

Renforcer les moyens statistiques : une demande sans précédent, des besoins urgents

La publication des Objectifs du Millénaire pour le développement a souligné la nécessité de disposer de statistiques fiables, pertinentes et aussi récentes que possible pour orienter l'action publique, amener les dirigeants à rendre des comptes, suivre les progrès et évaluer les résultats. Néanmoins, malgré les améliorations notables de ces dernières années, d'énormes progrès restent à accomplir à l'échelle mondiale pour satisfaire la demande de données essentielles sur le développement humain.

Si la disponibilité des éléments chiffrés varie d'un pays à l'autre, la base de données des indicateurs du Millénaire (http://millenniumindicators.un.org/unsd/mifre/mi_goals.asp) – qui s'appuie sur des statistiques nationales recueillies par les organisations internationales ou sur des estimations réalisées directement par celles-ci – est fort instructive. En effet, on y constate des lacunes considérables pour la quasi-totalité des indicateurs, mais aussi d'importants problèmes de pertinence, de précision, de cohérence et de fiabilité. En voici trois exemples.

- Les indicateurs retenus pour les Objectifs du Millénaire pour le développement se fondent souvent sur les données disponibles, qui ne sont pas forcément celles qui cadrent le mieux avec les Objectifs. La valeur d'un dollar par jour, qui sert de seuil pour mesurer la pauvreté absolue, est certainement l'indicateur le plus controversé à cet égard (encadré 2.3). Même chose pour l'indicateur d'accès à tout moment et à un coût abordable aux médicaments essentiels : les notions d'accès et de prix abordable sont difficiles à déterminer avec précision. Par ailleurs, on ne dispose pas encore d'outils pour rendre compte de manière appropriée de la cible concernant les habitants des taudis (qui fait partie de l'Objectif 7).
- S'agissant des indicateurs liés à la pauvreté monétaire, à la santé, aux inégalités sociologiques entre les sexes, à l'emploi et à l'environnement, beaucoup de pays ne possèdent pas de données pour la période 1990-2001 – et encore plus rares sont ceux qui disposent d'informations sur les tendances pour cette période (tableau).
- Certains chiffres – comme ceux qui concernent la mortalité maternelle et le VIH/sida – s'appuient sur un état-civil partiellement défaillant ou sur des enquêtes

non représentatives, et sont de ce fait entachées de très fortes incertitudes. Et même lorsqu'on dispose de données pour plusieurs périodes, la comparaison est généralement difficile car les définitions, les méthodes et la couverture ont souvent changé en cours de route.

En créant une demande de données à longue échéance, les Objectifs exhortent les institutions nationales et internationales à aller au-delà des solutions à court terme et à mettre en place des moyens et un appareil statistique solides et durables à l'échelle nationale. Que faut-il faire – ou changer – pour y parvenir ?

Susciter une demande nationale

Un trop grand nombre de pays ne sont pas conscients de l'intérêt des statistiques dans la prise de décisions informées, et se retrouvent à la longue prisonniers d'un cercle vicieux : la faiblesse de la demande et des moyens engendrent une offre inadaptée. Ces pays n'ont pas l'habitude de recueillir des données – beaucoup d'entre eux n'ont pas organisé de recensement au cours des 10 dernières années – et sont à la traîne dans l'adoption des normes et méthodes statistiques contemporaines. Leurs capacités d'analyse et de diffusion sont également limitées, ce qui n'encourage pas à utiliser ces éléments dans l'analyse des politiques nationales.

Si l'on veut que les systèmes statistiques nationaux échappent au piège de la médiocrité et du manque de moyens financiers, il importe de développer la demande. Les efforts pour accroître l'offre doivent aussi rendre les pouvoirs publics et les populations mieux à même d'exploiter les statistiques de manière efficace. S'il est essentiel à cet égard que les pays conservent la maîtrise des données et s'engagent dans de tels efforts, la communauté internationale peut apporter sa contribution de trois manières :

- En sensibilisant à l'importance des données et des systèmes statistiques dans le soutien à une gouvernance efficace et dans la participation des individus aux décisions qui les concernent. Il convient notamment de profiter des occasions fournies par la rédaction des documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), ainsi que des rapports nationaux sur le développement humain et sur les Objectifs du

Millénaire pour le développement, qui insistent sur la nécessité d'instaurer un contrôle et un suivi.

- En améliorant l'exploitation des données existantes pour répondre aux demandes à court terme dans le cadre de programmes spécifiques, et en se livrant à des investissements de longue haleine dans les systèmes statistiques.
- En formant des analystes statistiques, des gestionnaires de systèmes statistiques et des utilisateurs, en concevant de nouveaux outils de collecte des données, en développant l'accès aux données via un soutien à la diffusion et à l'analyse, et en encourageant le recours aux moyens technologiques existants pour réduire les coûts et pour améliorer l'efficacité des programmes statistiques nationaux.

Améliorer les stratégies et les systèmes nationaux

Des organisations internationales réalisent de nombreuses enquêtes auprès des ménages afin de combler une partie des lacunes statistiques existant dans les pays en développement, notamment en matière de pauvreté, de santé et d'instruction. Ces travaux (enquêtes démographiques et de santé, enquêtes par grappes à indicateurs multiples, enquêtes sur la mesure des niveaux de vie ou questionnaires sur les indicateurs essentiels de bien-être, notamment) fournissent des informations indispensables sur les caractéristiques et tendances socio-économiques, en particulier parmi les populations pauvres.

Cependant, lorsqu'elles ont lieu dans des pays mal dotés en ressources, c'est parfois pour répondre à des besoins extérieurs à court terme, avec pour effet de fausser les priorités locales et sans améliorer durablement l'infrastructure statistique du pays. Les administrations publiques peuvent certes offrir des séries chronologiques détaillées et des données ventilées pour la planification, mais cela suppose des investissements à long terme, qui sont bien rares dans les pays considérés.

Pour favoriser l'émergence d'appareils statistiques solides et réduire au minimum les distorsions en termes de priorités et de résultats, la collecte et l'analyse des données doivent s'inscrire dans le cadre de stratégies statistiques nationales. Celles-ci doivent si possible se conformer étroitement aux politiques nationales et aux priorités retenues pour les systèmes statistiques.

Ces dernières années, plusieurs pays d'Afrique ont grandement amélioré leurs capacités statistiques en organisant leurs efforts en fonction des demandes nationales. L'Ouganda a ainsi restructuré son office des statistiques, lui permettant de mieux gérer et de mieux satisfaire les demandes des utilisateurs. Au Malawi, les investissements consacrés par les donateurs et par l'État aux enquêtes auprès des ménages et à l'analyse des données ont débouché sur une meilleure connaissance de la pauvreté. On a pu ainsi dresser une cartographie de ce fléau, s'accorder sur un seuil et définir un profil global des populations démunies.

Une étude internationale sur la pauvreté

Les Objectifs du Millénaire pour le développement mettent en lumière les domaines réclamant une amélioration spectaculaire des appareils statistiques nationaux. Beaucoup de pays, notamment ceux considérés comme prioritaires et absolument prioritaires par le présent rapport, ont besoin d'une aide conséquente afin de pouvoir mener des enquêtes

D'importantes lacunes statistiques, même pour les indicateurs essentiels du développement humain : pays dépourvus de données, 1990–2001

Pourcentage

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

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

Source : ONU, 2003c.

Suite page suivante

régulières sur les revenus et la consommation – en particulier pour évaluer l'extrême pauvreté et les conditions d'existence fondamentales. Il leur faut aussi développer ou renforcer leurs programmes statistiques pour suivre d'autres indicateurs sociaux visés par les Objectifs, ceux concernant la santé, notamment.

Une enquête internationale sur la pauvreté pourrait permettre de répondre à la nouvelle demande d'assistance statistique suscitée par les Objectifs. Si les enquêtes actuelles (démographiques et sanitaires, par exemple) fournissent des informations importantes dans de nombreux domaines, aucune n'offre de statistiques fiables et cohérentes sur l'extrême pauvreté et les conditions d'existence de base. En s'appuyant sur des normes et des méthodologies internationales nouvelles ou améliorées, cette enquête internationale sur la pauvreté pourrait être modulaire, certains éléments étant immuables et cohérents dans le temps et l'espace, d'autres s'adaptant aux besoins présents ou à long terme des différents pays. Dans le cadre d'un programme d'enquêtes intégré, cet outil pourrait apporter une contribution inestimable à l'analyse nationale et mondiale, et jouer un rôle essentiel dans la création de capacités statistiques nationales

Obtenir davantage de ressources, et en optimiser l'utilisation

Beaucoup de pays pauvres ne possèdent pour ainsi dire ni infrastructure statistique ni compétences dans ce domaine. Leurs ressources étant très limitées, ils ont besoin d'une aide financière conséquente pour se lancer sur cette voie. D'autres pays disposent de programmes solides dans certains domaines mais il leur faut une assistance pour perfectionner leur appareil statistique global. Ils doivent également réexaminer leurs priorités nationales et investir dans des moyens statistiques durables.

Les gouvernements nationaux et les donateurs doivent reconnaître que le renforcement des systèmes statistiques est primordial pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement. Plutôt que de se focaliser sur les résultats à court terme et de s'en remettre à des experts étrangers, dont les services coûtent cher, les autorités nationales devraient concentrer leurs efforts sur la planification à long terme et mieux utiliser les ressources et connaissances locales.

Nouveaux instruments de financement

Beaucoup de donateurs font des efforts pour financer les systèmes statistiques, à la fois en augmentant leurs apports (intégration d'aspects statistiques dans les projets, par exemple) et en expérimentant de nouveaux instruments. Ainsi, le nouveau Fonds de contributions volontaires pour le renforcement des capacités statistiques (*Trust Fund for Statistical Capacity Building*) organisme de la Banque mondiale faisant appel à un grand nombre de donateurs, subventionne l'établissement de plans d'ensemble et des projets à petite échelle pour la mise en place de capacités statistiques. Par ailleurs, de nouveaux mécanismes de prêt, tels que les crédits à l'investissement avec prise en charge décroissante des charges courantes (principal poste de dépense des organismes statistiques) lors de la mise en œuvre, aideront les pays en développement à accroître leurs investissements et à réduire leur dépendance vis-

à-vis des donateurs.

Coopération entre pays en développement

Des décennies de coopération technique et d'assistance de la part des donateurs ont permis à maints pays en développement d'acquérir des connaissances non négligeables. Mais si les experts des pays riches ont un rôle essentiel à jouer, on peut en dire autant des praticiens de chaque pays – et de ceux d'autres pays du Sud confrontés à des problèmes et à des situations analogues. Ainsi, à la fin des années quatre-vingt, la commission nationale de coordination statistique des Philippines a aidé l'office central des statistiques indonésien à rassembler des données pour sa comptabilité nationale.

La réussite de ces efforts dépend de plusieurs facteurs essentiels : appropriation et engagement des pays destinataires, existence de contextes économique, culturel et informationnel comparables dans les pays bénéficiaires et les pays donateurs, afin de faciliter les transferts de technologies, coût abordable pour les conseils ainsi prêtés, afin de permettre une assistance à long terme, sentiment de travailler entre égaux et volonté de coopérer pleinement.

Améliorer la coopération et la coordination

La mise en place de capacités statistiques doit faire l'objet d'une coordination efficace tant à l'échelon national et infranational qu'entre les donateurs. Dans la plupart des pays en développement (y compris dans ceux jouissant d'une longue expérience des statistiques), les programmes statistiques sont souvent décentralisés et répartis entre divers ministères, et échappent donc en partie aux services statistiques nationaux. Or, les services statistiques des organisations internationales, comme la Division de statistique au siège des Nations Unies et les bureaux des différentes commissions régionales de l'ONU, travaillent essentiellement en collaboration avec les offices statistiques nationaux. D'autres antennes statistiques au sein d'agences donatrices spécialisées, telles que l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) ou l'Organisation mondiale de la santé (OMS), ont généralement pour interlocuteurs leurs homologues au sein des ministères compétents de chaque pays. Enfin, d'autres donateurs, pour la plupart multilatéraux et bilatéraux, organisent souvent leur coopération technique via les ministères nationaux, ou d'autres administrations publiques, chargés de cet aspect.

Cette structure complique au plus haut point la coordination. La multiplicité des donateurs amène inévitablement à répéter inutilement des projets analogues, ce qui se traduit par des incohérences ou des redondances dans les objectifs, ainsi que par une concurrence acharnée pour des ressources limitées et par la surcharge des capacités nationales. On constate par ailleurs de graves incohérences au sein des systèmes nationaux, de même qu'une absence de concertation entre les services statistiques nationaux et les différents ministères. Résultat : une très grande inefficacité, des résultats d'enquêtes moins exploitables car produits à partir de définitions et de méthodes hétérogènes, et des discordances entre les statistiques nationales et internationales.

Les Objectifs du Millénaire pour le développement offrent une occasion exceptionnelle d'établir des responsabilités claires et opératoires à l'échelle nationale et internationale. Les offices statistiques nationaux pourraient ainsi coordonner davantage les statistiques nationales en fonction des besoins locaux et internationaux. On pourrait également mettre en place des mécanismes pratiques pour mieux articuler et contrôler l'assistance internationale.

Le Partenariat statistique au service du développement au XXI^e siècle (PARIS21) a vu le jour en 1999, avec pour mission de coordonner la mise en place de capacités statistiques. Cet organisme fait le lien entre les producteurs et utilisateurs de statistiques nationales et internationales en vue d'élaborer des stratégies pour constituer des capacités statistiques et promouvoir une coopération efficace entre pays riches et pauvres. Quoique de création relativement récente, PARIS21 a déjà relevé de nombreux défis. Il plaide notamment pour une meilleure qualité des informations, rassemble des ressources, conçoit des outils pour évaluer les capacités statistiques et définir des priorités, et encourage les pays à élaborer des programmes à long terme de développement des statistiques.

Renforcer les appareils statistiques internationaux

La demande croissante de statistiques internationales suivies et cohérentes représente un défi de taille. Si le renforcement des statistiques internationales passe par celui des systèmes de chaque pays, il est également indispensable de réaménager les organismes statistiques internationaux. Ceux-ci doivent devenir plus aptes à répondre aux défis nouveaux en matière de mesure, à travailler plus rapidement, à combler les lacunes et à réduire les incohérences. Ils doivent également coopérer davantage avec les systèmes statistiques nationaux et entre eux, afin d'améliorer les normes et les méthodes internationales et d'harmoniser les séries de données à cette échelle.

La communauté internationale joue un rôle essentiel dans le développement des moyens statistiques par la mise en œuvre de normes, de méthodes et de cadres généraux pour les activités statistiques. Parmi les étapes importantes, citons l'élaboration et l'adoption du *système de comptabilité nationale* (SCN), du *système général de diffusion des données* et du *cadre d'évaluation de la qualité des données*. Les Objectifs du Millénaire pour le développement ont suscité un nouvel élan en faveur de l'élaboration de directives internationales : il s'agit de définir des concepts et des méthodes adaptés, sur lesquels chaque pays puisse s'appuyer, pour mesurer, par exemple, l'extrême pauvreté ou les conditions de vie dans les bidonvilles. Ces outils sont essentiels, en particulier pour répondre aux besoins des pays prioritaires et absolument prioritaires.

Les Objectifs ont mobilisé la communauté internationale et incité les pays en développement à prendre leurs responsabilités dans la mise en place de capacités statistiques. Combler les lacunes béantes qui existent dans ce domaine suppose l'engagement et des efforts de la part des donateurs comme des pays bénéficiaires. On ne peut créer des capacités à la place des pays : c'est à eux-mêmes de s'en charger. Mais une assistance extérieure demeure indispensable pour y parvenir.