



Plaidoyer pour une Stratégie Nationale de Développement de la Statistique (SNDS)

Secrétariat de PARIS21

novembre 2004

L'objet de ce document est de plaider en faveur de l'adoption d'une approche stratégique du développement de la statistiques nationale, qui trouvera sa place dans les politiques nationales comme la Stratégie de Réduction de la Pauvreté et les approches sectorielles. Il démontre en quoi les gouvernements, la société dans son ensemble et la communauté internationale ont besoin de bonnes statistiques et en quoi une approche stratégique est tout à fait pertinente.



Pourquoi de bonnes statistiques sont-elles importantes pour le développement ?

Tous les gouvernements ont besoin de statistiques fiables, mais dans les pays en développement ce besoin est encore plus important. Parce que les ressources sont très limitées il est essentiel qu'elles soient utilisées de manière efficace et à bon escient. Et, pour cela, de bonnes statistiques sont nécessaires. Tout le monde est d'accord, au niveau international, pour reconnaître que, si le développement dans de nombreux pays, particulièrement les plus pauvres, a été freiné dans le passé, c'est parce que les efforts pour le développement ne se sont pas focalisés sur les **résultats**. Et le consensus en ce sens ne fait que croître. Très récemment la Deuxième Table Ronde Internationale sur la Gestion axée sur les Résultats en matière de Développement, organisée à Marrakech, au Maroc, en février 2004, a mis l'accent sur ce point, reconnaissant que « *la gestion axée sur les résultats implique de se focaliser sur les résultats et impacts souhaités (par exemple sur la réduction de la pauvreté) et ensuite identifier les intrants et les actions requis pour atteindre l'objectif. Elle implique également d'identifier dès le départ des repères et indicateurs de performance pour évaluer les progrès au cours de l'exécution et lors de l'achèvement du programme.* »

Si l'on compare avec ce qui se passait il y a 10 ans voire plus, les pays en développement et la communauté internationale préfèrent aujourd'hui privilégier **la prise de décision politique fondée sur des données objectives**. Les statistiques étant par nature des données scientifiques, ce processus s'appuie évidemment beaucoup sur les statistiques. Des statistiques fiables forment la base de bonnes décisions politiques, aident les gouvernements à choisir la meilleure ligne de conduite pour résoudre des problèmes complexes. Elles sont essentielles pour gérer les services de base. Elles sont enfin un gage indispensable et crucial de responsabilité et de transparence. Les bonnes statistiques constituent un élément essentiel de la bonne gouvernance. Elles fournissent également une base fiable pour l'élaboration, la gestion, le contrôle et l'évaluation des politiques nationales comme la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP) et pour l'analyse des progrès enregistrés dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). **De bonnes statistiques font par conséquent partie intégrante d'un environnement favorable au développement** : elles permettent de mesurer les apports, les produits, les résultats et l'impact. Elles fournissent une évaluation fiable des indicateurs sociaux et économiques clés, couvrant tous les aspects du développement, depuis la mesure de la production économique et de l'inflation jusqu'à celle du bien être de l'individu.

Pourquoi des statistiques ?

« *Les statistiques sont les yeux des décideurs politiques* », Keith Muhakanizi, Directeur des Affaires économiques, Ministère ougandais des Finances, de la Planification et du Développement Économique

« *Vous pouvez nous aider, nous les politiques, à sauver des vies si vous nous fournissez des statistiques fiables* », Dr Katele Kalumba, Ministre des Finances et du Développement économique, Zambie

« *Des statistiques solides constituent une arme essentielle dans la bataille contre la pauvreté* », Tadao Chino, Président, Banque Asiatique du Développement



« Si vous ne pouvez mesurer, vous ne pouvez diriger », Robert Kaplan et David Norton, 'L'organisation fondée sur la stratégie'

Pourquoi une approche stratégique est-elle nécessaire au développement des statistiques ?

Les statistiques publiques sont produites par les Systèmes statistiques nationaux (SSN). Ils regroupent les producteurs, les analystes et les utilisateurs de données. Dans les pays en développement, la plupart de ces systèmes nationaux ne sont cependant pas en mesure de satisfaire l'ensemble des besoins des utilisateurs. Avoir de bonnes statistiques coûte cher, et dans de nombreux pays les systèmes de statistiques sont sous financés et sous performants. Et, si on ne les améliore pas, le manque de bonnes données statistiques entravera le développement économique et social. Tout le monde convient de la nécessité d'améliorer ces systèmes mais les ressources sont limitées et il est difficile de choisir entre des priorités contradictoires. Il faut décider avec soin de la manière la plus efficace de développer au mieux les statistiques ; souvent il va falloir réformer entièrement les systèmes. Une réforme qui peut être facilitée par l'élaboration et la mise en œuvre de plans stratégiques de développement de la statistique qui feront partie intégrante des politiques nationales et couvriront toutes les catégories de données et tous les utilisateurs. Ces *Stratégies Nationales de Développement de la Statistique* (SNDS) fournissent un cadre solide et permettent d'élaborer un plan d'action pour renforcer la capacité statistique afin de répondre aux besoins en données actuels et à venir. Il s'agit en particulier d'aligner la stratégie de développement statistique sur les programmes de développement nationaux et les stratégies nationales dédiées à la lutte contre la pauvreté. Dans de nombreux pays, la préparation de stratégies de réduction de la pauvreté et de gestion axée sur les résultats donne l'occasion non seulement d'identifier les besoins en données mais aussi de souligner les priorités en terme d'investissements et d'améliorations. C'est une opportunité à ne pas négliger. L'approche stratégique de réduction de la pauvreté permet également de comprendre comment ces stratégies peuvent être élaborées et mises en œuvre.

Une Stratégie Nationale de Développement de la Statistique doit :

- être l'aboutissement de programmes nationaux, qui sont dirigés et pris en charge par les pays, et se doter d'un appui de « champions » et d'un soutien politique de haut niveau
- être axés sur la demande et inscrit dans les politiques nationales de développement
- faire l'objet d'un processus inclusif et consultatif
- évaluer tous les secteurs statistiques et les besoins des utilisateurs et formuler une vision et un plan stratégique pour développer les statistiques nationales
- présenter un programme intégré de développement de la statistique couvrant tous les secteurs et tous les utilisateurs. Il va renforcer la capacité d'obtenir des résultats ; hiérarchiser les priorités ; incorporer les plans de mise en œuvre, suivi et évaluation ; et présenter un calendrier tout en restant suffisamment flexible pour s'adapter aux changements
- tenir compte des contraintes et des processus institutionnels et organisationnels,



notamment les ressources, pour le développement durable des systèmes et des résultats statistiques

- **renforcer une qualité des statistiques qui sera « adaptée à l'objectif », se basant sur les meilleurs pratiques et standards internationaux**
- **s'appuyer sur l'existant et continuer à satisfaire les besoins immédiats des utilisateurs pendant l'élaboration et la mise en œuvre de la SNDS**
- **répondre aux besoins de l'utilisateur tout en restant réaliste en matière de ressources**
- **servir de cadre cohérent à un soutien international pour le développement de la statistique**

Que sont de bonnes statistiques ?

Le test décisif pour les bonnes statistiques c'est leur qualité, leur accessibilité et l'efficacité qui préside à leur production. De bonnes statistiques publiques présentent plusieurs caractéristiques. De manière très basique, disons tout d'abord que de bonnes statistiques publiques sont des statistiques qui répondent aux besoins des utilisateurs. Les statistiques publiques doivent être disponibles pour un large éventail d'utilisateurs publics et privés et doivent être considérées comme objectives et fiables. De bonnes statistiques couvrent également un spectre suffisamment large pour répondre aux besoins des politiques et informer le public de sorte qu'il puisse évaluer l'efficacité des actions de son gouvernement. Les Principes Fondamentaux des Statistiques Publiques des Nations Unies donnent une série de conseils très explicites sur le rôle des statistiques publiques et précisent comment garantir le professionnalisme des producteurs afin que ces données soient considérées comme fiables et inspirent confiance.

La planification stratégique en matière de statistiques n'est pas une science nouvelle, et nombre de pays ont déjà travaillé à l'amélioration de leurs systèmes statistiques, certains avec le soutien de la communauté internationale. Mais, d'une manière générale, dans la plupart des pays en développement, les investissements dans les systèmes statistiques sont restés très faibles. Les statistiques publiques, comme le maintien de la loi et de l'ordre, sont des « biens publics », ce qui signifie qu'elles doivent être financées essentiellement par les contribuables. Même dans les économies de marché les plus développées, seule une faible proportion des coûts de gestion d'un système statistique peut être couverte par la vente des produits statistiques ou par les services de consultation. Dès lors que les données statistiques sont cruciales pour éclairer la conduite du gouvernement et que plus on les utilise, plus elles prennent de la valeur, la plupart des pays ont choisi de faire financer leur système statistique par le budget national. Mais, dans plusieurs pays en développement, le soutien de partenaires en développement devra venir compléter les investissements des gouvernements visant à renforcer la capacité statistique.

La SNDS catalyseur du changement

L'expérience de plusieurs pays a d'ores et déjà démontré que les statistiques peuvent être améliorées grâce à une SNDS complète et intégrée dans la politique nationale. Cette approche stratégique peut aider à fournir les statistiques nécessaires à la formulation des politiques nationales de développement et à faire correspondre les ressources nécessaires à l'amélioration de la capacité statistique avec les priorités. Les plans d'amélioration peuvent



couvrir l'ensemble du système statistique national ou se focaliser sur certains domaines spécifiques dont la capacité a besoin d'être renforcée. Dans certains cas, par exemple les stratégies ont concerné en premier lieu les problèmes organisationnels ; dans d'autres on s'est plutôt occupé des priorités comme la lutte contre la pauvreté. Mais, quel que soit le domaine sur lequel se concentrent les plans d'action, la planification stratégique et la fixation de priorités doivent s'insérer dans le contexte du système statistique national.

Récemment plusieurs initiatives internationales ont permis d'améliorer la mise à disposition des données statistiques, mais elles ont eu tendance à se focaliser sur des indicateurs spécifiques ou sur un seul domaine d'activité comme les enquêtes sur les ménages. Même si, dans de nombreux cas, ces programmes ont permis d'améliorer la disponibilité des données, ces améliorations n'ont souvent pas été durables. Il faut dire que la plupart de ces programmes ont été mis sur pied pour répondre à un besoin immédiat de données plutôt que pour construire une capacité à long terme. Dans certains cas notamment où les bailleurs de fonds ont initié les programmes, il y a eu peu d'engagement de la part des pays qui ne sont pas appropriés les programmes. Résultat, la capacité globale du système, au lieu d'être renforcée, a été réduite parce que, dès l'instant où les ressources sont rares, d'autres activités ont dû en être privées. Ailleurs, des systèmes parallèles de collecte de données ont été créés, ce qui a eu pour conséquence de dupliquer les efforts et de gaspiller des crédits déjà limités. Nous n'avons assisté que dans peu de cas à l'élaboration d'un programme bien coordonné et avec des priorités bien établies, s'attachant à dépasser les contraintes institutionnelles et organisationnelles tout en produisant des données statistiques. Même s'il est vital que la plupart de ces activités se poursuivent, il est tout aussi important que les pays en développement reprennent les choses en main et que l'aide internationale intervienne dans le cadre d'une SNDS. Au niveau international, ces problèmes ont été abordés dans le code de l'ONU sur les pratiques de l'assistance internationale « Quelques principes directeurs pour de bonnes pratiques en matière de Coopération technique pour les Statistiques ».

Dans plusieurs pays, les ressources financières sont très limitées et les activités statistiques doivent faire l'objet de priorités fixées avec soin. Dans le même temps, il faut développer un meilleur argumentaire pour trouver des ressources additionnelles. Les utilisateurs ont un rôle majeur à jouer dans ces deux processus. Une SNDS élaborée avec soin peut aider à renforcer la confiance dans le système statistique national et dans les données qu'il produit et aider à rompre le cercle vicieux de la sous performance et du sous financement. Elle devrait servir de cadre au financement national et international et permettre de coordonner l'aide des partenaires en développement.

Comment la NSDS trouve sa place parmi les initiatives existantes dans chaque pays

La prise de conscience de la nécessité d'approches stratégiques n'est pas nouvelle. Maintes initiatives antérieures ont eu pour but de répondre à ces besoins et ont contribué à améliorer ces approches. C'est notamment le cas du *Plan d'Action pour les Statistiques d'Addis-Abeba dans les années 90* (préparé par la Commission économique de l'ONU pour l'Afrique), qui a été élaboré à partir de *plans de développement de statistiques nationales centrés sur la demande et les besoins des utilisateurs*. Une SNDS efficace prendra en compte tous les travaux et toutes les initiatives existant dans chaque pays et s'en inspirera. Plusieurs pays ont ainsi déjà commencé à améliorer leur système statistique, considéré comme un des éléments



essentiels de leurs SRP et à assurer le suivi des OMD. La SNDS peut prendre différentes formes selon l'état de développement de chaque système statistique, ses besoins et ses perspectives.

Les programmes internationaux et les mécanismes d'évaluation visant à soutenir la préparation d'une SNDS incluent :

- Le Système Général de Diffusion des Données (SGDD) du FMI, auquel un grand nombre de pays participe déjà. Il s'appuie sur les principaux éléments des Principes fondamentaux de la statistique publique de l'ONU autour de quatre dimensions (i) les données : champ d'application, périodicité et délais de diffusion, (ii) la qualité, (iii) l'intégrité dans la production des données et (iv) l'accès du public à ces données. Il couvre une série de données considérées comme essentielles pour tous les pays et traite des aspects critiques dans la compilation et la diffusion des données en fournissant des plans d'amélioration très précis visant à utiliser les meilleures pratiques pour mettre en place les procédures nationales ;
- Le cadre du Programme Statistique Pluriannuel Intégré élaboré par l'Office Européen des Statistiques (Eurostat), est utilisé par plusieurs pays d'Europe de l'Est et d'Asie centrale comme un mécanisme de planification sur plusieurs années pour fixer des priorités dans l'utilisation des ressources nationales et de l'assistance internationale ;
- Le Cadre d'évaluation de la qualité des données (DQAF) mis au point par le FMI et qui s'appuie sur le SGDD, est une méthodologie complète et souple qui aide à évaluer la qualité des données utiles aux politiques macroéconomiques et sociales ;
- Les indicateurs de renforcement de la capacité statistique de PARIS21, basés sur le DQAF, donnent aux pays les moyens d'identifier les forces et les faiblesses de leur système statistique national et d'évaluer leurs progrès dans le renforcement de leur capacité statistique.

Toutes ces approches se fondent sur la planification stratégique et les pays devraient s'efforcer d'utiliser l'expertise dont ils disposent déjà et l'expérience qu'ils ont acquise. Par exemple, les pays qui participent au SGDD pourront utiliser le cadre de base du SGDD comme fondement de leur stratégie nationale pour la statistique, notamment pour fixer des priorités afin d'améliorer les statistiques sous la contraintes de ressources limitées et pour identifier où une expertise extérieure et une assistance financière extérieure seront nécessaires. La participation des pays au SGDD démontre aux utilisateurs de données et aux partenaires au développement que le pays prend les statistiques au sérieux et s'attelle à réduire ses faiblesses. Les pays qui travaillent en étroite collaboration avec Eurostat ou qui ont l'intention d'investir dans leur capacité statistique à travers un crédit ou un prêt de la Banque mondiale dans le cadre de leur programme STATCAP, pourront utiliser une SNDS comme base pour préparer un plan d'investissement ou un programme de coopération.

Conclusion

En résumé, les gouvernements, la société dans son ensemble et la communauté internationale ont tous besoin de bonnes statistiques. Elles sont cruciales pour favoriser le développement, mais de nombreux systèmes nationaux de statistiques ne sont pas en mesure de répondre aux besoins présents ou à venir. L'approche qu'implique une SNDS fournit un mécanisme efficace qui permettra de renforcer la capacité statistique de façon durable dans le cadre des politiques nationales de développement. **La valeur ajoutée d'une SNDS est qu'elle place la**



planification stratégique et les priorités dans le contexte de l'ensemble du système statistique, couvre tous les secteurs statistiques et les catégories d'utilisateurs ainsi que les questions essentielles organisationnelles et institutionnelles. Elle s'appuie sur ce qui existe déjà et fournit un cadre cohérent pour permettre aux gouvernements de prendre des décisions en matière de financement de la statistique et de coordonner les contributions des donateurs extérieurs.

Les gouvernements nationaux sont invités à lancer le plus rapidement possible la mise en chantier de leur SNDS. La première étape serait de développer une feuille de route pour les phases d'élaboration, en précisant les principales étapes et les processus, sans oublier de s'assurer d'un soutien politique à un haut niveau. **Les partenaires au développement** (multilatéraux et bilatéraux) des pays **sont eux invités à prendre en compte ces processus dans leurs programmes d'assistance et à placer leur soutien à la statistique dans le contexte des stratégies nationales de développement de la statistique.**

Pour plus d'information sur la SNDS, notamment des conseils pour son élaboration, vous pouvez consulter le site Internet de PARIS21 à l'adresse suivante : www.paris21.org.