

Quelle stratégie pour le développement des systèmes statistiques ?

Une note introductive

Jean Le Nay¹

Octobre 2009

¹ Ancien Conseiller en planification du développement aux Nations-Unies

Introduction

1. Il y a dix ans, la communauté internationale reconnaissait que les progrès réalisés en matière de développement demeuraient très insuffisants : malgré une croissance mondiale forte, la pauvreté restait importante et les indicateurs de développement humain, notamment en matière de santé et d'éducation, montraient que des milliards d'êtres humains restaient en dehors du progrès. Cette constatation, préparée par les efforts du système des Nations Unies, notamment du PNUD, en vue de promouvoir la reconnaissance de l'approche « Développement Humain » dans ses Rapports Mondiaux publiés à partir de 1990, conduisit à la définition et à l'adoption d'une nouvelle démarche à l'égard des pays les moins avancés (PMA) par les Institutions de Bretton Woods (IBW). Fin 1999, il fut décidé que désormais, le document de référence qui servirait de base aux interventions des IBW (et par la même de la communauté internationale) serait centré sur la lutte contre la pauvreté : tout pays désireux d'obtenir l'appui des IBW devrait élaborer un Document de Stratégie de Lutte contre la Pauvreté (DSRP), préparé et adopté de façon participative. Un an plus tard, les chefs d'Etat réunis au siège des Nations Unies, engageaient la communauté internationale autour des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), ces objectifs devant être atteints en 2015.

2. Ce tournant conduisit rapidement à poser la question du système d'information économique et sociale nécessaire au pilotage de ces initiatives. La création de Paris21 fin 1999, exprime cette préoccupation au moment même où le tournant que l'on vient d'évoquer prend sa forme institutionnelle. L'approche DSRP et les OMD vont se traduire par des objectifs quantifiés, notamment en matière de réduction de l'incidence de la pauvreté et des indicateurs de développement humain (santé, éducation, genre...). Il devient indispensable, dans une perspective qui s'inscrit dans la logique de la gestion par les résultats, de disposer d'informations fiables et régulières sur l'évolution des principaux indicateurs relatifs aux OMD et au DSRP.

3. Dix ans plus tard, les PMA ne disposent toujours pas d'un système statistique permettant d'élaborer des stratégies à partir d'un diagnostic quantifié des réalités, et d'en suivre la mise en œuvre et l'impact sur les populations-cibles. On est donc toujours confronté au même impératif : l'information économique et sociale est indispensable à l'élaboration des politiques de développement et à leur suivi/évaluation. Mais par ailleurs le sous-développement détermine la qualité du système statistique. Peut-on disposer d'un système d'information performant dans un environnement économique et institutionnel défaillant, où les ressources économiques disponibles pour financer une l'administration sont insuffisantes et où la gouvernance politique et administrative est faible ? Cette contradiction est au cœur des difficultés récurrentes rencontrées dans le renforcement des capacités des systèmes d'information dans les PMA.

4. Les efforts déployés depuis dix ans, notamment dans le cadre de Paris21, montrent que l'on peut progresser. Le bilan que l'on peut tirer des stratégies mises en œuvre en matière de système d'information montre que celui-ci n'est toujours pas effectivement au cœur des stratégies des pays. L'information économique et sociale reste une préoccupation mineure, même quand elle est inscrite dans les DSRP. C'est cette situation, cette perception qu'il convient de changer radicalement. Une mobilisation est donc indispensable. Mais il est vain de penser que l'on peut développer un système

d'information pour le développement de l'extérieur. Par ailleurs, la mobilisation doit concerner non pas les statisticiens eux-mêmes, qui demeurent pourtant les principaux interlocuteurs des partenaires au développement, mais les utilisateurs potentiels des informations : les décideurs politiques, l'administration publique bien sûr, mais aussi le secteur privé et la société civile, qui ne peuvent remplir leur rôle que s'ils disposent d'un système d'information performant. L'importance de la demande est d'ailleurs au cœur du projet de Paris21. C'est dans cette direction qu'il convient de centrer les orientations du Consortium dans la nouvelle phase qui se prépare. L'offre doit bien sûr être améliorée pour créer et stimuler la demande et contribuer à construire un large consensus pour promouvoir l'information économique et sociale au niveau d'une priorité dans la stratégie de développement de tout pays. On examinera successivement les questions qui se posent au niveau de la demande et de l'offre d'information pour le développement.

1-Ancrer le système d'information chez les utilisateurs : promouvoir la demande.

5. La demande d'informations économiques et sociales constituera la priorité de la stratégie. On prendra soin de distinguer entre trois composantes de la demande : la société civile ; le secteur privé et l'administration publique. Chacune de ces composantes est porteuse de demandes spécifiques dont la prise en compte viendra contribuer à construire un rapport de forces favorable à un système statistique performant au service du développement.

1.1. La société civile

6. Un des principes de la démarche DSRP consiste à infléchir notablement le processus de préparation des stratégies de développement afin d'aboutir à une véritable appropriation de la stratégie par le pays et ses représentants. Les IBW ont considéré qu'il convenait de tenir compte des critiques liées à l'absence d'appropriation des politiques mises en œuvre dans le cadre d'accords avec la communauté internationale. Les DSRP sont en conséquence basés sur une démarche participative. Il s'agit, à partir d'un diagnostic alimenté par des indicateurs et, le plus souvent, une enquête de perception, d'élaborer des stratégies, en principe centrées sur la réduction de la pauvreté, destinées à prendre en compte les aspirations des populations. La préparation de la stratégie se veut donc fortement participative. Chaque DSRP comporte en outre des modalités de suivi/évaluation à contenu participatif. Le suivi participatif implique l'élaboration, sur une base annuelle, d'un rapport de suivi. Ce rapport doit être soumis pour discussion aux représentants des populations, y compris la société civile². Les résultats doivent être examinés, et, s'ils sont décevants par rapport aux objectifs affichés, il est prévu que l'on en examine les causes, et que le cas échéant on modifie les stratégies. Cette démarche combine une forte participation et une prise en compte des résultats. On recherche la participation, l'adhésion des corps intermédiaires : syndicats de salariés, organisations patronales, mais aussi organisations de la société civile représentatives. Il s'agit donc de bâtir autant que faire se peut un consensus sur les stratégies de développement, et sur les moyens mis en œuvre pour les atteindre.

7. Cette approche suppose que l'on dispose d'instruments de mesure de la mise en œuvre des stratégies, et des résultats enregistrés. Si dans la plupart des pays concernés des rapports annuels sont bien élaborés, leur contenu en informations reste globalement pauvre. Peu d'informations sont disponibles à un rythme annuel, et celles qui le sont ne sont pas toujours collectées ni traitées à

² Dans le cadre d'une segmentation de la société en trois composantes : (1) administration publique ; (2) secteur privé ; (3) société civile, cette dernière regroupe les associations représentant, à un autre ou à un autre, les aspirations et les intérêts de la population.

temps. Les commentaires sur les évolutions que l'on parvient à cerner sont très généraux. Au total, et en moyenne, les rapports annuels de suivi des DSRP ne jouent pas le rôle attendu et ne permettent pas un dialogue sur les stratégies et leurs résultats avec la société civile. Il en va de même des rapports de suivi des OMD. Cela renvoie bien sûr à la faiblesse du système statistique, qui ne parvient pas à produire les données nécessaires, ni à les traiter et à les analyser. Du coup, la démarche participative recherchée tourne à vide. Cela appelle deux types de réponses :

8. (i) La mobilisation de la société civile afin qu'elle fasse effectivement pression pour que les informations nécessaires à son implication, officiellement recherchée et nécessaire, soient progressivement disponibles. La société civile doit revendiquer que l'Etat lui fournisse les informations nécessaires à l'exercice de ses missions de contre-pouvoir, composante essentielle de la « bonne gouvernance » à laquelle se réfère la communauté internationale et les Etats eux-mêmes. La société civile peut intervenir pour que le système d'information économique et sociale constitue une priorité.

9. Si la société civile n'a pas clairement conscience de ce que peuvent apporter les indicateurs socio-économiques, il serait utile d'illustrer le potentiel que représente un système d'information performant, notamment en s'appuyant sur des réalisations significatives de pays comparables. L'objectif est de renforcer l'exigence d'informations pour la gestion du développement de la part de la société civile représentative, en montrant ce qu'elle peut apporter pour guider les stratégies et en suivre la mise en œuvre et les résultats. L'organisation d'ateliers de formation et d'échange sur les systèmes d'information, et l'introduction systématique dans la démarche de renforcement des capacités de la société civile d'une composante sur les systèmes d'information devient alors prioritaire.

10. (ii) Une réorientation des travaux et des productions des institutions statistiques de manière à ce qu'elles intègrent mieux les exigences de la démarche participative en matière de DSRP et d'OMD. Depuis la fin des années 1990, des travaux méthodologiques ont permis de dessiner les grands traits d'un système d'information répondant aux nouveaux défis des DSRP et des OMD³. L'introduction de ces propositions dans les Stratégies Nationales de Développement de la Statistique (SNDS) marque une étape dans leur prise en compte.

11. Au total, il s'agirait de **renforcer les partenariats** autour du système d'information incluant la société civile, de façon à ce qu'elle devienne un acteur disposant progressivement des atouts nécessaires à l'exercice de sa mission de proposition, de contrôle et plus généralement de contre-pouvoir. La société civile doit comprendre à quel point l'information est une variable-clef, et mesurer l'espace d'action dont elle dispose pour influencer sur les choix de l'Etat, tant pour ce qui concerne l'organisation des systèmes statistiques que pour l'importance des ressources que le pays peut décider d'y affecter. En amont, cela renvoie à la « bonne gouvernance », notamment à un de ses aspects essentiels pour ce qui concerne la gouvernance politique : l'obligation faite aux élus et à l'administration de rendre des comptes aux bénéficiaires des politiques publiques et de la gestion des ressources publiques. Cela implique que se développe une culture de l'évaluation.

12. Le partenariat impliquant la société civile doit être construit autour du principe (rendre des comptes) et autour du système d'information qu'il requiert. Une société civile mobilisée autour d'une telle approche constituera un groupe de pression en mesure d'exiger de l'Etat qu'il accorde la priorité qu'il mérite au système d'information.

³ Voir notamment, pour l'Afrique francophone, l'approche méthodologique élaborée par Afristat en 2006.

1.2. Le secteur privé

13. Le secteur privé constitue un acteur essentiel du développement, dans la mesure où il est la source principale de la production de biens et services marchands. Comme tout agent économique, les entreprises prennent leurs décisions sur la base d'informations. Les PMA se caractérisent par la prééminence de l'économie informelle, qui emploie le plus souvent au moins 75 % de la population (cela inclut l'agriculture et l'élevage traditionnels). La logique qui y domine est celle d'une économie de subsistance, où les calculs économiques restent élémentaires. Le secteur formel ou moderne occupe une place réduite (souvent moins de 10 % des emplois. Dans les pays qui disposent de ressources minières ou énergétiques, la logique d'enclave domine. Le secteur productif moderne non minier est donc très minoritaire et concerne désormais plus les services que l'industrie.

14. C'est ce secteur qui est mobilisable autour d'un système d'information économique performant. Les institutions statistiques ont le plus souvent tendance à considérer les entreprises modernes comme des fournisseurs d'informations (enquêtes annuelles d'entreprise; déclarations statistiques et fiscales...). Mais le secteur moderne recherche aussi des informations pour prendre ses décisions. Pour l'instant, dans la plupart des PMA, les institutions statistiques ne fournissent guère d'informations utiles aux entreprises. Elles sont pourtant demandeuses en matière d'analyse de la conjoncture, de prévisions d'activité du secteur, de celui de leurs fournisseurs et clients, de comportement des acteurs économiques, notamment de la demande finale dans ses grandes composantes : la demande des ménages, la demande publique (investissements notamment).

15. Une meilleure prise en compte des demandes du secteur privé moderne conduirait les organisations patronales à plaider auprès des décideurs en faveur d'un renforcement des institutions statistiques. Et il deviendrait envisageable pour ces institutions de vendre leurs informations aux entreprises, ce qui contribuerait à accroître les ressources disponibles pour l'information. Cela favoriserait par ailleurs la fourniture d'informations de la part des entreprises aux institutions publiques d'information, alors même que la collaboration actuelle est souvent peu satisfaisante. Un partenariat est donc souhaitable à ce niveau pour fortifier la position institutionnelle du système statistique et pour améliorer le flux d'informations des entreprises vers ces institutions.

1.3. Les utilisateurs publics

1.3.1. Les besoins des finances publiques et des secteurs

16. Les administrations publiques constituent d'importants demandeurs d'informations économiques et sociales. La préparation de la loi de finances, instrument essentiel des politiques publiques, suppose un grand nombre d'informations, tant pour déterminer les dépenses, que pour évaluer les recettes. Le cadrage macro-économique du budget suppose des comptes nationaux à jour, base à partir de laquelle des projections seront préparées.

17. Au niveau des stratégies, les secteurs ne peuvent élaborer des propositions que sur la base d'une connaissance précise de la situation du secteur et de ses acteurs. A cet égard, dans des pays où la production agro-pastorale occupe l'essentiel de la population, il est indispensable d'avoir une image fidèle des composantes du secteur : les recensements et enquêtes agricoles et pastoraux sont des instruments de base. Les mêmes insuffisances sont constatées dans la plupart des secteurs.

18. Face à ces graves insuffisances en matière d'informations sectorielles, des efforts de mobilisation des secteurs sont indispensables. On ne doit pas oublier qu'une bonne partie des informations sur le

secteur sont collectées par les Ministères responsables, avant d'être transmises aux institutions chargées des statistiques. **La mobilisation des Ministères sectoriels dans la bataille de l'information est donc une autre priorité dans une démarche de renforcement des capacités statistiques.** Les partenaires au développement ont trop privilégié les directions ou instituts statistiques dans leurs actions. Quand ils ont appuyé les questions d'information dans les secteurs, ils n'ont pas su insérer les réflexions et les actions dans une conception globale de l'information. Les acteurs dans chaque secteur appartiennent au secteur privé, aux organisations de la société civile et aux institutions publiques. Pour promouvoir un système d'information approprié pour le secteur, des efforts sont nécessaires pour mobiliser les acteurs en faveur de la conception et de la mise en œuvre d'un tel système. Des partenariats devraient être construits au niveau des secteurs, réunissant les acteurs les plus importants en vue de la mise en place d'un système d'information répondant à leurs besoins. Un plaidoyer est nécessaire dans cette perspective pour montrer le potentiel d'un système d'information performant au niveau du secteur pour appuyer la prise de décision, en tenant compte de la nécessité d'inscrire ce système dans le cadre du système statistique global.

19. La refondation de l'information sectorielle doit être connectée à la mise en place de la gestion par les résultats au niveau des finances publiques. On sait que les IBW s'efforcent de promouvoir une approche des dépenses publiques basées sur les Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT). La traduction de cette approche au niveau des secteurs est le budget-programme. Il s'agit d'un document, en général triennal glissant, qui rassemble les financements disponibles (les CDMT s'articulent autour d'un cadrage macro-économique) pour toutes les dépenses (fonctionnement et investissement) du secteur. Ces dépenses sont la traduction financière de la stratégie du secteur et des objectifs et résultats qu'il s'agit d'atteindre. Le budget-programme rassemble les dépenses nécessaires pour atteindre chaque résultat retenu dans la programmation. On associe en principe des indicateurs qui illustreront la mesure dans laquelle le résultat aura été atteint.

20. On voit à quel point les informations sont au cœur de cette approche : elles permettent de fixer les résultats à atteindre dans le cadre des objectifs correspondant à la stratégie sectorielle retenue, et de suivre les résultats auprès des cibles. On voit qu'il existe une profonde cohérence entre ces orientations et les cadres globaux de développement que constituent les DSRP et les OMD et on mesure à quel point la réforme des systèmes d'information est incontournable dans une telle perspective.

21. Les cibles d'une mobilisation des acteurs publics sont donc les Ministères sectoriels d'une part, et le Ministère en charge de la préparation du budget d'autre part. Le lien entre ces deux catégories d'acteur est constitué par les budgets-programmes. Ces acteurs doivent donc agir auprès des décideurs ultimes pour que l'on accorde toute l'attention et les ressources nécessaires à la réforme des systèmes statistiques.

1.3.2. Les besoins liés à la bonne gouvernance

22. La gouvernance est une des dimensions-clefs du développement. On a vu qu'elle impliquait fortement la société civile, et alimentait sa demande d'informations. Au sein des administrations publiques, des acteurs spécifiques sont concernés par la promotion de la bonne gouvernance et ces acteurs devraient constituer des utilisateurs attentifs des informations économiques et sociales. La bonne gouvernance suppose en matière de politiques publiques que l'on développe **l'évaluation**. Cette dimension a été particulièrement négligée jusqu'ici. Mais dès lors que l'on entend promouvoir la responsabilité des hommes politiques et des cadres de la fonction publique, l'évaluation des politiques devient incontournable. Elle suppose la définition d'une méthodologie adaptée et

l'existence d'informations ciblées sur les bénéficiaires des politiques et leur appréciation des changements. Les conditions sont loin d'être réunies pour que les PMA procèdent de manière régulière à l'évaluation des politiques publiques, mais on doit se placer dans cette perspective, cohérente avec la gestion par les résultats, et les approches DSRP, OMD, CDMT et budgets-programmes.

23. Avant d'en arriver là, d'autres acteurs sont directement intéressés à la mise en place d'un système performant d'information dans le cadre de leur mission de promotion de la bonne gouvernance : il s'agit de tous les organes en charge du **contrôle de la gestion publique**, notamment des finances publiques. Ainsi, le Parlement a-t-il pour mission de se prononcer sur l'exécution de la loi de finances. Dans de nombreux pays il existe une Cour des Comptes ou des institutions équivalentes, des organes chargés de l'audit des institutions publiques et des acteurs qui bénéficient de financements publics. On dispose là d'acteurs publics qui sont demandeurs d'informations économiques et sociales indispensables à l'accomplissement de leurs missions.

24. Au total, au sein des institutions publiques, il existe des acteurs qui sont, à des degrés divers, demandeurs d'informations sans lesquelles ils ne peuvent remplir leurs missions. Dans la perspective qui nous occupe, il s'agit de transformer ces utilisateurs potentiels en agents actifs de la mise en place de systèmes d'information économique et sociale performants, à travers des partenariats adaptés.

25. Au delà des acteurs publics nationaux, une forte demande d'information émane des institutions publiques sous-régionales ou régionales, dont le rôle est croissant. Ces institutions ont un fort intérêt pour la statistique, peuvent avoir des ressources et prendre des initiatives, et tendent à jouer un rôle normatif. Elles devraient être étroitement associées à l'avenir des systèmes statistiques et participer aux partenariats à construire pour améliorer les systèmes d'information.

2-Adapter l'offre

26. Bien que l'essentiel des efforts accomplis par l'aide internationale depuis plusieurs dizaines d'années en matière d'information économique et sociale ait été destiné à améliorer l'offre, celle-ci demeure gravement déficiente dans la plupart des PMA et se révèle incapable de remplir les missions qui lui sont assignées, notamment depuis le tournant opéré dans la gestion du développement. Cette faiblesse de l'offre explique en partie l'absence de mobilisation des utilisateurs potentiels d'information pour défendre la promotion du système statistique.

2.1. Rapprocher l'offre des besoins des utilisateurs

27. On a fréquemment reproché aux systèmes statistiques d'obéir à des logiques techniciennes qui présentaient deux défauts majeurs : (i) les statisticiens qui règnent en maîtres dans les institutions productrices d'informations se réfèrent à des normes techniques de production et de traitement des données qui sont très exigeantes et coûteuses en moyens et en temps. Leur application conduit, dans le contexte des PMA, à une production d'informations réduites et accusant un retard considérable par rapport aux besoins des utilisateurs ; (ii) la prise en compte des besoins des utilisateurs est globalement inexistante, et la diffusion de l'information est limitée.

28. Une autre approche est indispensable. Les Comptes Nationaux, par exemple, accusent un retard tel qu'ils sont souvent inutilisables pour la gestion du développement. Il est fréquent que les IBW récuse les Comptes les plus récents, construits à partir de tendances plus que sur la base d'enquêtes et d'observations des agents, et imposent leurs propres chiffres lors des négociations

avec les gouvernements. Le surdimensionnement technique des travaux statistiques nécessaires à la production des informations entre en conflit avec les ressources dont disposent les institutions responsables, diminue la production et en retarde la diffusion. Des progrès conceptuels ont toutefois été réalisés qui permettent de disposer d'informations à un coût sensiblement plus faible, et qui diminuent la durée de la collecte et du traitement des données. Il en va ainsi des enquêtes sur les ménages qui couvrent plusieurs dimensions (enquêtes QUIBB, 1-2-3, destinées à suivre régulièrement les variables socio-économiques essentielles : emploi, secteur informel, consommation des ménages, éducation ; enquêtes MICS...) et diminuent le coût des opérations. En matière de comptes nationaux, des techniques moins coûteuses en information et plus automatisées⁴ permettent d'accélérer la production des comptes. Il convient de ***poursuivre résolument ce mouvement vers une approche moins technique et moins coûteuse de la production de l'information***. Cela réduira les coûts et accélèrera la production de l'information.

29. La nouvelle approche doit aussi s'accompagner ***d'une véritable prise en compte des intérêts et des demandes des utilisateurs***. Cela renforcerait l'appropriation du système d'information: le système statistique est souvent considéré comme résultant d'exigences internationales. Mais l'appropriation ne signifie pas que les statistiques sont sous le contrôle exclusif des statisticiens nationaux. L'appropriation implique la prise en compte de la demande. Il existe une forte demande potentielle pour des indicateurs qui retracent la situation des ménages par région, par genre ; qui décrivent l'emploi, les revenus. Les enquêtes qualitatives sur les perceptions des populations sont également riches d'enseignement pour les décideurs et la société civile. L'orientation de la production statistique vers ces sujets est indispensable pour renforcer la demande et accroître la mobilisation en faveur d'un système statistique au service du développement. Cette évolution rencontre cependant des obstacles non négligeables : la forte demande pour des données régionalisées par exemple accroît le nombre d'observations nécessaires afin que les données soient représentatives au niveau des régions, et plus encore au niveau des communes...De plus, la régionalisation des statistiques implique le plus souvent la mise en place de bureaux statistiques régionaux. La décentralisation des décisions, le plus souvent très appuyée par la communauté internationale, suppose généralement la régionalisation des services statistiques. Toutefois, au vu de la rareté des ressources humaines et financières et des difficultés rencontrées par les institutions statistiques au niveau central, on peut se poser la question de la pérennité des bureaux régionaux de la statistique. Les échanges d'expériences entre institutions de pays comparables sont susceptibles d'apporter des informations sur les solutions les moins coûteuses en matière d'enquêtes et de traitement de données, à exigence technique donnée.

30. Le souci de rapprocher les informations économiques et sociales des utilisateurs passe par ailleurs par la mise en place d'une politique hardie de ***diffusion des informations***. Les pratiques en la matière ont été le plus souvent timorées, une partie des informations faisant l'objet d'une diffusion restreinte aux décideurs publics; en outre, les délais de publication sont en général longs et les budgets y afférant très insuffisants. La promotion d'une approche participative du développement, d'un dialogue sur les politiques et d'un suivi/évaluation participatif des DSRP et des OMD implique des changements radicaux et l'adoption d'une démarche basée sur la ***transparence*** : les informations économiques et sociales doivent être à la disposition de tous les acteurs intéressés. Les technologies de l'information offrent à cet égard des perspectives insuffisamment utilisées. L'ouverture doit être

⁴ Par exemple la démarche ERETES mise au point et diffusée par Afristat.

la règle, et les documents devraient être d'une grande lisibilité et accessibilité, conçus pour les utilisateurs. La demande d'information sera en outre stimulée par le respect strict de ***l'indépendance*** des institutions statistiques, qui doit être garantie par un conseil de la statistique pluraliste, ouvert sur les utilisateurs et fonctionnant effectivement, reflétée par une loi statistique débattue au Parlement.

2.2. Elargir le champ des observations et de l'analyse

31. Les institutions chargées de la statistique sont centrées sur la production d'informations économiques et sociales, y compris démographiques, qui constituent le cœur de leurs préoccupations traditionnelles. Or, depuis les années 1990, la promotion du développement humain, des DSRP et des OMD, d'autres informations sont recherchées, qui échappent largement aux centres d'intérêt classiques des institutions chargées de l'information.

32. Il s'agit tout d'abord de la situation des pays au regard des différentes dimensions de la ***gouvernance*** : de nombreuses tentatives méthodologiques de caractérisation des pays par rapport à la gouvernance, par l'intermédiaire d'indicateurs, ont vu le jour et ont été l'objet de débats. On sait que les caractéristiques socio-institutionnelles d'un pays et notamment sa gouvernance politique constituent des variables-clefs dans la capacité de développement. Caractériser le fonctionnement de la Justice, le degré de liberté de la presse, le niveau de corruption de l'administration, la qualité du tissu associatif...n'est pas moins important que la situation en matière d'éducation et de santé pour apprécier la situation d'un pays par rapport au développement et mesurer l'évolution de ses capacités de développement. On dispose désormais de suffisamment de réflexions, propositions et expériences pour que chaque pays puisse être valablement évalué dans ces domaines, et que ses progrès soient suivis.

33. Une autre dimension est encore plus mal traitée que la gouvernance : il s'agit de ***l'environnement***. La plupart des pays ont pourtant souscrit à de nombreux engagements solennels en la matière, mais ils se révèlent incapables d'en suivre la mise en œuvre quand celle-ci est effectivement engagée. Dans ce domaine, les questions méthodologiques sont loin d'être toutes résolues, mais il existe pourtant déjà des indicateurs faisant l'objet d'un large consensus. Des variables-clefs de l'environnement comme la situation de l'eau et celle de l'assainissement devraient être sensiblement mieux couvertes par les institutions publiques d'information. Les avancées qui seront réalisées dans ces directions renforceront la légitimité de ces institutions, et accroîtront sensiblement la demande des utilisateurs.

34. Des progrès importants ont été réalisés depuis une vingtaine d'années pour mesurer les variables en tenant compte du ***genre***, même si ces efforts doivent être poursuivis pour mieux décrire et analyser la situation des femmes. On peut y voir le résultat d'une pression croissante des associations de femmes au niveau mondial, sur lesquelles les organisations des pays en développement peuvent s'appuyer pour que justice soit rendue à la dimension genre dans l'information. Un cheminement du même ordre est certainement possible pour ce qui concerne la gouvernance et l'environnement.

35. Globalement, on constate que les institutions statistiques considèrent que leur mission relève principalement des sphères économiques, sociales et démographiques, et qu'elles s'adressent avant tout aux décideurs publics. Les informations relatives aux dimensions de la gouvernance, à

l'environnement ne sont pas inscrites dans la culture de ces institutions. Or, le champ des informations qui sont susceptibles d'informer les **citoyens** revêt une grande importance dans une approche globale et participative du développement.

36. Si les institutions statistiques sont traditionnellement préoccupées par la collecte et le traitement de l'information, elles attachent souvent une place plus réduite à **l'analyse des informations**. La réalisation des enquêtes, qui permet de disposer de ressources importantes, recueille parfois plus d'attention que l'analyse des résultats, qui constitue pourtant le point le plus décisif car il contribue à préparer et à infléchir le contenu des politiques : savoir pour comprendre et agir. Il importe d'exiger des institutions chargées de l'information qu'elles intègrent au premier rang de leurs préoccupations l'analyse des données collectées et traitées, et que le centre de gravité ne se situe pas au niveau des enquêtes.

37. Il convient enfin de souligner à quel point la **conservation des données** doit faire partie des préoccupations essentielles de toute institution publique d'information. L'archivistique est devenue une discipline, et elle a beaucoup de mal à s'imposer dans la plupart des PMA. Un effort considérable doit être réalisé en la matière. Pour s'en tenir aux décisions économiques, on sait que la modélisation des comportements repose sur l'utilisation de séries longues et homogènes, qui font en général défaut. Là encore, c'est la pression de la demande, des utilisateurs qui peut permettre de stocker, gérer et diffuser aux utilisateurs les informations relatives au passé. Paris21 et la Banque Mondiale, à travers le Programme accéléré de données⁵, lancé dans le cadre du Plan d'action de Marrakech, s'efforcent de prendre en compte cette dimension.

2.3. Intégrer les contextes spécifiques et d'urgence et respecter les normes internationales

38. Si l'approche de l'information est gouvernée par des principes méthodologiques universels, il n'en demeure pas moins qu'il est indispensable de tenir compte dans l'organisation et la programmation du système des spécificités du contexte.

39. Le développement de certains Etats obéit à des contraintes très particulières. **Les petits états insulaires**, nombreux dans les Caraïbes et dans le Pacifique ont des préoccupations en matière d'information qui sont distinctes de celles des Etats de plus grande taille. Les coûts d'une administration publique classique par rapport aux ressources mobilisables sont élevés, et des solutions différentes doivent être trouvées. Une approche spécifique doit permettre d'identifier les informations nécessaires à l'appréciation de la situation du pays, et de définir les modalités de leur production et diffusion.

40. Les Etats en crise et ceux qui sortent de crise ont de fortes spécificités liées au type d'information nécessaire pour cerner la situation (notamment dans une perspective humanitaire), cibler les urgences et agir. Par ailleurs la capacité à recueillir les informations est fortement affectée par la situation sur le terrain. Il est donc nécessaire de définir une approche qui tienne compte de ce contexte.

41. Des **sinistres** de grande ampleur, que l'on pourrait qualifier, en première analyse, de « naturels », impliquent que l'on dispose d'informations pour organiser la réponse appropriée aux besoins des

⁵ Cette initiative a des objectifs plus larges, liés notamment au souci de mettre en place des programmes d'enquêtes cohérent et réguliers dans les pays.

populations. Il est clair que le contexte perturbe fortement la collecte des informations nécessaires. Il convient en conséquence de mettre en place un système d'information concernant les zones à risque, qui sera disponible lorsque le risque surviendra. Il importe de même de mettre en place des **systèmes d'alerte** qui consistent à recueillir des informations pertinentes permettant de mesurer la montée des risques.

42. Dans ces domaines, des efforts conceptuels sont nécessaires pour définir les systèmes d'information les plus adaptés aux besoins. La communauté internationale est la mieux placée pour promouvoir ces approches et les diffuser. Il appartient ensuite aux pays de les intégrer dans leur système d'information.

43. La communauté internationale a aussi pour mission de définir des instruments de mesure des situations économiques et sociales qui soient comparables. Ce travail est indispensable si l'on veut parler le même langage, comprendre les évolutions, comparer les situations, réfléchir et agir sur la base d'informations normalisées, ayant le même sens pour tous. Il importe donc que l'offre d'informations au niveau de chaque pays introduise les normes définies par la communauté internationale.

3-Quelles orientations pour la communauté internationale ?

44. A partir de ce rapide diagnostic des besoins les plus marquants, et en ayant à l'esprit que la cible prioritaire restent les PMA, quels objectifs peut se fixer la communauté internationale pour les cinq prochaines années ? On propose de retenir six orientations principales:

3.1. Promouvoir une deuxième génération de SNDS

45. Les SNDS constituent une démarche qui reste parfaitement adaptée. L'élaboration participative d'une stratégie de développement de l'information statistique, qui implique un dialogue approfondi entre les institutions publiques en charge de cette information, et les utilisateurs reste tout à fait pertinente. La communauté internationale doit poursuivre ses actions en faveur de cette démarche, en tenant compte des enseignements tirés de l'expérience. La question de l'importance des utilisateurs dans les stratégies de développement de la statistique ne constitue pas une nouveauté. Il y a 20 ans, le plan d'action d'Addis Abéba pour le développement de la statistique en Afrique pour les années 1990, à l'initiative de la CEA, insistait sur l'importance de la demande. L'évaluation de l'approche SNDS publiée par le Secrétariat de Paris21 en octobre 2008 montre que 47,5 % des pays IDA mettaient en œuvre des SNDS fin 2008. La diffusion de l'approche est une remarquable réussite de Paris 21. Mais des problèmes sérieux ont été identifiés : dans beaucoup de pays, le document de SNDS et sa validation semblent constituer une fin en soi. Aucune planification de la mise en œuvre n'a été réalisée dans de nombreux pays. L'aspect le plus faible est la phase de mise en œuvre. : il manque des plans d'action pour alimenter une démarche de programmation, avec des priorités et des séquences d'actions. Les engagements financiers pris par le pays et la communauté internationale ne sont pas effectivement mobilisés. Un chiffrage réaliste du plan d'action et les financements requis manquent dans 50 % des pays IDA disposant d'une SNDS. Un accent sur le processus de mise en œuvre est indispensable. Cela va de pair avec le renforcement de la coordination avec les donateurs, la promotion d'une véritable appropriation et maîtrise des programmes d'enquête par les instances statistiques (dans l'esprit des objectifs du Programme accéléré de données de Paris21-Banque Mondiale).Les capacités de gestion des institutions

statistiques constituent une contrainte majeure. Les produits des SNDS ne sont souvent pas clairement identifiés et le pilotage de la stratégie ne recueille pas l'attention et les moyens nécessaires : manque d'indicateurs de réalisation, de mécanisme de reporting impliquent les donateurs. La participation continue des donateurs dans la préparation et la phase de mise en œuvre et pilotage devraient être la règle.

46. Un bilan complet de l'approche SNDS devrait être dressé et une seconde génération de stratégie devrait être élaborée et diffusée, qui prendrait explicitement en compte les faiblesses de la première génération.

3.2. Développer les partenariats nationaux

47. L'avènement d'un système statistique performant dépend de façon déterminante de la mobilisation des utilisateurs. Les informations disponibles sur l'approche SNDS montrent que l'implication des décideurs politiques au plus haut niveau dans le processus de décision relatif à l'élaboration et à la mise en œuvre de la stratégie est cruciale. Leur implication facilitera la mobilisation des ressources et renforcera le niveau de la mise en œuvre.

48. Les statistiques continuent à être essentiellement entre les mains des statisticiens. Accroître le statut de l'information économique et sociale suppose un fort engagement d'autres acteurs. Les faits montrent que l'élargissement du cercle des acteurs impliqués dans la préparation des SNDS améliore le résultat du processus. En principe els SNDS entendent bien mobiliser les utilisateurs, mais cela n'a pas fonctionné dans un grand nombre de pays. Des partenariats impliquant plus fortement et effectivement la demande constituent une **priorité**.

49. D'une façon générale, les utilisateurs devraient être en mesure d'exercer des pressions sur les décideurs pour qu'ils assurent le financement sur des bases permanentes d'un système public d'information répondant à leurs besoins. Pour produire ce rapport de forces, le système statistique doit produire les informations que les utilisateurs attendent. Des partenariats en ce sens devraient être construits avec les principaux utilisateurs, qu'ils relèvent du secteur privé, de la société civile ou de l'administration, autour de la production des informations essentielles pour chacune de ces catégories. Cela suppose un effort de la part de l'offre d'information, qui doit s'adapter aux besoins des demandeurs : indicateurs régionalisés, situation de la pauvreté, des femmes, données sur l'emploi, les revenus, analyse des données, informations sectorielles... Cela a des implications sur la fréquence de la publication des données, sur la forme des publications. Il s'agira aussi d'amorcer une évolution des champs couverts par les informations, de manière à y intégrer progressivement les différentes dimensions de la gouvernance, l'environnement... Ces partenariats devraient être construits à deux niveaux : au niveau sectoriel, en associant les différents acteurs concernés de manière à promouvoir la production et la diffusion régulières des informations qu'ils attendent ; les secteurs-clefs dans une telle perspective, sont l'agriculture, l'éducation et la santé. Une coalition d'utilisateurs peut aussi être construite autour de l'information régionale. Pour mieux mobiliser les utilisateurs, il peut être utile de renforcer leur conscience du potentiel que recèle l'information de qualité pour préparer les décisions ou y réagir, à l'aide d'ateliers de formation où l'on diffuserait des expériences probantes en provenance de pays comparables. Les initiatives prises au niveau du secteur ou de la région pour construire des partenariats devraient respecter deux contraintes : (i) s'inscrire dans le cadre statistique global du pays ; (ii) être compatibles avec les capacités humaines et financières du pays.

3.3. Assurer la pérennité de systèmes d'information performants

50. Il est très vraisemblable que les ressources que l'on parviendra à réunir au niveau national resteront insuffisantes pour assurer la production régulière des informations attendues par les utilisateurs. Le recours à l'aide extérieure continuera donc à se poser, à moyen terme au moins. Or, le bilan que l'on peut tirer de l'aide extérieure en matière statistique est peu encourageant. Une aide importante a été fournie depuis les indépendances (près de 50 ans...), qui n'a pas permis de construire des institutions fortes, crédibles, et autonomes par rapport aux appuis extérieurs. L'assistance extérieure est dans les faits, pour l'essentiel, une assistance de substitution, qui a échoué à renforcer sur un mode durable les institutions appuyées. On bute sur les limites de l'assistance technique, îlot de prospérité relative dans des administrations durablement démunies et démotivées. Les conditions de la reproduction de ce qui a été réalisé dans le cadre de l'îlot sont structurellement absentes. Les bénéficiaires supposés de l'assistance technique ont d'autres préoccupations (accéder à un revenu décent) et d'autres références que celles qu'on leur prête officiellement. Par ailleurs, la période de l'ajustement structurel a contribué à affaiblir les administrations publiques. Les institutions en charge de la statistique n'ont pas été épargnées.

51. L'assistance extérieure a toujours eu la préoccupation de former des statisticiens. Mais les diplômés de haut niveau en statistique et économie⁶ disposent d'une qualification et d'une réputation qui conduit à leur recrutement à des postes de responsabilité là où rémunérations et conditions de travail sont sans commune mesure avec ce qu'offrent en moyenne les directions ou instituts de statistique. Ces institutions manquent en conséquence cruellement de personnel qualifié. Globalement, les administrations proposent des conditions de travail et des rémunérations peu motivantes.

52. Les réformes de l'aide internationale que la Déclaration de Paris (2005) notamment se propose de promouvoir ouvrent des perspectives. Le recours à l'aide budgétaire par exemple permettrait de pallier les dérives de l'assistance technique de projets. La mise en place de ***l'aide budgétaire en faveur des institutions statistiques*** permettrait la maîtrise par l'institution de son programme minimal d'enquêtes par exemple, et mettrait un terme au caractère erratique de la programmation qui prévaut. Cela suppose toutefois un niveau de gouvernance budgétaire qui n'est pas garanti dans toutes les institutions statistiques. Une évaluation de la gouvernance de ces institutions, qui prendrait en compte leurs spécificités, fournirait une base pour décider du passage à l'aide budgétaire comme modalité d'appui. Mais une réflexion sur les formes de l'appui extérieur est indispensable si l'on entend véritablement avancer vers l'autonomisation des institutions nationales. Cela devrait constituer un chantier prioritaire : ***comment appliquer la Déclaration de Paris dans le domaine de l'information économique et sociale ?***

3.4. Renforcer les partenariats extérieurs

53. Une réflexion au niveau international est nécessaire sur un certain nombre de terrains qui sont incomplètement défrichés. On se réfère principalement ici aux initiatives qui peuvent être utiles dans le contexte des PMA : (i) L'élargissement du champ couvert par l'information : comment suivre la situation des pays en matière de gouvernance ? Comment couvrir les différentes dimensions de l'environnement ? (ii) L'élaboration de systèmes d'information adaptés aux besoins des DSRP, des

⁶ De type Ingénieurs statisticiens économistes (ISE)

OMD et de l'évaluation des politiques publiques⁷. (iii) La poursuite de l'établissement de normes (comptes nationaux, enquêtes...). (iv) Les modalités de financement et d'assistance technique dans le domaine de l'information économique et sociale. La réflexion sur ces sujets doit se poursuivre ou s'organiser dans un cadre de partenariats internationaux, que Paris21 peut susciter et faciliter, associant les représentants des PMA et des donateurs, et destiné à élaborer des cadres d'action de référence.

54. Une attention spécifique devrait être accordée à la situation des états fragiles et au système d'information dont ils ont besoin. La plupart des pays qui n'ont pas de SNDS sont soit de petites îles, soit des pays en crise ou sortant de crise. Les petites îles ont des problèmes spécifiques et ne peuvent adopter le processus SNDS classique pour mettre en place un système d'information soutenable. Une approche adaptée au contexte est nécessaire. L'élaboration d'un guide pour une SNDS adaptée au contexte des états fragiles, y compris les petites îles, devrait constituer une autre priorité pour la communauté internationale.

55. L'architecture du système statistique au niveau global soulève bien sûr des questions. Selon la plupart des acteurs concernés, une clarification est nécessaire et une compréhension commune du rôle respectif des institutions internationales est nécessaire. On a besoin de davantage de coordination, de synergie et d'efficacité. Les normes et références doivent être adoptées au niveau le plus global, et les Nations Unies constituent alors un cadre indépassable. L'articulation des différents niveaux d'intervention régionaux et sous-régionaux, et le statut des Forums habilités à intervenir devraient par contre être précisés.

56. La communauté internationale a besoin d'un instrument reconnu pour piloter les progrès réalisés dans la mise en œuvre d'un système d'information adapté⁸, pour diffuser l'information et renforcer le statut des statistiques au niveau global. Une initiative devrait être prise dans ce domaine, visant à l'élaboration d'un outil de communication reconnu.

3.5. Renforcer le statut mondial de l'information économique et sociale

57. On a vu que l'information économique et sociale, complétée progressivement par la prise en compte des différentes dimensions de la gouvernance et de l'environnement, constitue un pré-requis incontournable dans la démarche de développement que la communauté internationale a définie autour des DSRP et des OMD. Paris21 pourrait se faire l'avocat de la reconnaissance de la mise en place d'un système d'information performant pour le développement comme **neuvième objectif du millénaire**. Cela rehausserait utilement le statut de la revendication de la production, de l'analyse et de la diffusion de l'information comme instrument du développement.

⁷Le travail d'Afristat, par exemple, se situe dans cette perspective.

⁸ L'indicateur de capacité statistique de la Banque mondiale constitue un instrument utile de mesure des capacités des systèmes nationaux.