe).

Amélioration de la qualité et management total de la qualité

Si, en plus de la satisfaction du client on vise les intérêts de l'organisme lui-même par la recherche de l'efficacité, on parle d'amélioration de la qualité.

Si on ajoute la recherche de la satisfaction des intérêts des autres parties prenantes, à savoir, dans le monde des entreprises, les actionnaires, les personnels et les sous-traitants, on entre dans le domaine du management total de la qualité.

Qualité et statistique publique

L'ISO estime que les normes présentées dans sa série 9000 sont "*génériques et indépendantes de tout secteur économique ou industriel spécifique*". On pourrait peut-être émettre quelques doutes en ce qui concerne les administrations publiques, et surtout celles qui nous intéressent ici, c'est à dire les services statistiques des administrations africaines.

Les pratiques en cours

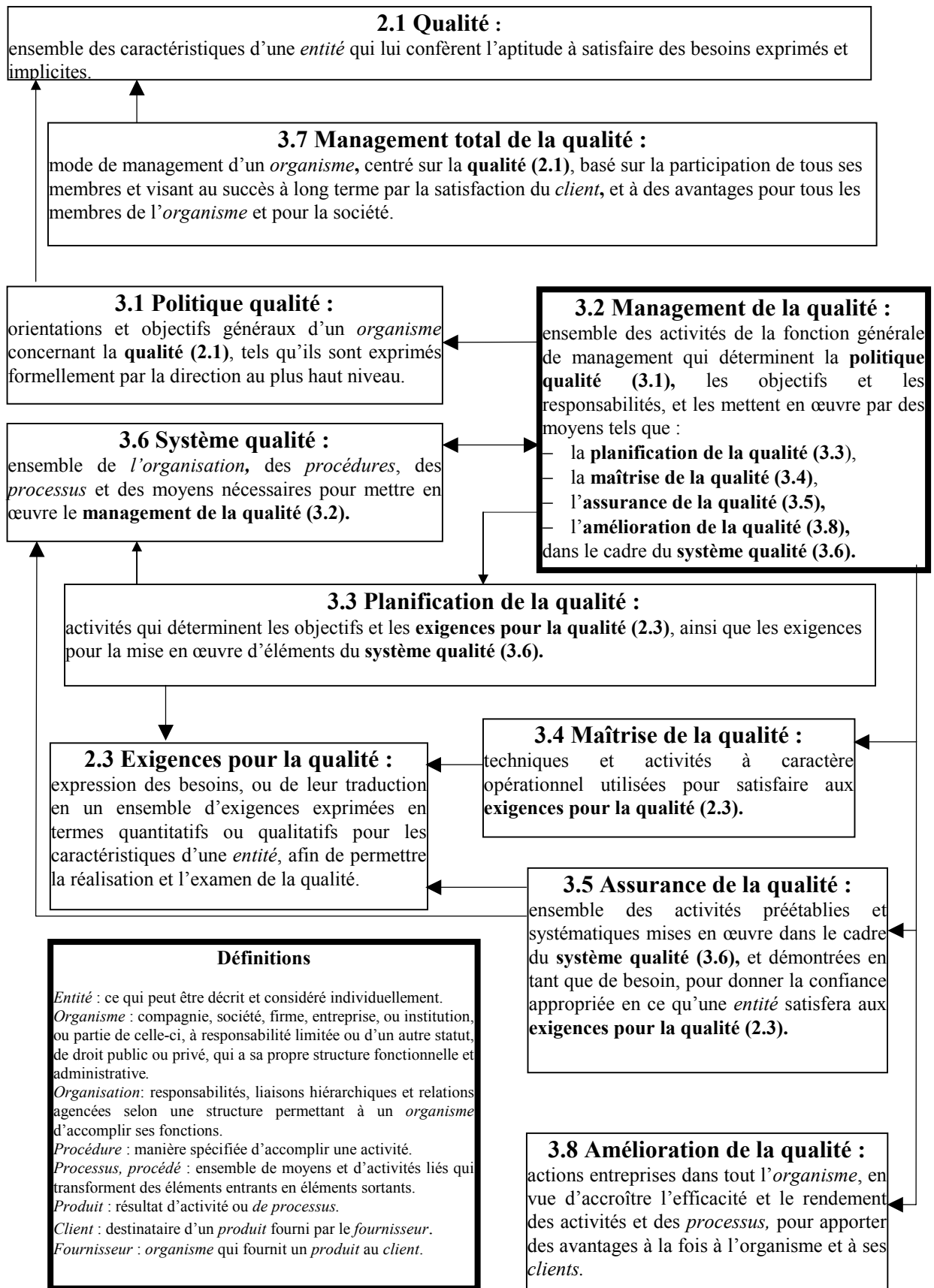
Le premier constat que l'on doit faire est que des organisations statistiques de pays développés ont déjà mis en pratique des démarches inspirées des principes du management de la qualité. À titre d'illustrations, on peut citer quelques écrits sur le sujet.

"La qualité est devenue depuis quelques années un label qu'il importe d'afficher; certains en font un argument de vente, d'autres un mode de gestion. Les services publics ne paraissent pas pouvoir échapper à cette tendance. Plus qu'une mode, il s'agit d'une préoccupation profonde liée à des exigences croissantes des consommateurs, un souci d'efficacité des gouvernants, une pression d'un environnement de plus en plus concurrentiel. Certains offices statistiques ont déjà réagi; ils proposent à leurs clients, leurs fournisseurs et leurs partenaires des chartes qualité, introduisent des modes de gestion basés sur la qualité totale envisagent de se faire certifier"(Defays, 1998).

"Une innovation pour 2001 consiste à introduire le Programme de management de la qualité des données, comme moyen d'améliorer et de mesurer la qualité des données. Le Programme lui-même est un aspect de notre interprétation de l'approche du management total de la qualité qui a été adopté avec tant de succès en Australie" (Jones, 1998).

Figure 1

Le management de la qualité



"Évidemment, des systèmes efficaces de contrôle de qualité, s'ils sont introduits dans les opérations de recensement des pays en développement, permettront une grande avancée en matière de promotion de la qualité des résultats finals et de la confiance que leur accordent les utilisateurs" (Ywunor, 1998).

"L'expérience de l'ONS jusqu'à ce jour suggère que des techniques spécifiques peuvent être particulièrement utiles au programme de management de la qualité.(...) Des observations périodiques internes et externes de la qualité, ainsi que des évaluations régulières à partir de l'opinion des utilisateurs, sont prévues. Les principes de la norme internationale ISO 9000 se sont aussi révélés utiles" (Haworth, 1997).

"Quand des statistiques sont fournies, il est clair que ni une bonne réponse donnée trop tard, ni une mauvaise réponse donnée à temps, ne procurent un service de qualité au client" (Killion, Clark et Bates, 1997)³.

Caractéristiques qualité et statistique

La première remarque fondamentale est que la qualité d'une statistique ne peut se constater par le seul examen du chiffre. Elle s'apprécie en référence à une batterie de constats portant sur plusieurs aspects, et concernant les différentes phases de la genèse du résultat : définition, méthode, observation, mise à disposition... La figure 2 présente sous forme schématique les différents aspects liés à la qualité d'une statistique.

Qualité et management d'un INS et des services statistiques des ministères⁴

Contrairement au chef d'entreprise qui peut choisir son segment du marché et sa gamme de produits, le responsable statistique se voit confier une mission globale qui l'oblige, dans les limites des ressources qui lui sont allouées sur des critères politiques, à faire au mieux pour satisfaire avec équité et professionnalisme, les besoins légitimes de tous les utilisateurs. En plus de l'intérêt de ces derniers, il doit prendre en compte ceux des contribuables et rechercher l'efficacité des moyens, ceux des répondants et réduire à l'indispensable la charge qui pèse sur eux et, bien entendu ceux des personnels mis à sa disposition. Globalement les responsables statistiques d'une société démocratique sont donc placés dans un contexte particulièrement

contraignant (l'Administration) leur imposant de conduire un management global de la qualité (3.7) : il s'agit là d'un véritable défi ! Les statisticiens du secteur public ne sont toutefois pas les seuls dans une telle situation.

Pour une statistique, son existence peut être considérée comme la toute première caractéristique de qualité (2.1). Nous supposons pour la suite que la politique générale, les domaines de préoccupation prioritaires et la nature des statistiques à mettre à la disposition des utilisateurs ont déjà été arrêtés, par exemple au moyen d'un schéma directeur (Chenais, 1993 et Chenais, 1997). La politique qualité (3.1) des statistiques fait alors partie des décisions générales, et précise les orientations en matière de besoins prioritaires à satisfaire, de cadres conceptuels de référence à utiliser, de compatibilité et de comparabilité à assurer, et enfin de conditions de mise à disposition.

Si la politique qualité (3.1) fixe des objectifs généraux, il revient à la planification de la qualité (3.3) d'exprimer ces derniers en exigences pour la qualité (2.3), qui sont des objectifs opérationnels dont la réalisation peut être constatée objectivement, et permettre ainsi de prouver que la qualité escomptée a été atteinte. À ce stade, l'apport déterminant de l'ISO est l'introduction de la notion de système qualité (3.6) et plus précisément du modèle de système qualité décrit dans la norme internationale ISO 9001 à utiliser lorsque l'on recherche l'assurance de la qualité (3.5).

Plus concrètement, des exigences pour la qualité peuvent par exemple prendre la forme suivante :

- pertinence : utiliser la nomenclature *COICOP* (*Classification of Individual Consumption by Purpose*) pour classer les dépenses de consommation des ménages ;
- compatibilité : les importations et les exportations sont définies de la même manière dans les comptes nationaux et la balance des paiements ;
- précision : la variance relative doit être inférieure ou égale à 10% avec une probabilité de 95% ;
- fraîcheur : l'indice mensuel de la production industrielle doit être rendu public au plus tard 6 semaines après la fin du mois de référence ;
- ponctualité : les dates de publication sont annoncées 3 mois à l'avance, et respectées avec une marge maximale de 2 jours ;
- accessibilité : chaque parution fait l'objet d'un communiqué de presse ;
- etc.

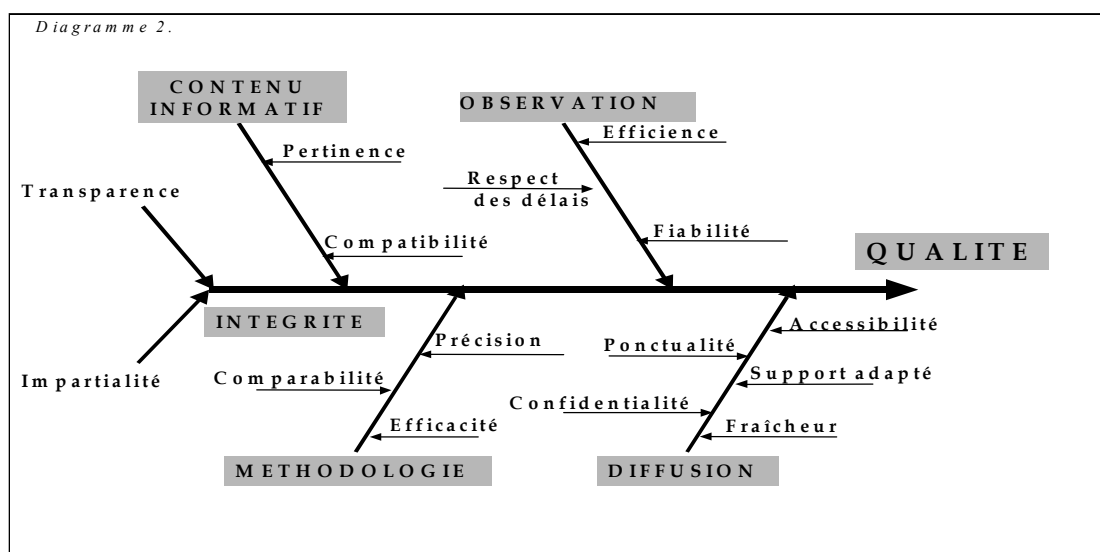
Le réalisme consiste à se fixer des exigences que l'on peut réaliser et à les réviser à la hausse après avoir augmenté ses capacités de réalisation.

³ Les citations tirées de Jones (1998), Iwunor (1998), Haworth (1997) et Killion, Clark et Bates (1997) ont été traduites en français par la rédaction.

⁴ Dans cette partie, les codes entre parenthèses renvoient à la figure 1.

Figure 2

Les différents aspects de la qualité d'une statistique



Assurance de la qualité des statistiques publiques

On retrouve ici, sous une autre forme, la question de l'alternative fondamentale entre obligation de moyens et obligation de résultats. Donner des assurances, ou des garanties, c'est s'astreindre à une obligation de résultats.

Lorsque l'on est en charge d'un service national de statistique peut-on se contenter d'une obligation de moyens ? Peut-on régulièrement produire et diffuser au plan national et international des informations statistiques et ne pas fournir explicitement un minimum de garanties sur leur périmètre d'utilité et sur le maintien de leur comparabilité temporelle ? N'est-il pas normal de chercher à donner confiance à ceux qui vont prendre des décisions en s'appuyant sur les informations que l'on est chargé d'élaborer à cet effet ? La responsabilité existe-t-elle ?

L'ISO adopte une approche particulièrement pragmatique : on cherche à donner confiance tout en ne s'engageant que sur des exigences pour la qualité clairement explicitées (quantitativement et/ou qualitativement) et que l'on pourra réaliser et vérifier (et éventuellement faire vérifier). Sur cette base, le reste est une question d'engagement permanent et clairement affirmé de la part de l'équipe dirigeante (c'est son rôle), de management adapté aux conditions qui prévalent (ce qui se construit avec le système qualité) et d'adhésion des personnels au projet (ce qui se gagne).

Ces considérations sont moins abstraites qu'il n'y paraît. En effet si l'on examine l'initiative du FMI sur les Normes spéciales et le Système général de

diffusion des données (NSDD et SGDD), on peut déceler une ébauche de mise sous assurance qualité (voir ci-après).

Dans le cadre de l'UEMOA (Union économique et monétaire ouest-africaine), la refonte des indices des prix à la consommation des pays membres pour en faire un outil de pilotage de l'économie commune, conduit nécessairement à se poser la question de la confiance que l'on peut accorder aux travaux de chacune des équipes nationales aujourd'hui et dans les années à venir. La réponse peut être de type fataliste : on verra bien, c'est déjà un succès que d'avoir réussi à mettre en place des indices harmonisés. On peut aussi être plus volontariste et se dire qu'il ne faut pas s'arrêter en si bon chemin et bâtir la pérennisation sur un plan qualité collectif s'inspirant des normes et recommandations de l'ISO.

Réflexions sur un système qualité pour le dispositif des indices harmonisés des prix à la consommation (IHPC) au sein de l'UEMOA

L'objectif

L'objectif est de mettre en place un système qui assure que le dispositif constitué de l'appui Afristat et de l'ensemble des processus installés dans chacun des pays de l'UEMOA pour calculer l'indice des prix à la consommation des ménages satisfait en permanence aux besoins de la Commission de l'UEMOA.

On s'inscrit ici dans la problématique et la conceptualisation (vocabulaire compris) de l'ISO pour le management de la qualité, on se réfère implicitement aux normes adoptées par cet organisme et plus particulièrement à la série 9000 définissant un modèle de systèmes qualité. La conception des indices, du ressort de la norme ISO 9001, étant déjà réalisée, on vise les points de la norme ISO 9002.

En particulier la qualité est définie comme l'"ensemble des caractéristiques d'une entité qui lui confèrent l'aptitude à satisfaire des besoins exprimés et implicites" (ISO, 1995a).

L'entité que l'on considère ici est le dispositif constitué de l'appui Afristat et de l'ensemble des processus installés dans chacun des pays de l'UEMOA pour calculer l'indice des prix à la consommation des ménages et le transmettre à la Commission.

L'architecture générale du système

Le système qualité doit être mis en place au niveau des différents acteurs :

- au niveau de la Commission : définition de la politique qualité, désignation d'un responsable qualité, revue périodique du système, planification des audits internes et externes ;
- au niveau d'Afristat, conception des processus et accompagnement des différents instituts nationaux de statistique (INS) dans leur démarche qualité ;
- au niveau de chacun des pays : mise en œuvre d'un plan qualité spécialement établi pour le processus de calcul de l'IHPC mensuel, s'insérant dans un embryon de système qualité général de l'INS.

À terme, ce système devra être consigné dans plusieurs documents constituant ensemble ce que l'on appellera le manuel qualité de l'IHPC-UEMOA.

Le système pourra s'étendre à des productions de type de l'indice harmonisé de la production industrielle, et pourquoi pas à l'élaboration de comptes nationaux harmonisés.

Les préalables

Au niveau de la Commission, il convient de procéder à la définition des exigences pour la qualité liées aux besoins spécifiques de la Commission en matière d'IHPC ; ces exigences pourront porter sur les délais d'élaboration du chiffre, la ponctualité, la fiabilité, les conditions de transmission à la Commission. Les autres exigences portant par exemple sur la pertinence, la

comparabilité, la compatibilité et la précision sont censées avoir été assurées lors de la conception même de l'IHPC.

Au niveau des pays, d'autres exigences pourront être ajoutées souverainement, portant notamment sur l'intégrité et l'accès du public au chiffre.

Les acteurs

La Commission devrait désigner un représentant spécialement chargé de superviser en son nom la mise en œuvre et le maintien du système, ainsi que de rendre compte de son bon fonctionnement.

Afristat devrait superviser ou se charger de la conception et de la mise en place du plan qualité IHPC dans chacun des pays, en étroite collaboration avec les services des INS chargés de l'IHPC.

Les services chargés de l'IHPC dans les INS devront s'organiser pour conduire au jour le jour le plan qualité IHPC de leur pays et se conformer à ses exigences, en particulier en matière d'enregistrement des faits ayant trait à la qualité, et de maîtrise des documents et des données.

Les audits

Les audits internes ont pour finalité de s'assurer, dans chaque pays, que les activités relatives à la qualité et les résultats correspondants sont conformes aux dispositions prévues, et de déterminer l'efficacité du plan qualité local. Des mesures correctives et préventives sont généralement prises à l'issue de ces audits.

Quant aux audits externes, ils ont pour objet d'attester que le dispositif répond bien aux exigences de qualité et donc aux besoins de la Commission. Faute d'obtenir l'attestation, c'est le plan et/ou sa mise en œuvre qu'il faut mettre à niveau.

Les audits internes peuvent être conduits par des agents qualifiés des INS, à condition qu'ils soient indépendants des personnes qui ont la responsabilité directe de l'élaboration de l'IHPC. Il est tout à fait concevable que l'audit interne (au dispositif) soit mené dans l'INS d'un pays par un agent chargé de l'IHPC dans un autre pays.

L'audit externe devra de préférence être conduit par un organisme tiers commandité par la Commission et étranger au dispositif (Insee, Eurostat, cabinet de conseil accrédité...). Afristat, en tant qu'acteur de la construction du dispositif, ne peut pas être considéré comme totalement indépendant, et ne peut donc être chargé de conduire ces audits qui peuvent devenir des audits de certification si les normes ISO 9000 sont appliquées formellement.

Les Normes spéciales de diffusion des données (NSDD) du FMI

Courant 1996, le FMI a proposé un ensemble de normes dont le but est de "*guider les pays membres pour la publication, dans des délais brefs, de statistiques économiques et financières exhaustives, accessibles et fiables, dans un monde caractérisé par une intégration économique et financière croissante*". Ces normes, présentées dans l'encadré 1, comprennent les objectifs d'une politique qualité : bons délais, statistiques exhaustives, accessibles et fiables (FMI, 1996a et FMI, 1996b).

Le FMI se positionne ainsi en porte-parole des utilisateurs de statistiques économiques et financières, et plus particulièrement des opérateurs sur les milieux financiers. Il exprime donc les besoins d'une catégorie de clients des producteurs nationaux de statistiques. Pour ces derniers, prendre en considération ces besoins exprimés équivaut à commencer à s'engager dans une démarche qualité.

Des exigences pour la qualité

Les objectifs généraux sont déclinés en objectifs opérationnels quantitatifs et qualitatifs vérifiables :

- liste de statistiques précisément définies en référence à un cadre d'analyse, à diffuser obligatoirement, avec une périodicité régulière et dans des délais fixés,
- calendrier de diffusion annoncé 3 mois à l'avance,
- communication simultanée aux différentes parties intéressées,
- mise à disposition d'informations sur les pratiques et procédures.

Un engagement officiel rendu public

L'adhésion aux NSDD est volontaire et officielle, et elle est portée à la connaissance du monde entier par le biais d'une entrée sur un site Internet géré par le FMI : le tableau d'affichage des Normes de diffusion (TAND). Le FMI prend donc acte de ce qu'un pays fait connaître publiquement que sa production nationale de statistique remplit les conditions définies par les NSDD.

Dans le TAND, doivent alors figurer toutes les méta-données qui sont, pour l'essentiel, les exigences qualitatives de la norme : descriptions des indicateurs, conditions d'accès, procédures et réglementation, ainsi que le calendrier de parution des données ; les statistiques elles-mêmes ne sont pas présentées.

La vigilance des utilisateurs et du FMI

Le FMI compte sur les utilisateurs pour tirer la sonnette d'alarme au cas où ils constateraient des

manquements sérieux au respect des Normes. Ces écarts seront généralement portés à la connaissance des producteurs directement par les utilisateurs en vue de leur correction, mais le FMI prévoit de consulter périodiquement ces derniers. Il ne suffit donc pas de faire une déclaration une fois pour toutes à un moment où on est en mesure de respecter les Normes; il faut aussi faire en sorte de tenir ses engagements en permanence.

En cas de non respect persistant et grave de certains points des Normes, et après examen de la situation avec éventuellement l'intervention de spécialistes statisticiens indépendants, le conseil d'administration du FMI pourra décider du retrait d'un pays du TAND. Le retrait volontaire est bien entendu possible à tout moment. En quelque sorte, figurer au TAND équivaut à un certificat attestant que le pays remplit les conditions fixées par les Normes.

Les NSDD et l'ISO 9000

L'ISO considère que la série 9000 de ses normes peut être utilisée dans quatre situations types : conseils pour le management de la qualité, contrat entre deux parties, approbation ou inscription par seconde partie, certification ou inscription par tierce partie.

Avec les NSDD on se trouve dans la troisième situation, où le FMI, utilisateur important des statistiques, se positionne en représentant de l'ensemble des utilisateurs ou secondes parties. Il est toutefois prévu, en cas de problèmes persistants dans un pays, de faire intervenir un groupe d'experts indépendants, groupe qui joue alors le rôle d'une tierce partie pour évaluer le respect des Normes.

Le FMI entend le terme qualité dans un sens restreint, plus proche de "justesse" que de celui plus général de l'ISO (satisfaction des besoins) ; la "justesse" (ou la précision) est une des caractéristiques du besoin et donc un élément de la qualité.

Selon le FMI, il est difficile de porter un jugement, en matière de "justesse" d'une statistique, au seul examen du chiffre. Comme il a été vu plus haut, cette situation est perçue par l'ISO comme liée à la mise en œuvre de procédés spéciaux pour lesquels la prise en compte d'un objectif de qualité nécessite le choix de méthodes reconnues, l'habilitation et la formation des personnels, et la maîtrise rapprochée des processus. Faute de cela, le FMI demande la diffusion des méthodes et de leurs conditions de mise en œuvre, et celle du détail de données permettant des vérifications croisées (caractéristiques liées à la compatibilité). Il s'agit bien d'un pis-aller qui contraint l'utilisateur (et donc tous les utilisateurs) à procéder lui-même à une évaluation préalablement à l'usage.

Encadré 1

Les quatre dimensions des Normes spéciales de diffusion des données (NSDD) du FMI

Champ d'application, périodicité et délais de diffusion

Des données économiques et financières complètes, diffusées dans des délais brefs, sont indispensables pour assurer la transparence des résultats et de la politique macro-économiques. Les NSDD prévoient la diffusion de catégories de données économiques et financières précisément identifiées, mise en œuvre de façon adaptée au pays considéré, la périodicité et les délais de diffusion étant indiqués.

Accès du public

La diffusion des statistiques officielles est un élément essentiel qui fait des statistiques un bien public. Il est en particulier indispensable que le public, y compris les participants aux marchés, puisse y accéder aisément et dans des conditions d'égalité. Les NSDD prévoient :

- la diffusion préalable des calendriers de publication,*
- la communication simultanée à toutes les parties intéressées.*

Intégrité

Pour que l'objectif d'information du public soit atteint, il est nécessaire que les utilisateurs de statistiques officielles aient confiance en elles. En fin de compte, il s'agit aussi d'une question de confiance dans l'objectivité et le professionnalisme de l'organisme qui établit les statistiques. La transparence de ses modalités et de ses procédures est déterminante à cet égard. Les NSDD prévoient :

- la diffusion des conditions régissant l'établissement des statistiques officielles, notamment en ce qui concerne la confidentialité de l'information individuellement identifiable,*
- la détermination de l'accès des administrations publiques aux données avant qu'elles ne soient publiées,*
- l'identification des commentaires ministériels formulés au moment de la publication des statistiques,*
- l'information sur les révisions des méthodes et la notification préalable des principaux changements.*

Qualité

Un ensemble de normes portant sur le champ d'application, la périodicité et les délais de diffusion des données ne doit pas négliger la qualité des statistiques. Bien que cette dernière soit difficile à juger, on peut utiliser, pour y parvenir, des valeurs de remplacement pouvant être suivies, conçues de manière à mettre l'accent sur les renseignements dont les utilisateurs ont besoin pour juger de la qualité. Les NSDD prévoient :

- la diffusion des données relatives aux méthodes et sources utilisées pour préparer les statistiques,*
- la diffusion de données pouvant contribuer à la contre-vérification statistique et à la vérification de vraisemblance.*

Il serait préférable en règle générale de pouvoir faire confiance. Là, on entre dans le domaine de l'assurance qualité, qui passe par la certification du système qualité (normalisé) et non plus des seuls produits, et qui fait intervenir un tiers de confiance accrédité.

Les NSDD s'adressent aux pays ayant un système statistique largement développé pouvant satisfaire

rapidement aux exigences des Normes, au prix éventuellement de quelques ajustements : en mai 1999, 47 pays étaient inscrits au TAND, dont 25 en Europe et 1 en Afrique, l'Afrique du Sud (voir le site Internet <http://dsbb.imf.org>). Pour ces pays, la mise en place d'un système qualité général n'a pas un caractère d'urgence et ne peut se faire que par une politique à long terme d'amélioration progressive.

Pour les autres pays et en particulier ceux d'Afrique, la problématique se pose en des termes différents et plus précisément il s'agira de chercher à construire le système statistique capable de satisfaire aux exigences des Normes du FMI, surtout celles qui répondent aux besoins de leurs utilisateurs, de tous leurs utilisateurs. Avec le Système général de diffusion des données (SGDD), le FMI propose d'accompagner les pays qui le souhaitent, dans une démarche générale d'amélioration des statistiques qui vise à la satisfaction des NSDD à plus ou moins long terme, selon la situation prévalant au départ (FMI, 1998).

Le Système général de diffusion des données (SGDD) du FMI

L'essentiel du Système est présenté dans l'encadré 2. Les quatre dimensions retenues sont celles des NSDD avec des exigences moins contraignantes, considérées cette fois comme des objectifs de moyen terme (3 à 5 ans). On retrouve aussi les cadres d'analyse de référence qui sont ceux du système des Nations unies et du FMI en règle générale, notamment en matière de comptabilité nationale (Système de comptabilité nationale (SCN) 93), de balance des paiements (5^e révision du manuel du FMI) et de finances publiques (dernière version du manuel du FMI).

Un plan de plus ou le dernier plan pour la statistique publique africaine ?

Adhérer au SGDD revient à s'engager à élaborer un schéma directeur visant à l'amélioration de la production et de la diffusion de statistiques économiques et financières nécessaires à un groupe important d'utilisateurs. Le système cible est décrit en détail dans les quatre dimensions du Système.

Pour le moment, le FMI ne donne aucune indication sur les conditions d'élaboration des plans d'amélioration. Sur la période 1998-1999, il est toutefois prévu l'élaboration d'un guide de mise en œuvre, et une série de séminaires de présentation du Système qui concerneront toutes les régions du monde; celui de l'Afrique francophone a eu lieu en octobre 1998.

Il y a peu à dire sur les buts du Système car ils répondent à des besoins réels et raisonnables, tant internes qu'externes, bien que ne couvrant pas l'ensemble des attentes. L'adhésion au Système n'est toutefois que l'un des moyens d'atteindre ces buts. Le Plan d'action d'Addis Abeba s'est donné des objectifs similaires pour l'Afrique, et Afristat, par le programme PROSMIC (Programme statistique minimum commun 2000-2004) cherche aussi à améliorer les statistiques publiques de ses États membres ; au sein de l'UEMOA, le projet

PARSTAT soutenu par l'Union européenne vise des objectifs de même nature. La Côte d'Ivoire de son côté a programmé la préparation d'un second schéma directeur statistique pour la période 2001-2005.

Pour un pays, le dernier plan doit être celui auquel, après adaptation nécessaire, tous les autres plans concourent. Ainsi, pour la Côte d'Ivoire, cela prendrait la forme d'une adhésion au SGDD dont les objectifs seraient partie intégrante du futur schéma directeur, à côté des autres objectifs nationaux, régionaux et internationaux, qui sont, soit très semblables, soit complémentaires (voir ONU (1997) pour ce qui concerne l'assistance technique).

Bien qu'ayant fixé un cap pour tous les pays (en dehors des adhérents aux NSDD), le FMI ne prévoit pas d'apporter de contribution financière supplémentaire, que ce soit pour l'élaboration des plans ou pour l'exécution des programmes arrêtés. Il s'agit plus, dans le cadre des dispositifs d'assistance technique existants, de jouer le rôle d'un catalyseur au, plan mondial pour faire converger les nombreuses initiatives, tout en étant l'interlocuteur privilégié au niveau du pays (la désignation d'un correspondant national fait partie des conditions d'adhésion). La phrase suivante, glanée sur le site Internet du SGDD résume parfaitement ce principe : "*On espère que le SGDD apportera une ressource précieuse aux fournisseurs d'assistance technique, en bilatéral et en multilatéral, et que le SGDD pourra constituer le point de départ d'une coopération accrue avec d'autres fournisseurs d'assistance technique*"⁵.

Intégrer le management de la qualité au SGDD

Dans la mesure où pour un pays, le SGDD, ou le schéma directeur associé, se fixe pour politique l'amélioration de la qualité des statistiques produites, mais aussi plus généralement du service statistique fourni à la nation ainsi qu'à ses partenaires extérieurs, il apparaît légitime de chercher à intégrer les apports des normes ISO 9000, d'autant plus que l'on se place dans le moyen terme et qu'à ce titre on doit se montrer optimiste.

Comme le montre la figure 1, gérer la qualité (3.2), c'est avoir une politique qualité (3.1), une planification (3.3), une démarche préférentielle (maîtrise (3.4), assurance (3.5), amélioration (3.6), gestion totale (3.7)), et surtout un système qualité (3.6) pour organiser l'action en faveur de la qualité, le tout faisant partie intégrante de la conduite générale des activités de l'office statistique.

⁵ Traduction en français par la rédaction.

*Encadré 2****Le Système général de diffusion des données (SGDD) du FMI***

Les pays membres du FMI sont encouragés à participer au SGDD à titre volontaire.

Chaque participant s'engage à :

- utiliser le SGDD comme cadre directeur du développement de son système national de production et de diffusion de données économiques et financières,*
- désigner un coordonnateur national pour assurer la collaboration avec les services du FMI,*
- établir la description des pratiques courantes d'établissement et de diffusion des statistiques, et la description de plans d'amélioration à court et à long terme susceptibles d'être diffusés par le FMI.*

Une description des pratiques en vigueur doit être fournie pour chacun des objectifs correspondant aux quatre dimensions suivantes prévues par le Système : données (champ d'application, périodicité et délais de diffusion), qualité des données diffusées, intégrité des données diffusées, accès du public aux données. Pour chacune de ces quatre dimensions, le Système prescrit deux à quatre pratiques optimales qui peuvent être retenues comme objectifs pour la mise au point des systèmes nationaux de production et de diffusion des données.

Les plans d'amélioration doivent indiquer les principales lacunes par rapport aux objectifs fixés par le Système, les mesures prévues pour y remédier, les ressources, notamment l'assistance technique, nécessaires pour réaliser les améliorations, et le calendrier prévu pour leur réalisation. Les plans doivent en particulier préciser les améliorations qui seront entreprises dans les trois à cinq années suivantes.

Les statistiques concernées portent sur quatre secteurs (sphère réelle, finances publiques, domaine fiscal et commerce extérieur), et sont accompagnées des indicateurs socio-démographiques proposés par la commission de Statistique des Nations unies.

Le FMI propose une politique générale et des objectifs d'exigences pour la qualité devant être atteints dans un délai de 3 à 5 ans. On peut supposer que l'on cherchera à maîtriser la qualité (3.4) au cours de cette première période. Comme on l'a vu plus haut, à long terme on ne peut que rechercher le management total de la qualité (3.7). On peut donc se donner pour objectifs du système qualité, l'établissement au bout de 2 ou 3 ans d'un sous-système qualité pour chacun des secteurs identifiés par le SGDD, et de plans qualité spécifiques pour les principaux indicateurs, dont certains peuvent être des plans d'assurance qualité (indice des prix, indices de production, agrégats des finances publiques et agrégats financiers).

Pour conclure en revenant à l'appareil statistique national

Alors qu'un partenaire extérieur traite de quelques préoccupations avec plusieurs pays, au niveau de l'appareil statistique national on doit traiter de toutes les préoccupations, avec tous les partenaires extérieurs et avec tous les interlocuteurs nationaux. Si l'on cherche à faire en sorte que l'appareil

statistique national rende un service statistique de qualité, on doit admettre alors que les assistances techniques et financières doivent s'insérer temporairement dans le système qualité que l'on bâtit, cherchant à jouer des rôles de *boosters*, plutôt que de béquilles (ou pire de brancards).

Pour les responsables nationaux, la question technique est de savoir dans quelle mesure les appuis extérieurs contribuent à la réalisation des objectifs de qualité des statistiques et du système lui-même. Pour les pays donateurs aussi, la qualité de leur contribution est une préoccupation légitime. Il serait rationnel, mais utopique, de confronter les exigences pour la qualité des différents systèmes qualité en jeu.

Quelles que soient les aides extérieures, la réussite ne sera jamais complète sans l'adhésion sans réserve des acteurs nationaux.

La vision et l'engagement des responsables

Il faut que les responsables directs de la statistique, et donc les cadres statisticiens, partagent une vision

d'ensemble cohérente de la mission de service public de la statistique nationale. Cette vision partagée peut être communiquée aux partenaires sous la forme d'une charte nationale pouvant s'inspirer des principes fondamentaux de la statistique publique adoptés par les Nations unies. Cette charte peut être accompagnée d'un slogan mobilisateur qui résume les points essentiels de la mission.

Cette mission doit être indéniablement centrée sur la satisfaction des besoins de tous les utilisateurs : pouvoirs publics, administrations, entreprises, chercheurs, citoyens. Il faut apporter en temps utiles, les observations (les statistiques) et les concepts qui leur sont nécessaires dans les domaines de préoccupation qui sont les leurs.

Les responsables doivent accompagner cette vision, intemporelle, d'une politique relative à la qualité des statistiques et à la satisfaction des utilisateurs, en préservant les intérêts des autres parties prenantes (répondants, personnels, contribuables). Leur engagement durable vis-à-vis de l'élaboration et du fonctionnement d'un système qualité doit être clairement exprimé, communiqué largement et surtout démontré régulièrement pour être crédible aux yeux de tous, et en premier lieu de ceux des personnels de la statistique.

Il est essentiel que les partenaires extérieurs partagent cette vision et fasse connaître leur adhésion à la politique nationale. Pour cela il serait souhaitable de faire en sorte d'organiser une concertation périodique sur le développement de la statistique. L'élaboration d'un schéma directeur devrait en être une occasion privilégiée. En Côte d'Ivoire, tous les partenaires extérieurs sont déjà conviés à participer aux travaux des commissions spécialisées chargées de formuler un avis sur les programmes statistiques.

La mobilisation et la motivation des personnels

C'est l'ensemble des personnels (de tous métiers) qui doit être mobilisé sur les objectifs de qualité, car la qualité d'une statistique est le résultat d'un enchaînement de processus où interviennent clients et fournisseurs, depuis le répondant jusqu'à l'utilisateur.

Comme cela a été déjà constaté, dans le domaine de la statistique, la qualité des personnels est essentielle. Cela passe par une formation initiale préparant aux métiers de la statistique (publique) et par une formation en cours d'emploi, toutes deux nécessaires à la conduite d'activités réelles. La norme ISO estime indispensable de "*tenir à jour des procédures écrites permettant d'identifier les besoins en formation et de pourvoir à la formation de toutes les personnes chargées d'une activité ayant une incidence sur la qualité*" (ISO, 1995a).

La formation est certes nécessaire, mais il faut aussi partager un ensemble de valeurs, d'attitudes et de comportements pour pouvoir assurer une amélioration continue de la qualité du service. Le respect de l'individu, la promotion du travail en équipe, l'attention centrée sur la satisfaction des utilisateurs, la reconnaissance du mérite, le goût de la belle ouvrage, la préservation des ressources, sont des points à promouvoir inlassablement.

Dérouler la spirale positive

L'adoption d'une Charte de la qualité de la statistique publique basée sur les principes des Nations unies et celle d'un Code d'éthique professionnelle, à l'image de celui du Royaume-Uni (Government Statistical Service, 1994), peuvent être vues comme des actes fondateurs du renouveau visé par le Plan d'action Addis Abeba pour le développement de la statistique en Afrique.

Références bibliographiques

Bodin J.-L. (1996), "Satisfaire les besoins des utilisateurs en préparant les programmes statistiques annuels et pluriannuels : l'exemple de l'Insee en France", in : *Actes de la 5^e conférence indépendante de l'AIISO, Reykjavik, 2-5 juillet 1996*.

Chenais G. (1993), "Quelques réflexions sur l'élaboration d'un schéma directeur de l'information économique et sociale", *Statéco*, n° 73, mars, p. 63-87. - Paris, Insee.

Chenais G. (1997), "Élaboration d'un schéma directeur de la statistique : l'expérience de la Côte d'Ivoire", *Statéco*, n° 87-88, août-décembre, p. 21-40. - Paris, Insee.

Références bibliographiques (suite)

Cornish J. et Farrel D. (1996), "Creating User-Oriented Statistical Agencies", in : *Actes de la 5^e conférence indépendante de l'AIISO, Reykjavik, 2-5 juillet 1996*.

Defays D. (1998), *Harmonisation des méthodes au niveau européen : un préalable pour assurer la comparabilité ou un mythe ?* - Luxembourg, Eurostat (Communication aux journées de méthodologie statistique de l'Insee, Paris, 17-18 mars 1998).

FMI (1996a), *Les Normes spéciales de diffusion des données*. - Washington, FMI.

FMI (1996b), *Guide pour l'application des normes de diffusion des données*. - Washington, FMI.

FMI (1998), *Le Système général de diffusion des données*. - Washington, FMI.

Government Statistical Service (1994), *Official Statistics Code of Practice*. - Londres, GSS.

Haworth M. F. (1997), "Statistical Re-engineering and Quality Management in the UK Retail Prices Index", in : *Bulletin de l'Institut international de statistique, Actes de la 51^e session, Istanbul 97*, livraison 1, p. 371-374.

ISO (1990-1991), *ISO 10011. Lignes directrices pour l'audit des systèmes qualité*. - Genève, ISO.

ISO (1991-1994), *ISO 9004. Management de la qualité et éléments de système qualité*. - Genève, ISO.

ISO (1994a), *ISO 9000. Normes pour le management de la qualité et l'assurance de la qualité*. - Genève, ISO.

ISO (1994b), *ISO 9001. Système qualité. Modèle pour l'assurance de la qualité en conception, développement, production, installation et prestations associées*. - Genève, ISO.

ISO (1995a), *ISO 8402. Management de la qualité et assurance de la qualité : vocabulaire*. - Genève, ISO.

ISO (1995b), *ISO 10013. Lignes directrices pour l'élaboration des manuels qualité*. - Genève, ISO.

Iwunor Ch. (1998), "Guidelines for Quality Control in Population Censuses", *Inter-Stat*, n° 17, avril, p. 23-35. - Londres, DFID et Luxembourg, Eurostat.

Jambart C. (1995), *L'assurance qualité : les normes ISO 9000 en pratique*. - Paris, Économica.

Jones G. (1998), "The 2001 Census in the United Kingdom", *Inter-Stat*, n°17, avril, p. 13-22. - Londres, DFID et Luxembourg, Eurostat.

Killion R. A., Clark C. Z. F. et Bates N. (1997), "Striking a Balance Between Timeliness and Quality : Decisions Behind the U.S. Census 2000", in : *Bulletin de l'Institut international de statistique, Actes de la 51^e session, Istanbul 97*, livraison 1, p. 333-336.

Linacre S. et Mahoney P. (1997), "Managing the Trade-off Between Timeliness and Other Aspects of Quality in the Outputs of a Statistical Agency", in : *Bulletin de l'Institut international de statistique, Actes de la 51^e session, Istanbul 97*, livraison 1, p. 329-332.

ONU (1997), *Rapport du groupe de travail sur l'amélioration de la coopération technique dans le domaine des statistiques : projet de principes directeurs concernant les bonnes pratiques en matière de coopération technique*. - New York, ONU (Note E/CN.3/AC.1/1998/L.7).

Trosca S. (1995), *Moderniser l'Administration. Comment font les autres ?* - Paris, Les Éditions d'organisation.